

Revistaelcano

Número #24 | Abril - Junio 2018



Actividades

Debate Elcano "Igualdad de género, poder y acción exterior"

Conversaciones bilaterales "EEUU-España: visiones compartidas"

Conectados

Elcano en las redes sociales

Los Reyes en EEUU: el potencial de la relación bilateral

¿Un germen de euroescepticismo? *El procés y las actitudes hacia la UE*

Moroccans and the second generation among Jihadists in Spain

Entrevista con...

José Juan Ruiz

Publicaciones

El turismo chino en España

La evolución de los sistemas políticos de España y Portugal

Euroorden *versus* extradición: discordancias en el (des) concierto europeo

Coherence and focus on capability priorities: why EDA's role in CARD, PESCO and EDF matters

Tres razones para ser ambiciosos en la Ley de Cambio Climático y Transición Energética

El pulso del crimen organizado a una potencia regional: Brasil

The European Commission: an enabler for the European Security and Defence Union

Gibraltar, a possible solution

What is behind the African miracle? Implications for European cooperation

The changing Chinese economic model: an opportunity for Spanish companies

La retirada unilateral de EEUU del Acuerdo nuclear con Irán

Jamā'at Nuṣrat al-Islām wa-l-Muslīmīn: a propaganda analysis of al-Qaeda's project for the Sahel

Fórmulas utilizadas para la radicalización y el reclutamiento yihadista de menores en España

Coordinadora: María Dolores de Azategui

© 2018 Real Instituto Elcano
C/ Príncipe de Vergara, 51
28006 Madrid
www.realinstitutoelcano.org

ISSN: 2341-4006
Depósito Legal: M-14968-2014

En este número...

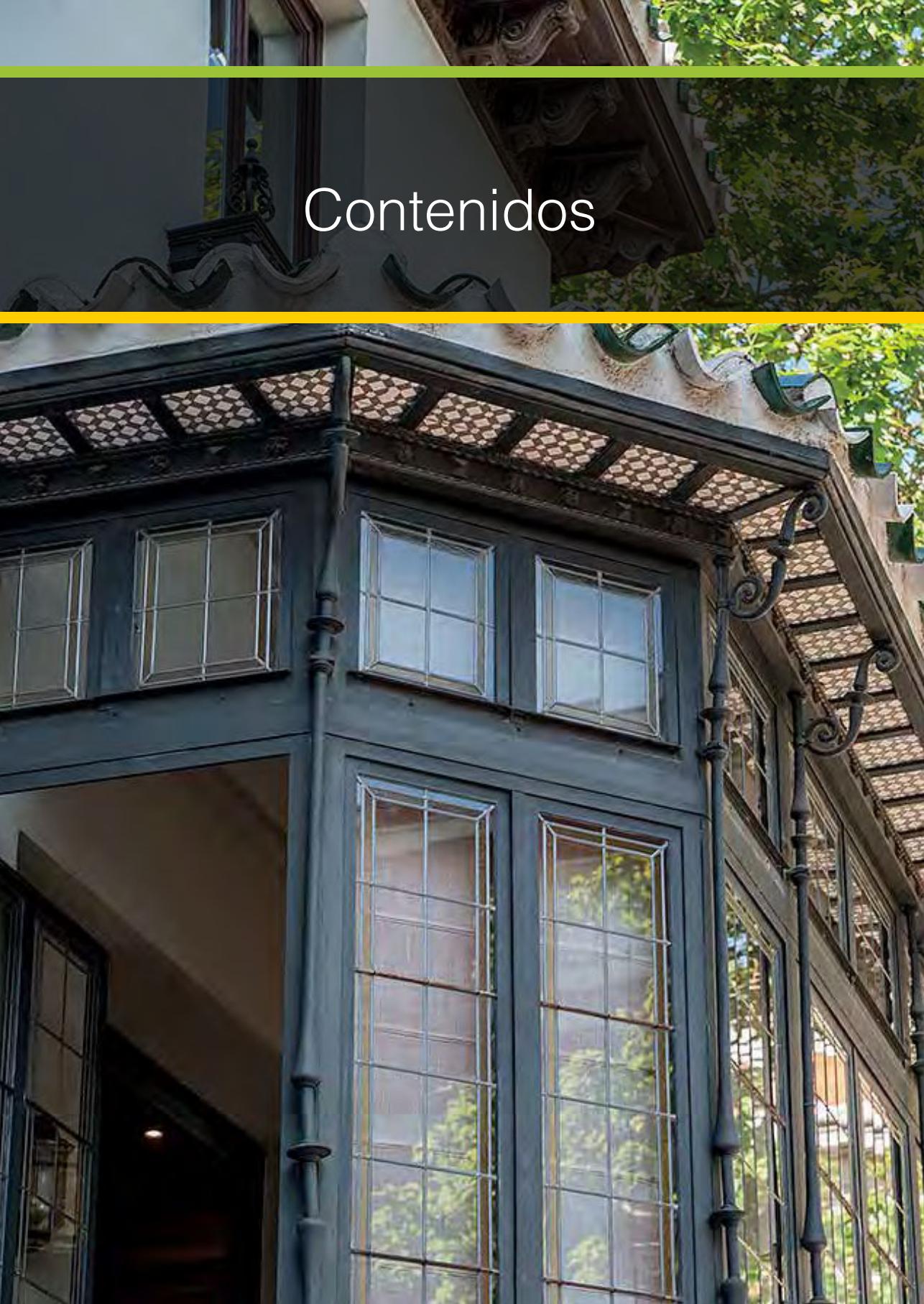
Las oportunidades y nuevas tendencias del turismo chino en España; la aplicación de la euroorden frente a la extradición; la Ley de Cambio Climático y Transición Energética; el "milagro africano"; el pulso del crimen organizado en Brasil; y las convergencias de los sistemas políticos de España y Portugal son algunas de las cuestiones recogidas en el apartado de **Publicaciones**, junto a otras como la retirada unilateral de Estados Unidos del Acuerdo nuclear con Irán; las fórmulas del reclutamiento yihadista de menores en España y el viaje de los Reyes a Estados Unidos.

Andrés Ortega, investigador senior del Real Instituto Elcano, **entrevista** a José Juan Ruiz, economista y técnico comercial del Estado, que ha sido economista jefe y gerente del Departamento de Investigación del Banco Interamericano de Desarrollo (BID) desde 2012 hasta 2018.

Entre las **Actividades** organizadas en estos tres meses cabe señalar las reuniones del Consejo Científico y del Patronato del Real Instituto, bajo la presidencia de S.M. el Rey Felipe VI; los debates sobre “Las relaciones entre la UE y América Latina y el Caribe”, “Igualdad de género, poder y acción exterior” o “África Subsahariana: logros y perspectivas. Una visión optimista”; las “Conversaciones bilaterales EEUU-España: visiones compartidas”; los seminarios “*Japan-Spain: Strategic cooperation between likeminded countries*”, “Perspectivas iberoamericanas sobre cambio climático y transición energética” o “*The future of the European Union: Ideas from Poland and Spain*”; además de las presentaciones de la encuesta “Europa vista desde España y Francia” y del estudio “*Italian and Spanish migration policy in the Sahel: venues for cooperation*”. El Instituto recibió, entre otros, a Alfredo Pérez Rubalcaba, exsecretario general del PSOE; Ángel Losada, representante especial de la UE para el Sahel; o Jeff Bullwinkel, *Director of Corporate, External & Legal Affairs*, de *Microsoft Europe*.

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, así como las ideas más destacadas de la 19^a edición de las Conversaciones Elcano/*Elcano Talks*, que contó con la intervención de Lourdes Muñoz Santamaría.

Contenidos





Publicaciones

- 7** El turismo chino en España: oportunidad y nuevas tendencias
Emilio Hernández
- 17** La evolución de los sistemas políticos de España y Portugal: convergencias en la diferencia
Patrícia Lisa e Ignacio Molina
- 31** Euroorden versus extradición: discordancias en el (des)concierto europeo
Araceli Mangas Martín
- 45** Coherence and focus on capability priorities: why EDA's role in CARD, PESCO and EDF matters
Jorge Domecq
- 53** Tres razones para ser ambiciosos en la Ley de Cambio Climático y Transición Energética
Lara Lázaro
- 62** El pulso del crimen organizado a una potencia regional: Brasil
Sonia Alda y Javier Martín
- 72** The European Commission: an enabler for the European Security and Defence Union
Chantal Lavallée
- 81** Gibraltar, a possible solution: diffused sovereignty and shared functions
Ignacio Molina
- 91** What is behind the African miracle? Implications for European cooperation
Nicolás Lippolis
- 107** The changing Chinese economic model: an opportunity for Spanish companies
Adrián Blanco Estévez
- 116** La retirada unilateral de EEUU del Acuerdo nuclear con Irán: repercusiones inmediatas
Félix Arteaga
- 126** Jamā'at Nuṣrat al-Islām wa-l-Muslīmīn: a propaganda analysis of al-Qaeda's project for the Sahel
Sergio Altuna Galán
- 141** Fórmulas utilizadas para la radicalización y el reclutamiento yihadista de menores en España
Álvaro Vicente
- 161** Los Reyes en EEUU: el potencial de la relación bilateral
Carlota García Encina
- 166** ¿Un germen de euroescepticismo? El procés y las actitudes hacia la UE
Mira Milosevich-Juaristi
- 178** Moroccans and the second generation among Jihadists in Spain
Fernando Reinares & Carola García-Calvo

204 Entrevista con...

José Juan Ruiz

208 Actividades

Debate Elcano “Igualdad de género, poder y acción exterior”

Conversaciones bilaterales “EEUU-España: visiones compartidas”

218 Conectados

Elcano en las redes sociales

Publicaciones



El turismo chino en España: oportunidad y nuevas tendencias

Emilio Hernández

La consolidación de China como potencia emisora de turismo obliga a España a aprovechar este fenómeno y adaptarse a las nuevas tendencias que aparecen entre los turistas chinos para optimizar sus recursos y mejorar sus cifras.

Resumen

El turismo es un fenómeno muy visible de la globalización. Sobresale, en este contexto del turismo internacional, el caso de China, que se ha convertido en pocos años en el primer país emisor de turistas. Y, más espectacular aún, es su ritmo de crecimiento interanual. Para España, país eminentemente receptor de turistas, la emergencia turística de China es una gran oportunidad, no sólo por el número de turistas chinos que nos pueden visitar, sino también por su nivel medio de gasto.

Análisis

El crecimiento del turismo chino es notable a nivel mundial. Se espera que en el año

2020 China sobrepase los 200 millones de turistas. Con motivo de estas expectativas, los principales organismos públicos y asociaciones turísticas españolas y del resto de Europa tienen el foco puesto en el gran mercado potencial que es el turismo chino.

Aunque España, desde que en 2012 se implantó el Plan China de turismo, ha registrado un incremento importante en cuanto al número de visitas de turistas chinos, las cifras, el crecimiento y la cuota de mercado se sitúan todavía en la de mercados emergentes. Para mejorar esas cifras e incrementar el número de turistas chinos, España debería tener una implicación activa en la Nueva Ruta de la Seda, no sólo por sus vínculos económicos y comerciales sino también por su atractivo turístico, que podría situarnos en un lugar estratégico en la carrera, frente a nuestros principales competidores, por recibir turistas chinos.

Aparecen dos nuevas tendencias, la creciente importancia de los viajes independientes y el aumento de las

ciudades de segundo nivel, como mercados emisores de turismo debido al aumento de poder adquisitivo de los ciudadanos chinos.

Evolución y cifras actuales

Que España lleva ya tiempo buscando como incrementar el número de turistas chinos año tras año no es ningún secreto. Esto lo dejó claro el que fuera ministro Español de Industria, Turismo y Comercio, Miguel Sebastián, durante el VI Foro España-China que se celebró en Barcelona en julio de 2011, donde se celebró una mesa redonda sobre “Turismo: fomento de visitantes entre España y China”.

Ese mismo mes, y con el objetivo de unificar mensajes y tener una imagen común de la promoción de España en China, se presentó en Beijing el “Plan China” de turismo. Un plan que abarcaba un horizonte temporal

de 2011 a 2020 y que tenía como objetivo prioritario incrementar las visitas a España en 100.000 turistas chinos anuales durante el periodo 2012—2020, llegando a 2012 con 300.000 turistas chinos y posicionándose en 2020 con 1.000.000.

A pesar de los importantes incrementos experimentados en los últimos años respecto a las llegadas de turistas chinos a nuestro país, la cuota de mercado está todavía en los niveles típicos de mercados emergentes, entre el 0,3% y el 0,6%. En la Figura 1 se pueden observar la evolución del número de turistas chinos que han visitado nuestro país desde que se puso en marcha el Plan China de turismo, sus incrementos anuales y el porcentaje que representan frente a la totalidad de turistas que visitaron nuestro país.

Figura 1. Total de turistas chinos que visitaron España, 2012-2017¹

Año	Total turistas	Total turistas chinos	Cuota de mercado (%)
2012	57.464.496	187.000	0,3
2013	60.675.489	252.326	0,4
2014	64.995.275	287.844	0,4
2015	68.215.225	399.741	0,6
2016	75.563.198	374.755	0,5
2017	81.786.364	513.725	0,6

Entradas de turistas según país de residencia.

Fuente: elaboración propia con datos de Turespaña www.iet.tourspain.es, S.G. de Conocimientos y Estudios Turísticos y del INE.¹

1 En virtud del Real Decreto 265/2015, de 10 de abril, por el que se modifica el Real Decreto 1658/2012, de 7 de diciembre, por el que se aprueba el Plan Estadístico Nacional 2013-2016, cuya entrada en vigor se produce el 1 de mayo de 2015, Turespaña a través de la Subdirección General de Conocimiento y Estudios Turísticos deja de tener la responsabilidad en la estadística “Estadística de Movimientos Turísticos de los Españoles (FAMILITUR)”, con fecha 1 de mayo de 2015, siendo competencia del INE mediante la “Encuesta de Turismo de Residentes (ETR/FAMILITUR)”. Del mismo modo, con fecha 1 de octubre de 2015, Turespaña también deja de tener la responsabilidad de las estadísticas “Estadística de Movimientos Turísticos en Fronteras (FRONTUR)” y “Encuesta de Gasto Turístico (EGATUR)”, cuya competencia asume el INE.

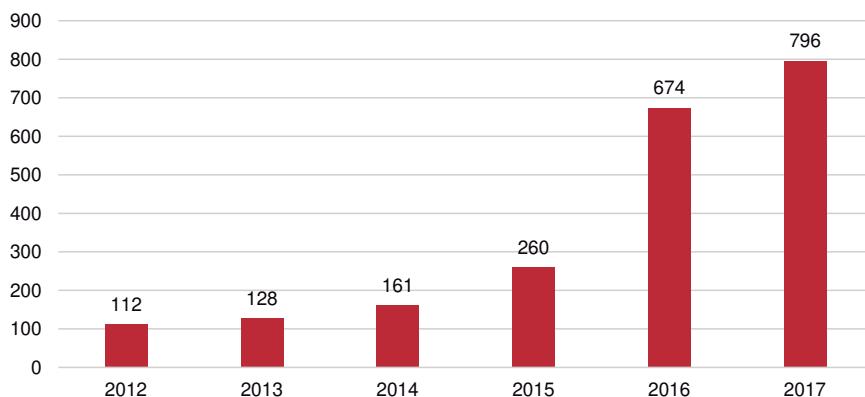
Las cifras con el turismo chino no están claras ya que, aunque se tengan cifras oficiales, se aprecia alguna inconsistencia. Si observamos el año 2016, la cifra que da el INE (FRONTOUR), y que refleja la ficha ejecutiva de Turespaña, es inferior a la del año 2015 en unos 25.000 turistas chinos. Sin embargo, el mismo INE reconoce mediante la Encuesta de Ocupación Hotelera (EOH) que el incremento de pernoctaciones de chinos en 2016 en España fue de más de un 20% sobre el año anterior. Es decir, que lo correcto podría ser incrementar la cifra de turistas de 2016 en ese porcentaje para discernir lo que han sido las llegadas de turistas chinos en dicho año.

Otras fuentes basadas en datos de la China Tourism Academy (CTA), de la agencia de viajes china Ctrip y de la Asociación de Turismo España-China (ATEC) discrepan de este dato y han hablado de 580.000 llegadas de turistas chinos a España ese mismo año. Para la cifra del año 2017 ocurre algo parecido, ya que hay diferencias en función de quién lleve a cabo la medición. Por un lado, la cifra oficial nos indica que han sido 513.725 turistas chinos los que han visitado nuestro país frente a una estimación aproximada de 718.000 que calcula la ATEC.

Independientemente de la discrepancia de cifras, se debería abandonar un modelo turístico en el que el número de turistas sea lo que nos obsesione y esté por encima de mejorar nuestros puntos débiles, de redefinir las estrategias de promoción en China, de hacer de España un objetivo prioritario para el turista chino y de aprovechar cualquier oportunidad que se presente para incrementar las visitas de turistas chinos a nuestro país.

Por lo que respecta al gasto, los turistas chinos llevan varios años liderando el ranking mundial de los viajeros que más gastan cuando se desplazan al extranjero. España no es ajena a esta circunstancia y aunque la cuota de mercado respecto al gasto del turismo chino está actualmente en torno al 0,9% (algo superior a la de visitas de turistas) los incrementos anuales presentan cifras importantes. Cabe destacar los años 2015 y 2016, con crecimientos del 62% y 159%, respectivamente. Asimismo, el gasto en el año 2017 también registró un aumento considerable con 796 millones de euros, lo que supone un 18,1% sobre el año anterior. En la Figura 2 se puede observar el gasto del turismo chino en España y su evolución desde el año 2012 a 2017.

Figura 2. Gasto de los turistas chinos en España en millones de euros



Fuente: elaboración propia con datos de Turespaña www.iet.tourspain.es, S.G. de Conocimientos y Estudios Turísticos y del INE. Gasto Total, Egatur (INE).

El turismo es una de las actividades que más incide en la promoción de la imagen de un país y los turistas chinos juegan un papel fundamental como parte activa de esa promoción. Cada turista chino que nos visita, cuando regresa a su casa, podría ejercer de embajador de nuestro país, destacando nuestros valores propiamente turísticos – clima, oferta hotelera, gastronomía, cultura, paisajes, etc.– y también promoviendo de forma activa la imagen de España y sus productos en China. El turismo chino, un turismo muy diferente al europeo, con un gasto medio muy superior al resto de turistas, tiene una importancia estratégica para nuestro país en términos económicos y de imagen.

Nuevas oportunidades

Una de esas oportunidades es el proyecto chino de la Nueva Ruta de la Seda,

denominado también “Una Franja, Una Ruta” (en inglés *One Belt, One Road*, también conocido por su acrónimo OBOR, y en chino 一带一路 Yīdài yīlù). Este proyecto vio la luz por primera vez en un discurso del presidente Xi Jinping en la Universidad Nazarbayev de Kazajistán en septiembre de 2013. En marzo de 2015 el Ministerio de Asuntos Exteriores, el Ministerio de Comercio y la Comisión Nacional para el Desarrollo y la Reforma publicaron un documento conjunto donde figuraban los principales objetivos de la Ruta, entre los que se encuentran y caben destacar eliminar obstáculos al comercio y fomentar las relaciones culturales.

En estos objetivos es donde España, a través del turismo, está implicada en el proyecto chino de la nueva ruta. Hablar de turismo en la Nueva Ruta de la Seda significa hablar de un producto con múltiples

destinos. España, que desde abril de 2015 es el 32º Estado Miembro del Programa de la Ruta de la Seda de la Organización Mundial del Turismo (OMT), es un destino más. España fue incluida en este programa tras aceptar la solicitud realizada por el Ministerio de Industria, Energía y Turismo, a petición de la Comunidad Valenciana a través del Centro Unesco Valencia-Mediterráneo y de la Universidad de Valencia.

Con esta iniciativa, Valencia tiene que ejercer un papel prioritario y ser el referente turístico de la Nueva Ruta de la Seda en España. El hecho de ser la única ciudad española del proyecto UNESCO de la Ruta de la Seda, haber sido designada como ciudad de la seda en 2016 y la próxima apertura del Museo de la Seda (Museo del Colegio Mayor de la Seda Valenciana) podrían contribuir a incrementar los contactos culturales, académicos y turísticos con los diferentes países que conforman la Nueva Ruta de la Seda y especialmente con China, haciendo que la cifra de turistas chinos que visitan nuestro país se incremente de manera importante.

En este escenario, donde Valencia juega un papel principal entre las ciudades de las rutas occidentales de la seda por las múltiples vinculaciones mantenidas por la ciudad con la seda, la ciudad no está sola. En nuestro país existen otros puntos de la geografía relacionados y vinculados de manera muy significativa con la seda. Tarrasa es uno de ellos. Dicha ciudad alberga desde 1990, en su Museo Textil, la sede de la Comisión de la Ruta de la Seda en España, con el objetivo de estudiar

la ruta como itinerario cultural. También ciudades como Murcia, Sevilla, Córdoba, Granada, Zaragoza, Toledo y Barcelona e incluso la isla de La Palma tienen una estrecha relación con la cultura de la seda. Todas estas ciudades podrían formar parte de los diferentes itinerarios culturales que se podrían ofrecer al turista chino para que visite nuestro país, e incluirlas en un programa de “rutas interiores” de la propia Ruta de la Seda en España. Esta acción no sólo nos proporcionaría un mayor acercamiento al mercado turístico chino, sino también una imagen de implicación activa con la Nueva Ruta de la Seda, promovida por el Gobierno chino, en su tramo español. Si esta suerte de programa “cultural de la ruta” formara parte de la oferta turística española enfocada al turismo chino, sin duda sería bien recibida por China y por sus turistas y las relaciones bilaterales a nivel turístico entre ambos países podrían verse beneficiadas.

Por otro lado, Valencia, como la capital de la Ruta de la Seda Marítima, es uno de los puntos neurálgicos del turismo de cruceros, por la vertiente mediterránea de la ruta (Estambul, Atenas, Venecia y Valencia). Esta circunstancia hace que se pueda pensar en crear y ofertar un nuevo producto de cruceros relacionado con la Nueva Ruta de la Seda en el que Valencia ejercería como puerta de entrada de turistas a la vertiente española de la ruta. España, como país más competitivo del mundo, tiene las herramientas para dar a conocer este producto en el exterior y hacer que la ruta se extienda hasta dentro de nuestras fronteras.



Los gobiernos y las empresas turísticas tienden a cometer el error de pensar en los turistas chinos en términos de empresas turísticas chinas.

A su vez, las alianzas público-privadas para el desarrollo del turismo en la Ruta de la Seda juegan un papel muy importante. Los gobiernos deben organizar y dirigir las políticas de turismo, pero el motor del desarrollo turístico es el sector privado, de ahí que uno no pueda funcionar sin el otro. Una participación conjunta en acciones de elaboración de un buen producto entre instituciones públicas y empresas privadas del sector turístico español (hoteles, agencias de viajes, tour-operadores, compañías navieras, etc.) y una adecuada promoción en China de la Ruta de la Seda en España puede ser el desencadenante de una nueva demanda y una nueva preferencia para los viajeros y turistas chinos que entre sus motivaciones se encuentre el turismo cultural. A esto hay que añadir que la Nueva Ruta de la Seda en nuestro país podría desestacionalizar el sector turístico, facilitar la aparición de nuevos productos en las ciudades por donde pase, ofrecer posibilidades de desarrollo en los diferentes destinos e impulsar la internacionalización de empresas ligadas a la actividad turística. Sin duda, esta participación conjunta puede ayudar a progresar y mejorar en cuestiones

de desarrollo de productos, marketing e infraestructuras, así como incrementar el número de turistas chinos.

Los viajeros independientes, los métodos de pago y las ciudades de segundo nivel, nuevos impulsores del turismo chino

Aunque el 60% de los consumidores chinos todavía prefieren viajar en paquetes turísticos a destinos de larga distancia, debido principalmente a las barreras idiomáticas, cada vez más turistas chinos, especialmente los jóvenes, se vuelven más independientes y evitan viajar con grupos turísticos que han contratado un paquete cerrado. Los nuevos millennials son la clave de esta nueva tendencia de viajes en China. Esta opción les da la oportunidad de crear sus propios itinerarios personalizados que no están sujetos a horarios rígidos ni a viajar en grupo.

El ascenso del viajero independiente chino (FIT, por sus siglas en inglés) se ha convertido en un tema común en conferencias, ferias y eventos de turismo por muchas buenas razones. Poder eludir a los operadores turísticos chinos y la

idea de captar directamente una clientela china adinerada y sofisticada seguramente estará entre los objetivos de las empresas turísticas de todo el mundo. Para las empresas turísticas más pequeñas en particular, los viajeros independientes chinos podrían representar el primer paso real en el floreciente mercado turístico chino, que hasta ahora ha beneficiado principalmente a las principales marcas y multinacionales que se han asegurado un lugar en los itinerarios de los operadores turísticos chinos.

Los gobiernos y las empresas turísticas tienden a cometer el error de pensar en los turistas chinos en términos de empresas turísticas chinas. Sin embargo, lo que es mejor para el operador turístico chino no es necesariamente lo mejor para el viajero chino, y los turistas independientes son significativamente más rentables que los turistas que viajan en grupo. Los destinos que aún no han tenido éxito con los FIT chinos deberían analizar si sus acciones de marketing están dirigidas a los operadores turísticos y si enfocan sus esfuerzos en satisfacer a estos actores. El turismo dominado por los operadores turísticos debe ser una señal clara de que no se está haciendo lo suficiente para satisfacer las necesidades y demandas de los turistas independientes.

Los turistas denominados FIT tienen un nivel de educación más alto, son más ricos y, por lo general, hablan más idiomas que los turistas tradicionales. Tienden a usar aplicaciones y recursos *on line*, páginas web de viajes y cuentas de redes sociales,

como WeChat, para planificar sus itinerarios de viaje. La popularidad de WeChat en China la ha convertido en la plataforma más importante donde participar y atraer a los consumidores chinos. Los viajeros chinos más jóvenes a menudo investigan, planean y compran su viaje al exterior en WeChat. Cada vez más, las aplicaciones de pago móvil como WeChat Pay se han convertido en una parte intrínseca de su estilo de vida y de sus viajes. Los pagos a través de dispositivos móviles son fundamentales para la cultura de consumo china y, por extensión, para los turistas chinos por su comodidad, por su familiaridad, porque no necesitan viajar con grandes cantidades de efectivo y por otra razón, quizás más importante y que pueda sorprender, por su orgullo por las marcas chinas, lo cual encaja con el discurso nacionalista chino de Xi Jinping. Este, sin duda, es otro medio importante para introducirse en el mercado chino y poder conectar con sus potenciales turistas.

Muchas empresas y destinos internacionales ya se han percatado de esta circunstancia y han tomado medidas para hacer frente a esta demanda e impulsar el consumo turístico chino. La creciente aceptación de las principales plataformas de pago *on line* chinas en los principales destinos turísticos, permitiendo el pago de hoteles, restaurantes, souvenirs, eventos culturales, programas de entretenimiento, etc.; ha hecho que los turistas chinos tengan la tranquilidad de saber que sus tarjetas serán aceptadas fuera de China y que además no se les cargarán comisiones por el pago con las mismas.



Los operadores turísticos españoles deberían considerar buscar ciudades de segundo nivel para generar nuevas oportunidades de negocio.

El sector turístico español debería prestar especial atención a esta particularidad. Comercializar los destinos, productos y servicios turísticos españoles en redes sociales chinas y facilitar el pago de los mismos a través de plataformas *on line* chinas como UnionPay QuickPass, UnionPay QR Code, Alipay y WeChat Pay podrían aumentar el deseo de compra de los turistas chinos. Obviamente, no es la solución única para atraer a los turistas chinos, pero probablemente sea una de las formas más directas de mejorar la satisfacción del cliente chino. Para un destino o empresa turística que quiera atraer turistas chinos y sus divisas, la importancia de implementar, proporcionar y aceptar formas de pago *Chinese-friendly* no es una opción, es una necesidad.

Otro de los nuevos impulsores del turismo chino son las ciudades de segundo nivel. La ATC ha observado que el interés en los viajes al extranjero en las ciudades de segundo y tercer nivel está aumentando drásticamente, convirtiéndolas en los principales impulsores del turismo emisor

chino. Esto es debido, en gran parte, a que los ingresos *per cápita* de los ciudadanos de dichas ciudades están aumentando rápidamente, por lo que cada vez más profesionales en China ya no ven la necesidad de viajar a las ciudades de primer nivel para buscar un empleo remunerado, aumentando el consumo en sus lugares de residencia.

Esta circunstancia nos ayuda a entender que se trata de provincias grandes y ricas en China con un gran número de individuos de clase media, que nunca antes tuvieron la oportunidad de viajar al extranjero pero que promoverán un mayor crecimiento para el turismo emisor chino en un futuro inmediato. Las ciudades más pequeñas de segundo nivel, aunque son menos cosmopolitas, cuentan con un gran número de personas que tienen los ingresos disponibles para gastar en viajes.

Los operadores turísticos españoles deberían considerar buscar ciudades de segundo nivel para generar nuevas oportunidades de negocio. Es posible que



El rápido aumento de la renta per cápita disponible en China está haciendo que los viajes al extranjero sean cada vez más accesibles para un número cada vez mayor de consumidores.

estos mercados no proporcionen un retorno inmediato de la inversión, pero el potencial de crecimiento a largo plazo está claramente garantizado.

Conclusiones

El rápido aumento de la renta *per cápita* disponible en China está haciendo que los viajes al extranjero sean cada vez más accesibles para un número cada vez mayor de consumidores. Las expectativas actuales sobre el crecimiento económico chino, en torno al 6,5%, son motivo de optimismo sobre el futuro desarrollo del turismo emisor chino.

El ingreso de España en el programa de la Ruta de la Seda de la OMT puede favorecer el desarrollo de un nuevo producto turístico relacionados con la seda y la sericultura y estrechar lazos a nivel turístico con China, ya que un producto tan genuinamente chino como es la seda puede ser un referente turístico en España para los turistas chinos. Asimismo, este nuevo producto puede ejercer de vehículo transmisor de ideas y conocimientos y a la vez potenciar los

vínculos entre ambos países. A pesar de la distancia que nos separa, tanto física como culturalmente hablando, la Nueva Ruta de la Seda nos brinda una oportunidad de acercamiento y crecimiento mutuo. Esta iniciativa servirá para estrechar y aumentar los lazos turísticos con China de tal manera que la Nueva Ruta de Seda podría ejercer como resorte para incentivar e incrementar las visitas de turistas chinos a nuestro país.

El turismo emisor chino no sólo está creciendo en tamaño, también está madurando y volviéndose más diverso. El hecho de que cada vez más ciudadanos chinos quieran viajar de forma independiente significa un cambio en la oferta de paquetes turísticos por viajes personalizados. Las empresas turísticas españolas también pueden beneficiarse de esta creciente demanda del mercado. Al hacerlo, también deben asegurarse de que sus ofertas estén diseñadas para tener en cuenta la demanda de sus clientes chinos. Sería recomendable personalizar los viajes y facilitar que la información esté disponible en chino en sus motores de búsqueda y redes sociales.

Los destinos, hoteles, restaurantes, museos, guías, etc., deberían afrontar estos cambios e intensificar sus esfuerzos para atender a estos viajeros y estar preparados para recibir a esta nueva ola de turistas independientes frente a los viajeros chinos más tradicionales que viajan con paquetes turísticos cerrados.

Los turistas chinos se están volviendo más conocedores de la tecnología, más orientados a los dispositivos móviles y mejor informados. Reciben información a través de sus redes sociales, reservan viajes a través de sus teléfonos móviles, comparten momentos de viaje con amigos y familiares a través de la red y priorizan el pago en sus viajes al extranjero a través de plataformas de pago chinas *on line*. En un mercado donde es difícil penetrar y captar turistas,

se recomienda facilitar el pago a los turistas chinos con sus propias tarjetas de crédito (Unionpay) o a través de plataformas chinas, ya sea Alipay o WeChat Pay. Si es algo que prefieren y demandan, habría que llevarlo a cabo.

Aunque seguirán existiendo grandes disparidades de ingresos, cada vez más ciudadanos chinos alcanzarán un poder adquisitivo que les permitirá realizar viajes al exterior. Muchos de estos futuros turistas chinos estarán ubicados en ciudades de segundo y tercer nivel, áreas que hasta ahora no figuraban en las estadísticas del turismo emisor chino. De cara al futuro, si los ingresos y los niveles educativos continúan creciendo, el turismo emisor chino no sólo aumentará, sino que también será más sofisticado y exigente.

La evolución de los sistemas políticos de España y Portugal: convergencias en la diferencia

Patrícia Lisa e Ignacio Molina

¿Cuáles son las coincidencias y transformaciones de los sistemas políticos español y portugués en el período previo y posterior a la crisis económica?

Resumen

Desde el siglo XIX, los sistemas políticos de España y Portugal han tenido una evolución semejante, con tendencia a la homogeneidad e incluso a la sincronía en el tiempo, si bien con una cierta anticipación por parte portuguesa. Los procesos simultáneos de democratización y europeización son el mejor reflejo de esta convergencia en la forma de gobierno y en el funcionamiento de la vida política, una pauta de desarrollo paralelo que, además, permitió la etapa de mayor intensidad en las relaciones bilaterales. En el difícil período comprendido entre 2011 y 2015 ambos países han experimentado importantes transformaciones de su modelo democrático que se han reflejado en el comportamiento electoral, el sistema de partidos y el

desempeño institucional. En este análisis pretendemos verificar hasta qué punto se ha mantenido la convergencia y la sintonía teniendo en cuenta que, aunque los desafíos de la crisis fueron semejantes (menor prosperidad, erosión de la legitimidad y una gobernanza menos estable), la adversa coyuntura hizo disminuir la capacidad de influencia exterior de ambos países y debilitó transitoriamente el vínculo bilateral. Lo cierto es que, después de un breve período excepcional, la persistencia de las semejanzas estructurales y la coincidencia en los objetivos dentro del marco europeo han permitido recuperar el buen tono de la relación. No obstante, en el contexto actual de reflexión sobre el futuro de la UE, existe margen para que ambos países vayan más allá, renovando el espíritu de colaboración que llegaron a alcanzar coincidiendo con su adhesión al proceso de integración.

Análisis

Similitudes y diferencias en la evolución de los dos sistemas políticos

Aunque seguramente es posible remontarse más atrás en el tiempo, es constatale que



Es constatable que los sistemas políticos de España y Portugal han tenido una evolución histórica semejante durante el período contemporáneo.

los sistemas políticos de España y Portugal han tenido una evolución histórica semejante durante el período contemporáneo. Esa similitud se reflejó ya en las revoluciones burguesas inacabadas del siglo XIX, con sus parlamentarismos liberales inestables, y se tradujo luego en las derivas autoritarias conservadoras durante un siglo XX en gran parte marcado por el retraso social o el aislamiento internacional, hasta que en la década de los 70 se produce por fin la transición y consolidación casi simultánea de la democracia. Es una tendencia a la convergencia e incluso a la sincronía en el tiempo, si bien con una cierta pauta de anticipación por parte portuguesa.¹

A finales del siglo XX esta coincidencia resulta especialmente evidente, aunque la cercanía temporal de los procesos de transición democrática en España y Portugal no diluye las especificidades que resultan de las evoluciones históricas y sociales

en los dos países. En España se produce una transición pactada a través de una reforma impulsada por élites del Estado (incluyendo el Rey recién proclamado) y consensuada entre los partidos políticos y otros actores, que se tradujo en una monarquía parlamentaria. En Portugal, por su parte, lo que se desencadena es una ruptura por golpe militar y una deriva revolucionaria, simultánea con el proceso de descolonización, que llevó a una profunda crisis del Estado, en la que destaca el protagonismo del Movimiento de las Fuerzas Amadas y la fuerte crispación entre los partidos políticos y demás fuerzas sociales. Esa transición convulsa opta por un sistema de gobierno semipresidencial, alejado del parlamentarismo más común en Europa y también distinto del modelo francés.

El ajuste y la consolidación de ambos régímenes se desarrolla en el mismo año: 1982. En España se produce entonces

1 De modo ilustrativo: (a) el ultimátum británico de 1890, que obligó a Portugal a retirarse del territorio comprendido entre Mozambique y Angola, antecede a la derrota española de 1898 frente a EEUU y la pérdida de Cuba y Filipinas; (b) el fin de la Monarquía portuguesa para dar paso a un régimen republicano inestable y poco duradero se produjo 20 años antes que la proclamación de la II República en España; (c) el golpe de Estado de Sidónio Pais en 1917 precede en muy poco tiempo al de Primo de Rivera; (d) la dictadura iniciada en 1926 y la posterior llegada al poder de Salazar se adelanta sólo unos años al franquismo; (e) la revolución militar de abril de 1974 que da origen a la democracia portuguesa antecede la transición española desencadenada con la muerte de Francisco Franco en 1975; y (f) la Constitución portuguesa se aprueba el 2 de abril de 1976 mientras que la española es ratificada en referéndum el 6 de diciembre de 1978.

la primera mayoría absoluta del Partido Socialista Obrero Español (PSOE) con Felipe González, que da lugar a un largo período de estabilidad gubernamental y a la creación de una alternativa sólida en el Partido Popular (PP). En Portugal, ese mismo año, se revisa la Constitución y se eliminan los sesgos revolucionarios de la entente constitucional entre el Movimiento de las Fuerzas Armadas y los partidos políticos. La revisión de los poderes presidenciales en este marco va a permitir que a partir de 1986 Mário Soares desarrolle los principios teóricos de moderación suprapartidista del ejercicio del cargo que marca el semipresidencialismo portugués, favoreciendo la moderación ideológica y, en cierta medida, la estabilidad gubernativa que se inicia en 1987 con el ciclo de gobiernos mayoritarios unipartidistas del Partido Social Demócrata (PSD) –que no se ubica en la izquierda pese a lo que sugiere su nombre–, liderados por Aníbal Cavaco Silva. Pese a esas diferencias institucionales de partida, los dos países van a compartir objetivos y condiciones estructurales internas o geoestratégicas que se traducen en un común denominador que se concreta con la firma de la adhesión a la UE (entonces Comunidades Europeas) el 12 de junio de 1985.

El ciclo de convergencia entre la democracia española y la portuguesa

Como se acaba de señalar, la última década de los 80 va a marcar el momento temporal en el que se empieza a hacer más evidente la convergencia entre ambos países y las sintonías que se producen en el desarrollo

de los dos regímenes políticos democráticos en el casi cuarto de siglo que va de 1987 a 2010.

Los sistemas electorales teóricamente proporcionales pero de sesgos mayoritarios (por el tamaño medio-bajo de la mayor parte de los distritos), con listas cerradas y la fórmula D'Hondt, contribuyeron en España y Portugal a la bipolarización entre los dos principales partidos, de rasgos jerárquicos y disciplinados. La competición va a tener elementos de confrontación adversarial, sobre todo en España, aunque con una pauta más bien centrípeta, y con el condicionamiento adicional de pequeños partidos que llevan a caracterizar con más rigor politológico a los dos sistemas como multipartidismos moderados (con una media de cinco partidos con representación parlamentaria). En Portugal, junto a los dos grandes (Partido Socialista –PS– en el centro izquierda y PSD en el centro derecha) habrá pequeños partidos tanto en el polo de la derecha (los demócrata-cristiano-populares del CDS-PP) como en el de la izquierda (comunistas y más tarde el *Bloco de Esquerda*). En España, el bipartidismo imperfecto socialista y popular convivirá en estos años con Izquierda Unida (IU) a la izquierda, fuerzas centristas pequeñas (CDS y UPyD) y, sobre todo, los influyentes partidos nacionalistas de Cataluña y el País Vasco.

Ese pluralismo va a matizar pero no impedir que los sistemas se comporten en gran medida como bipartidistas. Al fin y al cabo, los gobiernos se van a beneficiar de reglas



La hegemonía de los dos principales partidos en los dos países y su alternancia en el poder ha funcionado desde la mitad de los años 80.

institucionales de refuerzo y de un índice muy bajo de fragmentación parlamentaria. Entre las monarquías constitucionales, desde los años 80 hasta 2015, España sólo es adelantada por el modelo mayoritario típico del Reino Unido, mientras Portugal es el sistema con menos partidos parlamentarios de entre todos los sistemas semi-presidenciales y la mayor parte de las repúblicas europeas. Los dos principales partidos en ambos países acumularon una proporción cada vez mayor de votos y escaños hasta el cambio de tendencia a partir de la crisis. En España, PP y PSOE ya sumaban casi el 70% de los votos en los años 80 pero llegaron a concentrar en 2008 casi el 85% y más del 90% de los escaños. A partir de 1993, en la medida en la que las distancias electorales se fueron acortando y el sistema se vuelve más competitivo, la contienda electoral entre los dos principales partidos va a ser más crispada. En Portugal, PS y PSD acapararon casi el 80% en los votos a partir de 1985 y hasta 2009. La estrategia tácita, entre estos partidos, de dejar gobernar el partido ganador de las elecciones, aunque fuese en minoría, tuvo

como consecuencia la tendencia a una competición orientada hacia el centro del espectro político.

La hegemonía de los dos principales partidos en los dos países y su alternancia en el poder ha funcionado desde la mitad de los años 80,² consolidando el predominio de gobiernos mayoritarios, unipartidistas, que descansan en liderazgos fuertes y en partidos cohesionados que facilitan la elaboración de políticas públicas sin apenas resistencia de unos poderes legislativos débiles (Asamblea de la República y Cortes Generales) pues se basan en reglas parlamentarias restrictivas y fuerte disciplina de voto. Además, el monocameralismo del modelo parlamentario portugués no dista tanto del bicameralismo muy imperfecto español, en el que el Congreso de los Diputados prácticamente anula al Senado en funciones legislativas y de control político.

No obstante, la praxis de la consolidación del sistema en Portugal no logró evitar períodos de relativa inestabilidad que llevaron a prácticamente el doble de

2 En los últimos 35 años ha habido 18 años de gobiernos socialistas en Portugal por 21 en España y 17 años con gobiernos de centro derecha en Portugal por 14 en España.

elecciones y de gobiernos de los que habrían resultado del cumplimiento de los cuatro años de legislatura.³ La evolución del sistema de partidos portugués hacia esa suerte de bipartidismo imperfecto y la reducción del número de partidos no ha sido suficiente para garantizar mayorías estables. Hubo gobiernos minoritarios, disoluciones anticipadas de la Asamblea, ceses del gobierno por petición o iniciativa presidencial, así como coaliciones pre y post electorales. La influyente Presidencia de la República ha sido un actor de rasgos variables, que ha vivido en varias ocasiones en cohabitación ideológica con el gobierno, y con perfiles presidenciales más o menos intervencionistas, arbitrales o notariales. Dependiendo de las ocasiones, el presidente llegó a ser un contrapoder (Soares), un socio institucional (Sampaio y Cavaco en ciclos de confluencia) o un regulador crítico (Sampaio y Cavaco en cohabitación).⁴ La dialéctica entre los poderes presidenciales (formales e informales) que pueden condicionar *de jure* y *de facto* la actuación del gobierno y asumir un papel de veto *player*⁵ sigue siendo uno de los aspectos del diseño constitucional portugués que vuelve a la agenda política en momentos de crisis institucionales como la que se siguió a las elecciones de 2015.

En España, el sistema de gobierno y el sistema electoral proporcional, corregido

con sesgos mayoritarios como se ha dicho, posibilitó la formación de gobiernos unipartidistas que han llegado a alcanzar las más altas tasas europeas de estabilidad, pudiendo presumir incluso de ser uno de los sistemas más estables del mundo tras Australia. La arquitectura constitucional para la formación o destitución del poder ejecutivo regula la designación del presidente del Gobierno por mayoría relativa en segunda votación de investidura y su destitución limitada a mociones de censura “constructivas” que incluyan a un candidato alternativo respaldado por una mayoría parlamentaria. Como resultado de estas reglas de fortalecimiento del ejecutivo, incluso gobiernos minoritarios y en escenarios de gran fragmentación parlamentaria, como el que ha salido de las elecciones de 2016, pueden tener buenas perspectivas de cumplir la legislatura.

El protagonismo tradicionalmente asumido por los partidos políticos de ambos países y el objetivo de garantizar la estabilidad social con gobiernos sólidos respaldados en liderazgos fuertes, privilegió el desarrollo de las prerrogativas democráticas de representatividad, capacidad de dirección y legitimidad en vez de las de participación y concertación social. La escasa relación entre representantes y representados (listas cerradas y bloqueadas), la persistencia

3 Incluso si consideramos el periodo de relativa estabilidad tras la formación de las primeras mayorías unipartidistas a partir de 1987, se han formado 11 gobiernos y cinco de ellos no cumplieron la legislatura (Guterres –segunda legislatura–, crisis política tras la salida de Durão Barroso, gobierno de Sócrates en la segunda legislatura y Passos Coelho en la segunda legislatura tras la crisis política de 2015).

4 Carlos Blanco de Mora (2016), “Semipresidencialismo de assembleia”, Público, 13/I/2016, <https://www.publico.pt/2016/01/13/politica/opiniao/sempresidencialismo-de-assembleia-1719955>.

5 Se usa la categorización de George Tsebelis para medir la diseminación del poder en las democracias. Véase George Tsebelis (2007), *Jugadores con veto: cómo funcionan las instituciones políticas*, Fondo de Cultura Económica de España.

de una sociedad civil poco estructurada o el escaso uso del referéndum resaltan los sesgos mayoritarios de ambos sistemas. El *kratós* (autoridad) es claramente predominante en relación al *demos* (representatividad popular) en ambos países.

Por otro lado, Portugal y España son prácticamente los únicos países europeos sin formaciones populistas xenófobas ni eurófobas de extrema derecha. El recuerdo y la estigmatización de sus régimenes autocráticos explica en parte este rasgo, que se completa por la existencia de partidos anti-régimen a la izquierda que absorben la insatisfacción social. En Portugal, el comunismo (PCP, que desde 1987 se presenta a elecciones en coalición con los "Verdes" como Coalición Democrática Unitaria-CDU) ha sido relativamente fuerte, situándose entre la tercera y la cuarta fuerza política con una posición cercana al 7%-9% del electorado. En la década de los 90 surge el *Bloco de Esquerda*, cercano al actual Podemos español, que en su conjunto absorben esa misma contestación. En España el comunismo y sus posteriores derivadas han sido algo más débiles hasta 2014, pero también relevante si al PCE (desde 1986, IU) se suman las fuerzas nacionalistas de izquierda.

Para completar este panorama de las semejanzas entre los dos sistemas políticos es también importante señalar que existen

muy parecidas tradiciones administrativas, culturas legales y de funcionamiento de la justicia, cuya inspiración continental francesa de burocracia centralizada y proteccionista conlleva un considerable peso del Estado en la sociedad. Ambas administraciones aumentaron significativamente su tamaño e influencia con la implementación reciente de los Estados de bienestar. El gasto público directo del Estado se ha duplicado en los dos países desde la democratización y ha pasado del entorno del 20% del PIB al 42,7% en España y al 45,8% en Portugal (datos de 2016), algo por debajo de la media europea del 47,3%.⁶ En gran parte este aumento se explica por el crecimiento del papel de Estado como suministrador de servicios sociales, incluyendo educación, salud y seguridad social. En general, la eficiencia ha mejorado en los últimos 30 años a raíz de reformas administrativas y legislativas ampliamente influenciadas por el cumplimiento de las obligaciones con la pertenencia a la UE.

Asimismo, ambos países tienen tribunales constitucionales poderosos que juegan un importante papel en el arreglo de las controversias institucionales de las respectivas arquitecturas constitucionales. En Portugal, el llamado pedido de apreciación constitucional previa por parte del presidente funciona, a veces, como estrategia de influir en la línea de actuación del Gobierno. En España, el Tribunal es llamado a dirimir las contiendas entre el

⁶ Pese a la disminución generalizada del gasto público en los años de la crisis (2007-2010), de acuerdo con un estudio de la Comisión de 2012: "The quality of public expenditures in the EU", http://ec.europa.eu/economy_finance/publications/occasional_paper/2012/pdf/ocp125_en.pdf.



Ambos países tienen tribunales constitucionales poderosos que juegan un importante papel en el arreglo de las controversias institucionales de las respectivas arquitecturas constitucionales.

Gobierno y las Comunidades Autónomas, pero también se ha usado por la oposición para contrapesar las decisiones mayoritarias del ejecutivo. El diseño institucional de ambos tribunales (composición y nombramiento) ha estado siempre en el debate público y vuelve con relativa fuerza a la agenda en momentos de crisis políticas en los dos países.

El panorama anteriormente expuesto, de similitudes y convergencia entre ambos sistemas políticos, debe completarse teniendo en cuenta dos importantes rasgos del diseño institucional en el que los dos países se separan: la jefatura del Estado y el modelo territorial.

Ya se ha mencionado antes la naturaleza semipresidencial del sistema portugués y el papel cambiante, y más o menos activista, del presidente de la República. Al comparar con el modelo monárquico español son obvias las importantes diferencias entre un Rey constitucional y una jefatura del Estado directamente elegida, que además dispone de amplios poderes formales e informales (veto político, recurrir la constitucionalidad

de actos legislativos, nombrar y destituir el Gobierno o disolver el Parlamento) que le dan las llaves de la estabilidad del sistema político.

La organización del territorio como rasgo diferencial

En todo caso, es en la organización del territorio donde Portugal y España expresan mayor alejamiento. En España la organización territorial fue pensada como una solución a medio camino entre la federalización y vías más profundas de integración. Una fórmula altamente descentralizada demostró su validez en la consolidación de la democracia. La descentralización del gasto público español es equiparable al de otros sistemas federales europeos, pasando del casi un 90% de gasto central a principio de los 80 a menos del 50% en 2007. El Estado autonómico, sin embargo, carece de un marco institucional claro de relación entre el Gobierno central y las Comunidades Autónomas. Ese papel no lo juega el Senado y, pese a la existencia de conferencias intergubernamentales para el tratamiento de políticas sectoriales, esa función ha



Al contrario de la descentralización española, el Estado portugués no ha alterado significativamente su organización territorial del poder con la democracia.

tendido a ser sustituida por dos vías muy imperfectas: en el lado jurisdiccional por el Tribunal Constitucional y en el político, directamente por los partidos. Una relación dificultada por las muy distintas visiones de las fuerzas políticas con respecto al grado ideal de autogobierno o la forma de abordar el encaje del nacionalismo vasco y, sobre todo, catalán.

Pese a esto, es obligado referir el papel estabilizador de gobernabilidad por parte de los partidos moderados de corte nacionalista (sobre todo CIU hasta 2012, y aún todavía PNV) que además conformaron casi el único elemento pluralista de un sistema fuertemente bipolarizado hasta hace muy poco. Es evidente que la crisis constitucional desencadenada en Cataluña en los últimos años ha impactado sobre el modelo territorial, con consecuencias aún desconocidas. Lo que sí está ya claro es que se ha confirmado la importancia de esta dimensión clave del régimen político español que va más allá del debate sobre la descentralización pues afecta al sistema de partidos y al modelo democrático en su conjunto.

En sus antípodas, Portugal es el paradigma del Estado-nación con una población homogénea y el mismo territorio desde mitad del siglo XIII y definitivamente desde la mitad del XVII, lo que le coloca a la cabeza de la invariabilidad de las fronteras en Europa. No hay conflictividad sobre la identidad nacional e incluso como resollo del proceso de transición se mantiene la prohibición constitucional de formación de partidos políticos regionales. Sin embargo, hay cierto reparto geográfico entre los partidos parlamentarios. En los extremos del espectro político el derechista CDS-PP y la CDU funcionan respectivamente como partidos del centro-norte y meridional con el apoyo de los dos grandes, PS y PSD, que están geográficamente repartidos. El Bloco de Esquerda, por su parte, es un fenómeno más urbano.

Al contrario de la descentralización española, salvo por lo que se refiere a las islas autónomas de Azores y Madeira, el Estado portugués no ha alterado significativamente su organización territorial del poder con la democracia. La descentralización y el combate a la desertificación del interior del país están

en el debate político y en los sucesivos programas de gobierno, sin éxitos profundos. La centralización portuguesa contribuye, en parte, a mantener la preponderancia del Estado en muchos aspectos de la sociedad y la economía, lo que resulta particularmente visible en las políticas de infraestructuras y movilidad territorial. El consenso político y social nacional en torno a la necesidad de más descentralización administrativa tiene el talón de Aquiles en su financiación.

Curiosamente, y pese a esas grandes diferencias, los modelos territoriales de los dos países han contribuido a consolidar los sesgos mayoritarios de sus sistemas políticos en el período 1985-2015. Por otra parte, su persistencia en las respectivas agendas de reforma institucional en momentos electorales o de crisis políticas (junto con la reforma de las leyes electorales, la financiación de los partidos), pueden ser indicadores de la adecuación, eficacia, y, quizás, el apoyo del que gozan los sistemas políticos en los dos países.

Los impactos políticos de la crisis: nuevos ciclos y nuevas similitudes en los dos sistemas políticos

La profunda crisis económica que golpeó a los dos países a partir de 2008 tuvo que ser gestionada por sendos Gobiernos socialistas, que carecían de mayoría absoluta y afrontaban sus segundas legislaturas. En 2011, en

Portugal se produce un rescate financiero exterior completo con la consiguiente implementación del programa de medidas de control impuestas por la Troika (Banco Central Europeo, FMI y Comisión Europea), lo que llevó a una dolorosa pérdida de soberanía, la dimisión del primer ministro Sócrates y castigos electorales al partido en el gobierno. En España, la condicionalidad europea fue parcial, limitada a la banca en 2012, pero los efectos económicos y sociales de la crisis fueron similares e incluso muy superiores por lo que respecta al ámbito político y la erosión de los dos grandes partidos.

En ambos países, la alternancia funcionó en las elecciones de 2011 con la formación de gobiernos de centro derecha (PP en España y la coalición del PSD con CDS-PP en Portugal) destinados a implementar medidas impopulares de contención del gasto público y otras duras reformas de ajuste. Las dos legislaturas que arrancan entonces van a marcar un auténtico test de estrés a los sesgos mayoritarios y bipartidistas de los dos sistemas políticos que se van a revelar en las siguientes elecciones del 2015 (4 de octubre en Portugal y 20 de diciembre en España). La división y el aumento de la insatisfacción social trajeron parlamentos fragmentados en los que hubo significativa disminución de la concentración del voto en los partidos del denominado “arco de la gobernabilidad”⁷ con el aumento de polarización. El surgimiento y/o refuerzo

7. En España, la suma del voto a los dos principales partidos pasó del entorno del 80% previo a la crisis hasta el 51% en 2015. En Portugal, los dos principales partidos registraron una disminución sustancial de votos a partir de las elecciones de 2009, recibiendo por primera vez desde la consolidación del sistema en 1987, menos de dos tercios del total. Esta tendencia se mantuvo en las elecciones de 2011 y 2015.



En Portugal, el último trimestre de 2015 estuvo marcado por la crispación entre los partidos y también por el controvertido papel que tenía que jugar el presidente de la República.

de los partidos anti-austeridad y anti cartelización (surgimiento del *Pessoas-Animais-Natureza* –PAN– y refuerzo del Bloco en Portugal y Podemos o Ciudadanos en España) dificultaron la formación de coaliciones inmediatas o evidentes de gobierno, a la vez que los partidos socialistas tampoco lograron sus objetivos electorales de forma que se van a abrir crisis políticas en ambos países. Por primera vez desde la consolidación de los respectivos sistemas políticos, los partidos en los gobiernos, que acababan de ganar las elecciones, no lograron formar gobiernos.

En Portugal, el último trimestre de 2015 estuvo marcado por la crispación entre los partidos y, también por el controvertido papel que tenía que jugar el presidente de la República, dificultado por la doble limitación circunstancial y temporal de sus poderes constitucionales (no puede disolver el parlamento antes de seis meses de su constitución, ni convocar nuevas elecciones en los últimos seis meses de su mandato) que le impidieron solucionar la crisis con una repetición electoral. Pese a que el presidente Cavaco encargó inicialmente al líder de la coalición de centro-derecha

que siguiese gobernando (encabezaba la fuerza más votada pero sin lograr mayoría absoluta) al final el PS logró formar gobierno, tras hacer caer al Gobierno a los 11 días de su investidura. Se van a producir entonces dos grandes novedades en el funcionamiento de la democracia portuguesa de los últimos treinta años: va a conseguir gobernar el segundo partido más votado y lo va a hacer con un sorprendente e inédito respaldo parlamentario de los partidos a su izquierda (Bloco y CDU), en especial por lo que se refiere a los comunistas que abandonan su tradicional rigidez. El gobierno débil de António Costa arrancó con acuerdos de mínimos, por separado, con sus socios en políticas que promueven la recuperación de los ingresos (tributarias, prestaciones sociales, seguridad social, sueldos mínimos, etc.) y excluyendo de los acuerdos los temas de mayor crispación vinculados a divergencias de fondo, muchos sobre temas de política internacional, como la pertenencia a la OTAN o la gobernanza del Euro. En contra de todas las expectativas, tales alianzas ya han conseguido sobrevivir a más de la mitad de la legislatura con buenas perspectivas de cumplirla y un balance importante de



La crisis de gobernabilidad fue aún mayor en España pues, en vez de durar dos meses, casi se alargó un año (de diciembre de 2015 a noviembre de 2016) y el resultado final se ha demostrado más frágil e inestable.

éxitos. Sin duda, contribuye a este resultado el ciclo de crecimiento económico derivado de una coyuntura exterior de recuperación, de un clima de pacificación social y de recuperación de la confianza nacional que una *entente* institucional virtuosa entre el Gobierno de izquierda y el nuevo presidente de la República, el conservador Marcelo Rebelo de Sousa, lograron imprimir. Este último logra cotas de popularidad y un activismo presidencial que vuelve a suscitar el viejo debate portugués sobre los límites de sus funciones frente a las del Parlamento en el sistema semipresidencial.

La crisis de gobernabilidad fue aún mayor en España pues, en vez de durar dos meses, casi se alargó un año (de diciembre de 2015 a noviembre de 2016) y el resultado final se ha demostrado más frágil e inestable. Algunos de los elementos fueron similares a los de Portugal: inédita incapacidad del partido ganador de alcanzar mayoría parlamentaria, protagonismo insólito de los partidos nuevos o pequeños, o dudas y limitaciones constitucionales (que en el caso español eran evidentes por tratarse de un Rey) acerca del papel a ejercer por el jefe del Estado. Al final, sin embargo, el segundo

partido en votos (PSOE) no pudo desbancar al presidente del Gobierno Mariano Rajoy por la imposibilidad de conseguir el apoyo de las fuerzas a su izquierda. La nueva legislatura de Rajoy, que como en Portugal también descansa sobre un único partido con que necesita completar la mayoría con varios socios y que igualmente disfruta de la recuperación económica, no ha conseguido en cambio beneficiarse de una mejora del clima político –en gran parte como efecto de la crisis catalana–, ni de certidumbre presupuestaria ni, en fin, de buenos augurios en los sondeos, con Ciudadanos superando al PP. De hecho, ni siquiera está asegurado el término del mandato aunque, al margen de la coyuntura, un posible efecto impactante de la situación desde un enfoque comparativo es que España convergiese con Portugal en un sistema de partidos más similar y organizado en torno a una izquierda donde lidera la socialdemocracia pero en la que también influyen mucho las fuerzas radicales y un centro-derecha en el que la opción moderada supera a la más conservadora.

Como se ha visto, los desarrollos más recientes en los dos sistemas políticos



La estabilidad política pasa a exigir nuevas dinámicas de coalición y/o concertación que obligan a negociaciones permanentes y desafiantes equilibrios institucionales.

peninsulares presentan, una vez más, similitudes. Primero, la fase de mayorías absolutas y primeros ministros fuertes de los 80 se puede invertir con la consolidación de escenarios parlamentarios fragmentados que modifican además la relación entre poderes legislativo y ejecutivo. Los parlamentos de los dos países pueden transitar desde instituciones dedicadas a la legitimación y la rendición de cuentas de los gobiernos a actores más activos en la conducción de las políticas públicas y la gobernabilidad. Tal cambio puede todavía matizarse por factores institucionales, de competición política o incluso de volatilidad electoral. En España, el proceso soberanista catalán, la lucha por la hegemonía de la izquierda y la derecha aún está por decidir. En Portugal, un presidente de la República fuerte, con buenos índices de popularidad, puede usar activamente sus amplios poderes (formales e informales) para condicionar la vida política del país. Y en ambos países la volatilidad, aunque de menor magnitud en Portugal, hace que no sea descartable del todo el retorno a escenarios de nuevas mayorías absolutas.

Segundo, los escenarios fragmentados, sin predominio de una de las fuerzas, disminuyen la importancia de las victorias electorales. El partido que logra formar gobierno no es necesariamente el que gana las elecciones, sino el que tiene capacidad de construir mayorías parlamentarias (Gobierno de Portugal a final de 2015 e intento de investidura fallida del candidato socialista español Pedro Sánchez en 2016). El pragmatismo puede marcar la búsqueda de alianzas, ampliando el espectro político más allá de la tradicional alternancia y polarización derecha e izquierda. Los partidos podrían pasar a definirse mucho más según los temas programáticos en los que logran hacer efectiva su agenda legislativa, sea por acuerdos puntuales con el Gobierno o incluso formando mayorías parlamentarias alternativas desde la oposición.

Tercero, la estabilidad política pasa a exigir nuevas dinámicas de coalición y/o concertación que obligan a negociaciones permanentes y desafiantes equilibrios institucionales que pueden también jugar a favor de una cierta centralidad transaccional.

Sin embargo, la acentuada bipolarización y una posible deriva centrífuga pueden dificultar tales consensos. En Portugal, hubo cierto alejamiento entre PS y PSD, pese a que desde 2004 eran los partidos con más baja diferenciación programática del contexto europeo. En España, el paso del bipartidismo imperfecto a un panorama a cuatro no ha alterado aún las conductas confrontacionales y rígidas de los partidos políticos en sus respectivos ejes, por temor a perder sus espacios y capitales políticos, lo que se ha traducido en una sucesión de vetos cruzados y una acentuación, en vez de una moderación, de los rasgos ideológicos.

La cuarta similitud que se observa al comparar la evolución reciente de los dos países no se refiere tanto a las mencionadas transformaciones de la gobernanza nacional (la erosión de la otrora fuerte jerarquía del poder ejecutivo o el posible tránsito de un proceso político mayoritario a otro más flexible aunque también segmentado e inestable), sino que más bien remite a un fenómeno compartido con otras democracias occidentales: el aumento de la desconfianza hacia las instituciones y la política. La especificidad de España y Portugal en este tema es que la pérdida de legitimidad ha sido muy intensa, muy rápida y además parece vinculada a un malestar social que apenas se alivia con el crecimiento económico y la recuperación de empleos experimentados últimamente. Los sucesivos Eurobarómetros revelan que, de una situación de partida más bien optimista que duró hasta 2008, ambos países se han situado ampliamente por encima de la media

europea en descontento. Pero la evidencia empírica también señala otra coincidencia en los dos países. Se trata de que el objeto de insatisfacción consiste sobre todo en los partidos, los gobiernos y los parlamentos nacionales pero no en la UE. Hacia Bruselas se siente tal vez decepción, pero no rechazo, tal y como demuestra el hecho ya comentado de ser prácticamente los dos únicos de los 28 en los que no existen fuerzas eurofobas relevantes.

Conclusiones

Lecciones y perspectivas

Aunque es pronto para saber con certeza si la crisis ha constituido una coyuntura crítica que ha transformado algunos de los rasgos de las dos democracias ibéricas, parece obvio que las semejanzas políticas (y, por tanto, la coincidencia de los desafíos) seguirán siendo superiores a las diferencias. El gran reto interno compartido consiste en recuperar la confianza de la ciudadanía y recuperar la estabilidad política y social. El éxito va a depender del nervio deliberativo y de la capacidad de las instituciones para integrar visiones plurales y antagónicas sin que ello suponga ingobernabilidad. Las importantes lecciones de la crisis deben, por lo tanto, estar presentes a la hora de completar las reformas estructurales en las instituciones y en las políticas públicas de los dos países. Una línea evidente para avanzar apunta a una mayor implicación y rendición de cuentas parlamentarias conjugada con modelos territoriales y políticas económicas más sostenibles. La europeización creciente de estos ámbitos significa que es imposible alcanzar ningún

objetivo sin colocar el factor supranacional en el centro de las dos estrategias-país.

La enorme relevancia que tiene la UE en los sistemas político español y portugués lleva a concluir que el segundo gran reto es exterior y que tiene todo el sentido estrechar la cooperación entre los dos países para reposicionarse y frenar la innegable pérdida de influencia europea e internacional de la última década. En el cuarto de siglo que fue de 1985 a 2010 unas relaciones bilaterales fructíferas ayudaron a ambos a perseguir con éxito objetivos comunes especialmente trascendentales (en particular, resultó crucial la colaboración desarrollada en los emblemáticos años de preparación y adhesión al proyecto europeo). En cambio,

el difícil período comprendido entre 2011 y 2015 hizo disminuir la capacidad de influencia exterior de ambos países y debilitó el vínculo bilateral pues Madrid y Lisboa no optaron por una conducción cooperativa de las adversidades de la crisis. Es verdad que después de ese breve período excepcional, la persistencia de las semejanzas estructurales y la coincidencia en los objetivos dentro del marco europeo han permitido recuperar e incluso fortalecer el buen tono de la relación. No obstante, en el contexto actual de reflexión sobre el futuro de la UE, existe margen para que ambos países vayan mucho más allá en sus sinergias para proseguir en los objetivos e intereses comunes.

Euroorden versus extradición: discordancias en el (des) concierto europeo

Araceli Mangas Martín

Se analiza la aplicación de una euroorden por un tribunal regional alemán, así como las diferencias de filosofía, contexto de aplicación y requisitos con la clásica extradición.

Resumen

La normativa de la orden de detención y entrega o euroorden establece la obligación general de entrega al Estado solicitante de la persona buscada y sólo excepcionalmente denegar la entrega por causas tasadas e interpretadas de forma estricta. La euroorden cursada por el juez instructor del Tribunal Supremo español ha encontrado, de momento, un serio obstáculo en un tribunal regional alemán al estimar que los hechos sucedidos en Cataluña no son equiparables al delito de alta traición y están más próximos a situaciones de manifestaciones violentas, ignorando la violencia institucional contra la Constitución y la unidad nacional. Ha interferido en el poder judicial español al sentenciar sobre unos hechos, pruebas y argumentos de

los que no dispone ni puede conocer e impediría al juez instructor español culminar la instrucción y al Tribunal Supremo ejercer su plena función jurisdiccional.

Pocos remedios hay, pero habrá que ponderar las alternativas para no ahogarnos en el bucle penal y volver a la senda política y constitucional. La pregunta no es si en Alemania es delito declarar la independencia de un Land o región por las autoridades regionales. La pregunta es si el Gobierno y Senado alemán hubieran permitido lo que ha pasado en España: permitir convocar la sesión de un parlamento regional para programar el proceso independentista y permitir ejecutar en su totalidad el calendario de ruptura del orden constitucional y de la integridad territorial de Alemania.

Análisis

Planteamiento

La policía y los jueces, que son parte del poder soberano de un Estado, sólo pueden actuar dentro del territorio nacional. La soberanía territorial faculta para ejercer

poder legislativo, ejecutivo y judicial de forma exclusiva sobre las personas y cosas siempre que se encuentren dentro de su territorio y excluye el ejercicio de esas funciones a los poderes de un Estado extranjero.

Ahora bien, la inviolabilidad de la soberanía territorial no debe favorecer el delito y la impunidad del delincuente. Hace tiempo que se considera un deber de justicia internacional cooperar en el castigo de los delincuentes aceptando que el ius puniendo de un Estado pueda atravesar fronteras bajo control del Estado requerido en aras de la necesaria cooperación y solidaridad internacional.

Por ello, cuando un juez debe procesar a alguien por la comisión de un delito o ejecutar una pena sobre una persona que se encuentra en un Estado extranjero, la forma de procesarla es solicitar por la autoridad judicial competente su detención al Estado extranjero donde se halle la persona buscada para su entrega, después, al Estado requirente. Esa solicitud de Estado a Estado es la extradición en las clásicas relaciones internacionales y se rige siempre solo por convenio bilateral, multilateral o *ad hoc*.¹

La extradición es, pues, el habitual procedimiento de asistencia jurídica internacional entre dos Estados en el respeto mutuo de sus soberanías de acuerdo con el Derecho internacional. Obviamente, exige, como la euroorden, con carácter previo una orden internacional de busca y captura internacional solicitada por autoridad judicial (juez o fiscal) por medio de Interpol.

Desde su entrada en vigor el 1 de enero de 2004, la Orden de Detención y Entrega (ODE) o euroorden es un mecanismo simplificado de detención y entrega entre los Estados miembros de la UE² en plazos acelerados evitando el complejo procedimiento internacional de la extradición y, sobre todo, con una filosofía y objetivos distintos de confianza recíproca y reconocimiento mutuo.

La OD o euroorden presenta algunas semejanzas y muchas diferencias con respecto a la extradición.

Un elemento común, aunque diferenciado: el principio de legalidad

El Derecho internacional general o común no impone obligación de extraditar entre los Estados. El deber de extraditar sólo puede fundarse si hay un convenio entre

1 A los convenios bilaterales del siglo XIX y XX le sucedieron los tratados multilaterales como el del Consejo de Europa firmado en París el 13 de diciembre de 1957 (más varios protocolos adicionales posteriores); puso fin a bastantes convenios bilaterales. España es Parte desde 21 de abril de 1982. Este convenio no es aplicable a los Estados miembros de la UE por disponer del sistema de la Orden de Detención y Entrega.

2 Decisión Marco (DM) del Consejo de 13 de junio de 2002 (2002/584) relativa a la orden de detención europea y a los procedimientos de entrega entre Estados miembros, DO L 190 de 18.7.2002 (modificada por Decisión Marco de 2009/299, DO L 81 de 27.3.2009). En los años 90, tras el perfeccionamiento del mercado interior, se adoptó entre los miembros de la UE un convenio internacional de extradición simplificada al amparo del antiguo tercer pilar. Al comunitarizarse la justicia y asuntos de interior como competencia compartida en la reforma del Tratado de Ámsterdam, se adoptó la citada Decisión Marco (DM) de 2002 que sustituye al Convenio del Consejo de Europa de 1957 entre los miembros de la UE, así como al de extradición simplificada.



El Derecho internacional general o común no impone obligación de extraditar entre los Estados.

solicitante (juez emisor) y requerido (juez de ejecución); ya sea bilateral, ya sea porque ambos Estados participan en un convenio multilateral (como el convenio del Consejo de Europa de 1957 del que es parte España y Suiza –Estado no miembro de la UE– entre otros...). Igualmente, ante una solicitud, sin mediar previo acuerdo regulatorio, se puede hacer un acuerdo específico ad hoc –por ejemplo, mediante un canje de notas– de aceptación de entrega de persona concreta a cambio de entrega actual de otra persona concreta o para un futuro de otra persona que pueda interesar al Estado que hace la entrega actual.

Además, cada Estado regula en su constitución y leyes los requisitos materiales y procedimentales para dar curso a este auxilio judicial internacional.³

La euroorden tiene su patrón de legalidad en la citada Decisión Marco de 2002, si bien cada Estado miembro debe trasponerla en su sistema legal procesal dando lugar a ciertas diferencias de procedimientos y plazos como consecuencia de los recursos judiciales internos. Es un sistema armonizado, pero no unificado.

Como el proceso de extradición (y a veces con la euroorden) es aleatorio y se puede complicar en vericuetos procesales, en bastantes ocasiones los Estados civilizados de Europa lo compensan con el juicio en rebeldía⁴ o se soslaya mediante el juego combinado de las técnicas de expulsión del extranjero en frontera y detención por el Estado interesado en su captura (hace unos años expulsión de terroristas vascos

3 Por ejemplo, el art. 13.4 de la Constitución española y la Ley 4/1985, de 21 de marzo, de Extradición Pasiva, BOE, 26 de marzo de 1985. Toda extradición se regula detalladamente en un convenio por las Partes, las cuales pueden excluir determinados delitos no extraditables (de libre apreciación mutua) y en todo caso los de carácter político en sentido estricto de persecución por razones de etnia, religión, origen social, sexo o nacionalidad o cuando el Estado requirente pudiera recurrir a la tortura y trato inhumano o degradante o no se garantice el debido proceso o el delito pueda ser castigado con la pena de muerte.

4 Permitido por el Convenio Europeo de Derechos Humanos y por la propia euroorden; huir de la justicia no puede tener como premio su no procesamiento ni éste puede depender del consentimiento del presunto delincuente como sucede en España.



Todo Gobierno tiene un derecho de voto, inicial o final, plenamente discrecional en defensa del superior interés del Estado.

por Francia; o de nazis por distintos países y detención posterior inmediata).⁵

Elementos diferentes

1. La “filosofía” (propósito y contexto) de la ODE es muy distinta a la extradición, así como sus requisitos y condiciones. La ODE se adapta a las nuevas realidades de la libertad de circulación en un espacio sin fronteras (espacio Schengen). La euroorden pone fin al contexto de la extradición que ve en cada acto de auxilio un conflicto de soberanía, situando la ODE en un problema cotidiano de cooperación judicial en un espacio de solidaridad partiendo de la obligación de entrega. La obligación en la UE es extraditar; denegar es la excepción⁶ y hay que justificarla de forma estricta.

2. Otra diferencia radical entre una y otra figura de auxilio judicial es la fase política de toda extradición. Impensable e ilegal en la euroorden. Por ello no se entiende que los medios de comunicación españoles y alemanes pusieran en titulares que el gobierno alemán renunciaba a vetar. La ignorancia es osada y produce falsas noticias.

En toda extradición, ya sea antes de pronunciarse la autoridad judicial de ejecución, o después de ser autorizada por ésta, el Gobierno de cada Estado se reserva, ya sea paralizar la petición, ya sea paralizar la sentencia favorable a la extradición. Todo Gobierno tiene un derecho de voto, inicial o final, plenamente discrecional en defensa del superior interés del Estado.

5 Son modalidades legales de entrega, que no deben ser confundidas con el secuestro internacional (caso “Álvarez Machiain” en México) o con entregas extrajudiciales para facilitar la tortura (caso “vuelos de la CIA”). No confundir tampoco con el ardid legal o engaño en la captura (escala técnica de un avión), ni con la irregularidad o incluso la falsedad de documentos de extradición que no la invalidan (caso “Roldán” en España con “falsos papeles” de Laos); en estos casos se aplica la subsanación mediante una correcta acta de detención en cuanto entran en territorio nacional (mal capturado, bien detenido, *male captus, bene detenus*).

6 Como ha declarado el Tribunal de Justicia de la UE (TJUE), “la ejecución de la ODE constituye el principio, mientras que la denegación de la ejecución se concibe como una excepción que debe ser objeto de interpretación estricta” (TJUE, sentencias de 5 de abril de 2016, *Aranyosi y Cădăraru*, C 404/15 y C 659/15 PPU, EU:C:2016:198; de 29 de junio de 2017, *Daniel Adam Poplawski*, C 579/15, ap. 9, ECLI:EU:C:2017:503.) Para la Comisión, “La entrega de los nacionales del país de ejecución se ha constituido en principio y norma general, con escasas excepciones” (*Comunicación de la Comisión- Manual europeo para la emisión y ejecución de órdenes de detención europeas*, DO C 335, de 16.10.20-17).

La euroorden no permite bajo ningún concepto la interferencia de las autoridades políticas. Por ello, fue ilícito y ofensivo para España el veloz aplauso público de la ministra de Justicia, la socialdemócrata Katarina Barley, al auto del tribunal regional que denegaba la entrega por el delito de rebelión rompiendo la neutralidad política del Estado alemán, la separación de poderes y condicionaba a los jueces en un asunto en tramitación.

3. La confianza mutua. Mientras que en la extradición el juez de ejecución emplea mucho tiempo y discrecionalidad en examinar el sistema de respeto a los derechos fundamentales y garantías procesales del requirente, esto se da por cumplido en la euroorden. Hay una presunción a favor de que todos los miembros de la UE respetan los derechos fundamentales y las garantías procesales, presunción que sólo se puede destruir en caso bien comprobado de Estados de la UE sometidos a un procedimiento de observación o de sanción del art. 7 TUE o constatado por el Tribunal de Justicia de la UE (TJUE) de riesgo de trato inhumano.⁷

4. Reconocimiento mutuo. Es otro pilar del sistema de entrega de la UE; significa que las resoluciones emitidas por el juez emisor (órdenes de detención, sentencias condenatorias, etc.) van a ser consideradas como necesarias y proporcionadas, como si fueran propias de jueces del sistema nacional. Se presume su validez y fundamentación como si hubieran sido emitidas por juez nacional.⁸ Si la persona imputada o juzgada consiente en la entrega, en pocos días se hace la entrega.⁹ Si no consiente, entonces hay que comprobar la incriminación por la que se requiere la entrega.
5. Incriminación automática. La ODE describe 32 categorías de delitos que se reconocen automáticamente en todos los ordenamientos; nada hay que justificar sino llenar un breve formulario y marcar la casilla del delito o delitos imputados.
6. Incriminación facultativa. La ODE permite la entrega para el resto de los delitos no listados pudiendo exigirse la clásica doble incriminación o tipificación, es decir, el paralelismo del concreto delito en los dos sistemas jurídicos (del emisor o requirente y del juez de ejecución o

7 Según el TJUE, la confianza recíproca entre los Estados miembros reside en que sus respectivos ordenamientos jurídicos nacionales están "en condiciones de proporcionar una protección equivalente y efectiva de los derechos fundamentales, reconocidos en el ámbito de la Unión, en particular en la Carta de Niza, de modo que las personas objeto de una orden de detención europea podrán hacer uso de los medios de recurso previstos en el ordenamiento jurídico del Estado miembro de emisión que les permitan impugnar la legalidad del procedimiento penal de persecución o de ejecución de la pena o de la medida de seguridad privativas de libertad" entre muchas, de 30 de mayo de 2013, *Jeremy F.*, C 168/13 PPU, ap. 50 (ECLI:EU:C:2013:358); 22 de diciembre de 2017, *Ardic*, C-571/17 PPU, ECLI:EU:C:2017:1026.

8 En palabras del TJUE: "El principio de reconocimiento mutuo... implica asimismo... que, en principio, los Estados miembros están obligados a ejecutar toda orden de detención europea" (sentencia de 1 de diciembre de 2008, *Leymann y Pustovarov*, C 388/08 PPU, ap. 51, ECLI:EU:C:2008:669).

9 En los años de 2005 a 2009, entre el 51% y el 62% de los perseguidos judicialmente consintieron en su entrega (Informe de la Comisión al Parlamento Europeo y al Consejo sobre la aplicación desde 2007 de la Decisión Marco, SEC(2011) 430 final).



La extradición y la ODE se asientan en la reciprocidad de las relaciones jurídicas internacionales clásicas.

requerido). Bajo este supuesto están las euroórdenes cursadas a Bélgica,¹⁰ el Reino Unido y Alemania por los hechos acaecidos en Cataluña.

Doble incriminación o tipificación: el núcleo del debate en la polémica decisión denegatoria alemana

En parte es otra vertiente del principio de legalidad heredado de la extradición clásica y significa que las leyes de la Parte requerente y de la Parte requerida castiguen esos hechos por los que se reclama, es decir, que ambos sistemas jurídicos hayan previsto ese mismo delito. Obsérvese que la extradición y la ODE se asientan en la reciprocidad de las relaciones jurídicas internacionales clásicas. El *do ut des* garantiza equilibrios e igualdad soberana.

Esta idea persiste de forma flexible y excepcional en la euroorden en los delitos facultativos no listados, pero la denegación por falta de doble incriminación deberá ser una excepción según establece el Tribunal de Justicia de la UE.¹¹

Este ha sido el núcleo de la negativa del tribunal alemán de la región de Schleswig-Holstein (*Oberlandesgericht*). Desestima que se haya cometido delito de rebelión. Esto significa en el caso Puigdemont, a esta fecha y sin conocer la sentencia definitiva del tribunal alemán, sólo podría ser juzgado en España por malversación de fondos si al menos acepta la entrega por este delito.¹² Esa limitación ha causado asombro e indignación entre una amplia mayoría de la opinión pública y expertos juristas.

10 Dentro del concepto de doble incriminación o tipificación, para no abusar de este mecanismo para penas menores o faltas, tanto en la extradición como en la ODE se incluye el umbral de una pena mínima aplicable por el delito en el Estado requerente y Estado requerido que suele ser un año. Del derecho romano hemos heredado la expresión “el juez no se ocupa de cosas pequeñas” (*de minimis non curat praetor*). Por ello, estimé que la primera euroorden cursada sobre C. Puigdemont y otros para su interrogatorio era desproporcionalada y se podía obtener por medios sencillos (videoconferencia).

11 “... el requisito de la doble tipificación constituye una excepción a la regla del reconocimiento de la sentencia y de la ejecución de la condena. Por lo tanto, los supuestos de aplicación del motivo de denegación del reconocimiento de la sentencia y de la ejecución de la condena basado en la ausencia de doble tipificación... deben ser objeto de una interpretación estricta, con el fin de limitar los casos en que no procederá el reconocimiento ni la ejecución” (TJUE, sentencia de 17 de enero de 2017, *Jozef Grundza*, C-289/15, ap. 46, ECLI:EU:C:2017:4).

12 Al menos en ese auto, a reserva de mayor análisis, reconocen que Puigdemont fue “corresponsable” políticamente de la utilización de fondos para el referéndum y que su Gobierno no estaba autorizado a gastarlos tras la prohibición del Tribunal Constitucional.

En mi opinión, el tribunal alemán se ha extralimitado en su función; es inaudito que en un auto sobre medidas cautelares –que ponía en libertad condicional al detenido Puigdemont–, el tribunal regional alemán tome decisión en apenas 48 horas sobre el fondo del proceso denegando la entrega por el delito mayor y habida cuenta que la Decisión Marco parte de la obligación de entrega,¹³ incluida la situación dudosa. Posiblemente influyera el malestar del tribunal alemán y del Estado alemán por el contexto de la detención provocada por España.¹⁴

No es una operación simple deslindar los límites de la doble incriminación, pero es la tarea habitual del juez requerido. No se trata de comprobar la identidad sustancial o similitud de los tipos delictivos –no de todos sus elementos ni de la calificación-. Es irrelevante el *nomen iuris* o nombre del delito (rebelión en España, alta traición en Alemania, banda armada en España y asociación de malhechores en Francia u otros Estados). No significa tanto identidad de normas penales de los Estados afectados

como que tales hechos sean delictivos también en el Estado requerido (Alemania). Es más, lo habitual y el éxito de la euroorden es que los jueces requeridos aceptan la filosofía de las peticiones (confianza y reconocimiento mutuo)¹⁵ sin perder mucho tiempo puesto que en caso de duda también se entrega; Alemania entrega en más del 90% de los casos.

La euroorden parte de la existencia de diversidad material y formal en los códigos penales y respeta esa autonomía. Por ello, coincidencia o identidad no se puede exigir. Esta comprobación a veces es procelosa, y hay algunos riesgos claros de error judicial. Es inevitable que el juez requerido para la ejecución de la euroorden haga un examen elemental de los hechos y del alcance los mismos a la luz de lo relatado por el juez emisor, del precepto traducido, y del precepto paralelo y su jurisprudencia en el Estado de ejecución de la ODE. Dice el Tribunal de la Unión que “la condición necesaria y suficiente para poder apreciar la doble tipificación se basa en la circunstancia de que las acciones que dieron lugar a la

13. Art. 1.2 de la DM: “Los Estados miembros ejecutarán toda orden de detención europea, sobre la base del principio del reconocimiento mutuo y de acuerdo con las disposiciones de la presente Decisión marco”.

14. Una actuación policial como el seguimiento de personas, vehículos, balizamiento o controles telefónicos sin autorización judicial local en un Estado extranjero o provocar la detención en un Estado y no en otro, es una violación de la soberanía territorial de ese Estado y, por tanto, violación del Derecho Internacional al ser una utilización no permitida del territorio extranjero. La policía y el espionaje tiene el límite del territorio nacional. Sabemos que esas actividades ilícitas se hacen discretamente por los servicios de información fuera del territorio nacional, pero por delicadeza jamás se dice ni se debe decir qué se han hecho. Alardear y presumir de hechos ilícitos internacionales con fines de propaganda interna para tapar rotundos fracasos anteriores de los servicios de información españoles se acaba pagando.

15. Para el TJUE, en Gran Sala, “...tal apreciación equivaldría, en realidad, a efectuar de nuevo un verdadero examen de fondo del análisis ya realizado en el marco de la resolución judicial adoptada en el Estado miembro emisor en que se basa la orden de detención europea. ...ese nuevo examen vulneraría el principio de reconocimiento mutuo y lo privaría de todo efecto útil, puesto que dicho principio implica que exista una confianza reciproca en cuanto a la aceptación por cada uno de los Estados miembros de la aplicación del Derecho penal vigente en los demás Estados miembros, aun cuando la aplicación de su propio Derecho nacional conduzca a una solución diferente, y no permite, por lo tanto, a la autoridad judicial de ejecución sustituir por su propia apreciación” (sentencia de 23 de enero de 2018, *Dawid Piotrowski*, C 367/16, ap. 52, CLI:EU:C:2018:27).



La calificación penal de los hechos sucedidos en Cataluña es discutida por la doctrina española con un amplio elenco de autores que estima que hubo sedición, pero no rebelión.

condena dictada en el Estado de emisión también sean constitutivas de infracción en el Estado de ejecución. De ello se sigue que no es necesario que se trate de infracciones idénticas en ambos Estados".¹⁶

El tribunal requerido no puede analizar los indicios o los hechos sin las pruebas, ni exigir todos los elementos constitutivos del delito ni calificarlos. Estaría violando el respeto al reconocimiento mutuo de la labor judicial del juez requirente. La denegación sólo se justifica si de forma clara y objetiva los hechos no son constitutivos de delito similar en Alemania. Una denegación como la hecha por el tribunal alemán impide al tribunal que solicitó el auxilio continuar con su labor de investigar y al Tribunal Supremo juzgar los hechos.

Ambos delitos, siendo muy parecidos, tienen contextos históricos propios. En España la rebelión ha sido –en el pasado– un delito de militares, por ello pone énfasis en la violencia, aunque con dos niveles, una coacción menor, y otra agravada por un uso más caracterizado de la fuerza (art. 472 y

473 CP). En Alemania el contexto de la alta traición está pensado para grupos de civiles con capacidad de doblegar al Estado. Resultaba desproporcionado en el auto alemán comparar la intención de ruptura de la integridad territorial en España de un gobierno y un parlamento regional con una manifestación en una carretera alemana que fue exonerada de haber cometido tal delito de rebelión.

No hace falta recordar que la calificación penal de los hechos sucedidos en Cataluña es discutida por la doctrina española con un amplio elenco de autores que estima que hubo sedición, pero no rebelión. Quien tiene la competencia y los instrumentos procesales –pruebas y argumentos de las partes– para decidir la figura delictiva es el Tribunal Supremo español (o la Audiencia Nacional para otros encausados). Ahora bien, una cosa es el debate interno sobre la calificación pero que es irrelevante jurídicamente para cursar la ODE y otra es que se decida el fondo del proceso por un órgano extranjero, a todas luces incompetente, para calificar y dictar

16 TJUE, sentencia de 17 de enero de 2017, *Jozef Grundza*, C-289/15, ap. 34, ECLI:EU:C:2017:4.

sentencia absolutoria sin conocer las pruebas a fondo ni las argumentaciones de las partes...

El tribunal alemán no ha actuado como se espera del juez requerido a tenor de la normativa europea ya que no tiene que calificar ni comprobar los hechos, sino si pueden o no calificarse también penalmente en Alemania.¹⁷ Esa debió ser su función.

Possiblemente la solicitud de ODE del magistrado Llarena no sea del nivel y rigor esperable, no esté bien argumentado o sea dispersa ni se centre en el propósito finalista de los hechos y delitos imputados, cual fue la ruptura del orden constitucional y de la unidad nacional e integridad territorial y, por el contrario, lamentablemente demasiado centrado en la celebración del referéndum del 1 de octubre y disperso en la violencia que suscitó aparentemente como una manifestación mal gestionada, así como ataques tumultuosos a funcionarios judiciales y policiales durante un registro judicial de locales públicos.

La población no independentista sufre de forma continua y masiva coacción social en forma de insultos, pintadas en sus casas, represalias en sus puestos de trabajo, asaltos a locales y casas de los líderes constitucionalistas y sus familias o locales de esos partidos... Siendo graves, es evidente

que esos hechos no son el quid o esencia de la violencia contra el orden constitucional y la unidad nacional.

No fue lo más grave la violencia física en la celebración del referéndum ni en varios asaltos, sino la violencia institucional ejercida desde las dos instituciones más importantes del sistema autonómico, desde el Parlamento catalán y su gobierno. La violencia institucional se ha desplegado hace tiempo en un trato sucesivo inspirada, promovida y sostenida por las personas que presidían y formaban el gobierno catalán y también por quien presidía el parlamento catalán y la mesa que aprobaba órdenes del día de contenido ilegal y los ejecutaba.

Ha habido coacción institucional y esta fue muy evidente desde el 23 de enero de 2013 cuando se aprobó la Declaración del parlamento catalán proclamando su carácter de sujeto soberano y el primer referéndum de noviembre de 2014. Una nueva propuesta de Declaración el 27 de octubre de 2015, aprobada el 9 de noviembre, proclama de desobediencia general al sistema constitucional con un calendario inexorable para la aprobación de las dos leyes que articulaban la derogación de facto del Estatuto de Cataluña y la desvinculación con el Estado.¹⁸ Aquel calendario o proyecto se consumó en ruptura del orden constitucional con la desobediencia proclamada y

17 Art. 2. 4 de la DM: "los hechos que justifiquen la emisión de la orden de detención europea sean constitutivos de un delito respecto del derecho del Estado miembro de ejecución, con independencia de los elementos constitutivos o la calificación del mismo".

18 Con ocasión de la propuesta aceptada a trámite por la Mesa me pronuncié pidiendo que no se permitiera en modo alguno la sesión del Parlamento catalán que abría el proceso político que culminó el 27 de octubre de 2017 con la proclamación en sesión parlamentaria de la Declaración unilateral de independencia (esa petición la hice el 28 de octubre de 2015 en el diario *El Mundo*, "Cuenta atrás para el Estado catalán").



No es coacción o violencia desplegada a título particular de la ciudadana Forcadell o del ciudadano Puigdemont. No.

practicada frente a las reiteradas sentencias del Tribunal Constitucional y la aprobación de la ley de transitoriedad jurídica en septiembre de 2017 que otorgaba todos los poderes en el territorio de Cataluña, los tres poderes incluido el judicial, en una sola persona, el presidente de la nueva república proclamada por Carles Puigdemont y votada por el Parlamento catalán.

Todo ello formalizado en la votación de dos Declaraciones unilaterales de independencia y firma personalizada de los votantes (10 y 27 de octubre de 2018) para doblegar al Estado. No hubo ni es violencia física, no es violencia con despliegue de armamento. Si los políticos involucrados se hubieran limitado a encabezar una manifestación con esa reivindicación o incluso si se hubieran limitado a salir al balcón para proclamar la independencia (como hicieron en la Padania) estaríamos en el contexto de la libre expresión y manifestación de ideas, aunque sea tumultuosa y violenta. Hay una diferencia notable entre defender intelectualmente que una región pueda ser independiente por parte de determinados ciudadanos y, por el contrario, derogar

las leyes –el Estatuto de Cataluña– y la Constitución española al declarar la independencia de esa región por las autoridades político-legislativas de la misma.

No es coacción o violencia desplegada a título particular de la ciudadana Forcadell o del ciudadano Puigdemont. No.

El presidente de una Comunidad Autónoma es el más alto representante del Estado en la misma. Actos jurídicos sucesivos como los aprobados por las instituciones políticas catalanas es coacción jurídica, es coacción institucional, desde la presidencia de las instituciones políticas representativas de Cataluña contra el conjunto de la soberanía nacional, su integridad territorial y el orden democrático y constitucional. El Tribunal Supremo deberá decidir si esa violencia institucional es o no componente del delito de sedición o de rebelión; es su competencia juzgar el fondo del asunto.

Para el tribunal alemán como juez de ejecución de la euroorden su tarea intelectual y jurídica era decidir: ¿esos hechos, esa violencia institucional de

suceder en Alemania, hubieran sido punibles? ¿el código penal alemán nunca castigaría esos actos promovidos por un gobierno regional y la mayoría parlamentaria?

El principio de reconocimiento mutuo le obliga a aceptar los hechos relatados por el juez emisor español. De nuevo, quizás no están bien relatados y focalizados en el auto español ni su calificación en exclusiva de rebelión frente a otras opciones como la sedición o la conspiración para la rebelión.

Opciones frente a la adversidad buscada

Consecuencia de la exigencia de doble incriminación, no se puede perseguir al ciudadano entregado por un hecho anterior y distinto del objeto de la extradición o de la euroorden.

Si no hay la misma previsión en ambos ordenamientos se puede denegar la entrega o limitar el enjuiciamiento solo a delitos paralelos dado que no se podría cumplir con la reciprocidad de las obligaciones de entrega en un futuro. Se entrega para que en el futuro se puedan obtener la entrega en casos similares. Si el otro ordenamiento no reconoce ese delito, nunca se le podrá pedir una extradición o una euroorden y cobrarse la reciprocidad. Si no hubiera esa limitación no se cumpliría con la obligación de igualdad y equilibrio en las relaciones internacionales.

Es un requisito que la opinión pública y publicada no entiende al deducirse una “absolución” o imposibilidad de juzgar si solo se concede la entrega por determinados delitos; si esa persona es juzgada junto a otras por actividades similares, aparenta discriminación, pero es una consecuencia del régimen legal de la entrega.

Por tanto, si se confirma la entrega del ciudadano español Carles Puigdemont sólo por el delito de malversación, no podría ser juzgado por otros eventuales delitos (sedición, rebelión, desobediencia...). El juez instructor español podría solicitar ampliar la acusación a otros delitos que sean similares en el Código penal alemán.

Si esa imposibilidad de juzgar por determinados delitos no se acepta ahora por considerarse trato desigual entre autores del mismo delito, caben dos opciones en esta fase: una, se retira la solicitud (como ya se hizo con Bélgica) y se espera a mejor oportunidad hasta que el procesado entre en territorio español o de Estado que presente mejor paralelismo (lo que hizo España al reactivar la euroorden en abril). No obstante, no todo está perdido por culpa de esta herencia de la clásica extradición.¹⁹

La otra opción para evitar en el futuro esa humillante dependencia de sistemas penales extranjeros para enjuiciar hechos delictivos de nuestra competencia soberana

¹⁹ No está todo perdido y se abren opciones por la propia ODE para juzgar por la totalidad de delitos imputados (art. 27 ODE). Si es entregado solo por malversación, más tarde durante el juicio podría de nuevo el Tribunal Supremo solicitar autorización del tribunal regional alemán a la vista del trato desigual respecto de los restantes coautores de los mismos delitos. Parece impensable la opción que prevé la ODE de la renuncia expresa del enjuiciado a los límites de la ODE pues el honor y la dignidad no es virtud de los políticos independentistas. O la opción de juzgarle si permanece 45 días después de su puesta en libertad definitiva en España o si regresa a España tras haber salido después de ejecutada la sentencia inicial.

y evitar absoluciones o condenas distintas por los mismos presuntos delitos es que España se una al club de los Estados civilizados de nuestro entorno (Francia, Alemania, Bélgica, Italia, el Reino Unido...) que juzgan legalmente en rebeldía. En efecto, allí se juzga, con todas las garantías, al acusado en rebeldía (*absentia*) y cuando haya la oportunidad se ejecuta la pena privativa de libertad (y otras se ejecutan inmediatamente como la inhabilitación o las de reparación económica sobre los bienes del convicto). Pero en España no hemos superado complejos históricos y nos gusta dar lecciones a los demás Estados. Si tuviéramos previsto esta opción legal de los sistemas judiciales más serios de Europa, no habríamos tenido los vapuleos y disgustos pasados. Tras ser juzgado y condenados en España por la totalidad de los delitos, habríamos activado la euroorden para la ejecución de la pena privativa de libertad, tal como se prevé en caso de condenados en ausencia.

En el contexto concreto que analizo conviene a España prudencia y pragmatismo. No es interés preferente del Estado aclarar el alcance de las OED y las facultades de los tribunales nacionales en ellas; quizás lo sea de la doctrina académica.

Por ello, plantear ante el Tribunal de Justicia de la UE una cuestión prejudicial en interpretación, tal como regula el art. 267 TFUE, sobre el alcance de la doble incriminación (art. 4 DM) no tendría

beneficios absolutos. Al contrario, habría consecuencias negativas sin garantizar nunca un resultado favorable a nuestra interpretación ni tan siquiera si respondería al núcleo del debate.

En primer lugar, el procedimiento prejudicial podría solicitarlo la Fiscalía alemana al tribunal regional, antes de que decida definitivamente, que podría aceptar o no. Si acepta, se suspende el proceso de la euroorden en Alemania (probablemente hagan lo mismo en el Reino Unido y Bélgica) y habría que esperar una media de 18 meses. La Comisión europea intervendría,²⁰ también Alemania y otros Estados como Bélgica o el Reino Unido y otros. La manipulación de sus opiniones en el proceso prejudicial estaría servida en manos del independentismo. “Ayudando” así el Estado español a la internacionalización del proceso independista como lo viene haciendo desde el 1 de octubre de 2017. O esperar a la sentencia definitiva y que la Fiscalía alemana recurra al Tribunal Constitucional.

En segundo lugar, si no se hace desde Alemania, también el juez español podría solicitar la cuestión prejudicial en interpretación. Pero no debe hacerlo hasta tener la sentencia definitiva del tribunal alemán. Y los argumentos en contra del planteamiento de la cuestión prejudicial aducidos valen igual aquí (internacionalización de la cuestión catalana).

20 La Comisaria de Justicia, violando la separación de poderes, ya se ha pronunciado con rapidez sobre la “aplicación modélica” (sic) por el tribunal alemán.



¿No es delito en Alemania derogar la Constitución y declarar la independencia de un land o región? Esa pregunta es retórica. Absurda.

Y la tercera opción, una vez haya sentencia definitiva del tribunal alemán, ya sea con entrega parcial para juzgarle por malversación, ya sea sin ninguna entrega, que el Gobierno de España demande a Alemania ante el TJUE por violación de la Decisión Marco al no ser aplicada correctamente por su poder judicial con la consecuente obligación de entrega por la totalidad de los delitos imputados. Es el procedimiento por incumplimiento (art. 258 TFUE); en mi opinión sólo sería a considerar si hay negativa total de entrega. Si la hay parcial, es decir, sólo por malversación de fondos, no debemos distraernos en maniobras internacionales que fortalezcan al independentismo y afrontar el proceso con el mismo pragmatismo y dignidad que la justicia y el pueblo norteamericano asumieron el proceso al asesino Al Capone por evasión de impuestos frente a las condenas a sus compinches por cientos de asesinatos y robos brutales.

Conclusiones

Tras la conmoción por la decisión preliminar alemana se ha dicho en tono apocalíptico que sería el fin de la euroorden. No lo creo, pues en conjunto ha funcionado de forma

excelente, rápida y muy eficiente. Pero el espacio Schengen, que ya se ha visto muy debilitado y rebajado por la llegada masiva de refugiados, se pone en peligro y este incidente procesal en Alemania –así como la imprevisible Bélgica– abre una vía legal para soslayar la acción de la justicia a toda persona que viva en la UE. Los prófugos irán a residir legalmente a aquel Estado miembro donde su acción delictiva no sea delito o los jueces apliquen de forma arbitraria la ODE.

No puedo concluir sin reformular una pregunta que nos hemos hecho muchos. ¿No es delito en Alemania derogar la Constitución y declarar la independencia de un *land* o región? Esa pregunta es retórica. Absurda.

Reformulemos la cuestión: ¿Alemania hubiera permitido sin recurrir a la coerción constitucional las sucesivas convocatorias de un parlamento regional y de su gobierno para aprobar una Declaración en la que se proclamase la soberanía de la región, la desobediencia expresa al Tribunal constitucional alemán, para aprobación de una ley para organizar sin garantías un referéndum de secesión contrario a



La obligación de los poderes públicos es prevenir e impedir la comisión de delitos.

la Constitución y aprobar otra ley para desvincular a todos los efectos a la región de la Constitución y para proclamar previa votación un nuevo Estado independiente?

Claro que no, en Alemania, lo que hemos vivido en España, no hubiera llegado a ser delito porque no habría renunciado a la responsabilidad política de hacer aplicar la Constitución ni se hubieran sentido acomplejados por recurrir a la vía política de la “coerción federal”²¹ y prevenido e impedido el delito tomando las “medidas necesarias”, todas, con tal de impedir la alta traición. Es lo que debió hacer el Gobierno de España en 2013 con la primera Declaración, o en 2014 al convocar el primer referéndum, o en 2015 al retomar la hoja de ruta, o el 6-7 de septiembre de 2017 al acordar convocar el segundo referéndum

y aprobar a Ley de Transitoriedad jurídica que abolía el Estatuto de Cataluña al margen de su procedimiento de revisión, la división de poderes y derogaba la Constitución en Cataluña.

La obligación de los poderes públicos es prevenir e impedir la comisión de delitos. La represión penal es el último eslabón, cuando toda la diligencia debida previa fracasó. Si la acción política de coerción constitucional no existió hasta bien consumado el proceso independentista, el eslabón judicial es imparable en un Estado democrático y de Derecho como es España. A sabiendas de que la acción judicial solo encara el delito y no la raíz del contexto que permitió a las instituciones autonómicas catalanas sublevarse contra la Constitución y la unidad nacional de España.

21. Art. 37 de la Ley Fundamental: (1) Si un Land no cumpliera los deberes federales que la Ley Fundamental u otra ley federal le impongan, el Gobierno Federal, con la aprobación del Bundesrat, podrá adoptar las medidas necesarias para obligar al Land al cumplimiento de dichos deberes por vía coactiva federal. (2) Para la ejecución de las medidas federales coactivas, el Gobierno Federal o su representante tiene el derecho de impartir instrucciones a todos los Länder y a las autoridades de los mismos.

Coherence and focus on capability priorities: why EDA's role in CARD, PESCO and EDF matters

Jorge Domecq

As part of the 2016 EU Global Strategy implementation, the EU launched a series of new initiatives to boost European defence cooperation through improved joint planning, development, procurement and operation of capabilities: the Coordinated Annual Review on Defence (CARD), the Permanent Structured Cooperation (PESCO) and the European Defence Fund (EDF). A coherent, priority-focused and output-oriented implementation of the new tools is indispensable to achieve the objective. The European Defence Agency (EDA) plays an important role in this respect.

Summary

Save for 2007, the 2000s were a lost decade for the Portuguese economy. An expansionary fiscal policy put the economy quickly back on its feet after the global recession. But not for long, as the eurozone crisis brought it to a sudden halt, stopping the trend of massive capital inflows. What followed was a deep recession in the course of a financial assistance programme with strict conditionality regarding 'front-loaded' fiscal consolidation and structural reforms. Exiting the programme successfully in 2014, the economy gradually picked up pace, in tune with the improving environment in the euro area, thus beginning a strong acceleration process in late 2016.

A new government at the end of 2015, supported by an unprecedented parliamentary coalition between the socialists and far-left parties, was in itself a political 'miracle'. However, the question is: was it behind the resurgence of the

economy's strong recovery, which, while below 3% annual growth, still seems miraculous considering recent events?

Analysis¹

These are exciting times for European defence. Reinvigorated by the 2016 EU Global Strategy, defence has risen to the top of the EU's priorities. A series of bold and truly unprecedented initiatives were launched in 2017 to boost defence cooperation through improved joint planning and prioritisation, development, procurement and operation of capabilities among Member States. The Coordinated Annual Review on Defence (CARD), the Permanent Structured Cooperation (PESCO) and the European Defence Fund (EDF), as well as a brushed-up and expanded EU-NATO cooperation built on the 2016 Joint Declaration, are all central pieces of a new defence puzzle in the making which, if correctly assembled, can provide EU Member States with better and more interoperable and cost-efficient defence capabilities.

The momentum created by these initiatives also offers a unique opportunity to overcome the national fragmentation of the European defence market affecting the industry's competitiveness and impeding efforts to consolidate Europe's defence sector. A robust, globally competitive defence technological and industrial base is indispensable if the aim is to strengthen

Europe's defence and reach the strategic autonomy objective set out in the EU Global Strategy.

Developing a more collaborative defence culture in Europe, underpinned by joint capability programmes and a strong industry, will take time. Important steps have been made in this direction with the launch of the recent defence initiatives.

Now it is time for their implementation because inventing and setting up new tools, however ground-breaking, is not enough. Equally crucial is how they are used and whether they deliver the expected results.

CARD, PESCO and EDF must interlock and complement each other in a coherent and coordinated manner. Ultimately, they must lead to joint projects and concrete output which genuinely respond to Member States' capability priorities. The ambition must be to fill existing critical defence capability gaps in Europe and produce tangible, operational outcome in the form of an improved pool of forces and defence assets.

This requires close cooperation with industry, which must be innovative enough to develop the top-notch capabilities required by the Member States' Armed Forces, now and in the future. Hence the need for a coherent, priority-driven and industry-supported implementation of all three initiatives.

¹ Jorge Domecq, a senior Spanish diplomat, became the EDA's Chief Executive in February 2015. He previously served as an Ambassador of Spain to the OSCE and the Philippines and held several positions within the Spanish Ministries of Foreign Affairs and Defence as well as at NATO. The European Defence Agency (EDA) is an intergovernmental agency of the EU Council set up in 2004 to support Member States developing European defence capabilities and military cooperation, to stimulate defence Research and Technology (R&T) and to strengthen the European defence industry. The agency is based in Brussels.



CARD, PESCO and EDF must interlock and complement each other in a coherent and coordinated manner.

This is where the European Defence Agency (EDA) comes into play. As the secretariat for both CARD and PESCO (together with the European External Action Service, EEAS, and the EU Military Staff, EUMS) as well as a central operator for EU-funded defence activities, the Agency is called to leverage its expertise and networks to ensure coherence, efficiency and a steady focus on capability priorities. EDA is prepared for this new task.

As a result of the Agency's Long-Term Review (LTR) launched in 2016, Defence Ministers agreed in May 2017 to reinforce EDA's mission on three crucial aspects. First, as the main intergovernmental prioritisation instrument at the EU level in support of defence capability development. With its Capability Development Plan (CDP, currently under revision) and its Overarching Strategic Research Agenda (OSRA), EDA is ideally suited for this task. Secondly, as the preferred cooperation forum and management support structure at the EU level for participating Member States to engage in technology and capability development activities. EDA has 12 so-called Capability Technology groups (CapTechs) gathering experts from Member States,

industry and research organisations. Today, it manages no less than 97 ad hoc Research & Technology (R&T) and capability projects, 14 R&T and capability programmes, three joint procurement arrangements and more than 190 other activities related to capability development, R&T and the defence industry. Last but not least, it acts as the interface (coordinating military views in wider EU policies) and the central operator with regard to EU funded defence-related activities. Entrusted by the Commission to implement important EU programmes such as the Preparatory Action on Defence Research (PADR) and the Consultation Forum for Sustainable Energy in Defence, the Agency has already a solid track record in this domain.

All in all, the Long-Term Review conclusions are a strong signal that Member States trust the Agency to play a central role in the new EU defence set-up, also echoing the EU Global Strategy's call to make '*full use*' of the EDA's potential. Being a small and flexible agency, it has already shifted staff and resources to adapt to new priorities, for instance with the setting up of a dedicated CARD team and a PESCO Task Force.

But what is the Agency's involvement in the new EU initiatives, and why does it matter? Starting with CARD, the aim of the annual review, which is currently in a test phase (until the end of 2018), is to foster a gradual synchronisation and mutual adaptation of Member States' national defence planning cycles and capability development practices, in the hope that this will lead to more systematic defence cooperation in Europe. For CARD to provide a realistic picture of Europe's capability landscape, it is crucial to have the most up-to-date and detailed information possible collected from national MoDs on defence plans, including spending. The responsibility for information gathering lies with EDA, which, supported by the EUMS, is currently engaged in bilateral dialogues with Member States. Once collected, the information will be compiled by the Agency in a comprehensive CARD analysis report to Ministers that will include concrete recommendations for further defence cooperation. Lessons learnt from the trial run will be incorporated into the first full CARD cycle scheduled to take place from 2019 to 2020.

Directly linked to CARD is PESCO, in which 25 EU Member States decided to participate. For the first time ever, European MoDs are engaging in collaborative capability development projects based on ambitious and binding commitments. Here too, EDA acts as a secretariat with a supporting role at various levels.

First, in close cooperation with the European External Action Service (EEAS), including

the EUMS, it serves as a platform where PESCO-participating Member States nations can identify, assess and consolidate possible projects. It was in this context and at the request of Member States that the Agency supported the assessment of the first set of 17 PESCO projects formally approved by Ministers on 6 March. EDA's input at an early stage of project assessment helps to ensure there is no unnecessary duplication with existing initiatives, also in other institutional contexts. This is crucial because we want and need to move away from a culture of duplication of efforts to more interoperability.

Secondly, EDA can support the practical PESCO project implementation at the request of Member States. This role is particularly well suited to the Agency as PESCO's two-layer approach is similar to the project governance structure in EDA: Member States have full control of the project content, with the Agency serving participating nations as a facilitator and service provider.

Thirdly, EDA will play a leading role in the annual assessment of PESCO nations' contributions and respect of the binding commitments.

The practical implementation of the European Defence Fund (EDF) also relies to a large extent on EDA both in the research and capability domains. The Fund will coordinate, supplement and amplify national investments in defence research, in the development of prototypes and in the acquisition of defence equipment and technology.



The EDRP will mark a fundamental change in approach and be testimony to Europe's commitment to do more for defence research, and to do it together.

The research window of the Fund will benefit from the lessons already learnt from the Pilot Project and the Preparatory Action on Defence Research, both managed and implemented by EDA on the basis of a Commission mandate. For the first time, through the Preparatory Action, the EU offer grants for collaborative research in innovative defence technologies and products, fully and directly funded from the EU budget: €90 million for the period 2017-2019. In 2018, the Commission intends to propose a dedicated EU Defence Research Programme (EDRP) for the period beyond 2020 with an annual budget of €500 million. This would make the EU one of the biggest defence research investors in Europe! The EDRP will mark a fundamental change in approach and be testimony to Europe's commitment to do more for defence research, and to do it together. However, boosting joint defence research through the EDF's research window (Preparatory Action now, EDRP in the future) only makes sense if the results are taken up and further developed under the Fund's second leg: the capability window.

That is where the new European Defence Industrial Development Programme (EDIDP) will be key. First, because it offers unprecedented EU incentives –grants, financial instruments and public procurement– in support of cooperation between undertakings in the very important development phase of defence products and technologies: definition of common technical specifications, prototyping, testing, qualification and certification of new and updated defence products, as well as feasibility studies and other support activities. Only collaborative projects involving several Member States will be eligible, and a proportion of the overall budget will be earmarked for projects involving cross-border participation of SMEs. Secondly, because EDIDP's planned budget is substantive: €500 million for 2019-20, with the prospect of an even more substantial follow-up programme under the EU's next Multiannual Financial Framework with an estimated annual budget of €1 billion. Depending on the use of the different co-funding rates foreseen in the regulation, EDIDP could leverage Member-State funding with an expected multiplying effect of five,



The industry's importance in translating Europe's defence ambitions into action cannot be stressed enough.

potentially generating total investments in defence capability development of €5 billion per year after 2020.

A budget this size opens totally new prospects for collaborative capability development at European level, which bodes well for the future. But it involves a heavy responsibility: 'too big to fail', EDIDP must deliver. It cannot dwindle into an EU subsidy scheme for industry but must serve capability priorities identified at the European level in the Capability Development Plan (CDP). And it must benefit all Member States, big and small. Failure to do so could lead to EDIDP developing technologies or equipment that nobody needs and no MoD will buy. Hence the need for a capability priority focused implementation of EDIDP, with close involvement of EDA.

The Agency already plays a key upstream role by contributing to EDIDP work and supporting Member States to achieve a common understanding of the EU added value of cooperative projects or topics that they may consider for the EDIDP work programme. It involves strong synergies with

the Agency's prioritisation support role in PESCO and CARD, closing the circle.

The circle would not be fully closed, however, without recalling the overarching role and importance of the Capability Development Plan which remains the baseline of European collaborative capability development and the only prioritisation tool at the European level. Based on the EU Military Committee's (EUMC) inputs, the CDP integrates the general shortfalls and risks identified to achieve military objectives, also taking into account operational aspects and the end-users' views. It also takes into account the coherence with national plans and with NATO's Defence Planning Process. Entrusted by Member States, EDA is the architect of the current CDP revision set to be approved in June. The revised CDP will feed CARD and PESCO and, if it is to remain coherent, should also guide future projects under the EDF.

The industry's importance in translating Europe's defence ambitions into action cannot be stressed enough. Aiming at strategic autonomy is more than a political



Europe's strategic autonomy stands and falls on the quality and depth of its defence technological-industrial base.

or military objective; it is first and foremost a technological-industrial challenge as it implies the ability for Europe to develop, modify, operate and replace the required defence capabilities. The approach must therefore be capability AND technology driven. Both matter and must go hand in hand. What good are capability priorities agreed at the EU level if industry lacks the required technological know-how to develop, produce and deliver them? And how useful are the most cutting-edge defence technologies and systems developed by industry if they fail to fit the Armed Forces' operational needs?

Europe's strategic autonomy stands and falls on the quality and depth of its defence technological-industrial base. The latter, in turn, depends on how Member States and EU institutions engage and cooperate with industry. In the past, the standard division of roles was clear from the outset: Ministries of Defence came up with capability wish-lists which industry was asked to turn into reality, ie, into operational assets. Today, at a time of fast technological change, the cast is shifting. Whereas in the past, critical

technology often emerged from the military first before being turned into civil-industrial applications, the trend has dramatically reversed: cutting-edge, high-tech innovations, including those with potential for military applications (think, for example, of Artificial Intelligence or Unmanned Systems), are driven by the civil commercial sector with start-ups and high-tech companies spending amounts on R&T which cannot be matched by the military. Already now, and even more so in the future, the quality of Europe's defence capabilities depends on the military's ability to engage and partner with the high-tech corporate world to develop new disruptive applications for the future. EDA's different Capability Technology groups (CapTechs), which form an extensive network of experts from participating Member States and European industry dedicated to a particular technology area, offer an ideal and unparalleled framework to do exactly that.

Beyond that, support for and engagement with industry is a core mission of EDA since its creation in 2004. Based on a task entrusted by Defence Ministers (EDA

Steering Board) in November 2016, the Agency developed a new structured dialogue and enhanced engagement with industry –not only prime companies but also national defence industry associations and SMEs-. The focus is on priority areas such as capability development, R&T, Single European Sky (SES) and Key Strategic Activities. The latter, Key Strategic Activities (KSA), are vital to ensure an appropriate level of European strategic autonomy. EDA was given the task by Member States to identify the core skills, technologies and manufacturing capabilities that must be safeguarded and supported on EU soil so that Member States investments and available EU funding can be directed more efficiently to supporting them. Importantly, the KSAs are identified out of the Overarching Strategic Research Agenda (OSRA) and CDP priorities, which provide the basis for joint capability development.

EDA makes sure industry is and remains closely involved throughout the KSA process whose outcome, together with the updated CDP priorities, will be a core ingredient for the first official CARD 2019, if so agreed. Together they should also guide the project selection under the EDF ensuring EU funding is only used for collaborative capability projects serving Europe's needs and strategic autonomy.

Conclusions

EDA might still not generate the biggest headlines but its unparalleled technical expertise and unique institutional position –being an intergovernmental agency at the service of Member States while, at the same time, implementing defence-related EU programmes on behalf of the European Commission– make it THE unavoidable hub for European defence cooperation, defence-technological innovation and engagement with industry. Making full use of the Agency, as called for in the EU Global Strategy, is thus indispensable to carrying forward all new EU defence initiatives. This was recognised by the Council last November when it asked the Agency 'to further support the coherent development of the European capability landscape, considering also the link between CARD, PESCO and the European Defence Fund'.

In doing so, EDA will keep in mind the capabilities that Member States require to meet the level of ambition that Heads of States and Government want for the EU. This is what CARD, PESCO and the EDF will be measured against.

Tres razones para ser ambiciosos en la Ley de Cambio Climático y Transición Energética

Lara Lázaro Touza

La ratificación del Acuerdo de París por parte de España –habiéndose comprometido el gobierno a desarrollar una Ley de Cambio Climático y Transición Energética–, las oportunidades que ofrece una transición energética gradual y ordenada, y la demanda ciudadana, son tres razones de peso para aprobar un texto ambicioso alineado con nuestros compromisos climáticos internacionales.

Compromiso internacional y litigación por inacción

Desde 1994 las iniciativas legislativas y ejecutivas adoptadas a nivel mundial en materia de cambio climático se han

multiplicado por 20.¹ En la actualidad contamos con más de 1.300 legislaciones a nivel mundial que muestran una preocupación creciente por los efectos del cambio climático. El Acuerdo de París implicará (previsiblemente) un aumento de la legislación climática internacional. Esto es así porque hay países que se comprometieron en París a aprobar leyes climáticas. Desde los años 90 del siglo pasado ha habido también un aumento significativo en los casos de litigación climática a nivel mundial, y se espera que las mejoras en la ciencia de la atribución^{2,3} puedan suponer un aumento de la misma. La inacción climática podría llevar a los tribunales a empresas y a gobiernos que no se alineen con los objetivos del Acuerdo de París.⁴

1. A. Averchenkova, S. Fankhauser y M. Nachmany (2018), *Trends in Climate Legislation*, Edward Elgar, Cheltenham.

2. La ciencia de la atribución es aquella que analiza la variación en la probabilidad y en la gravedad de los fenómenos meteorológicos debido al cambio climático de origen antropogénico, asignándole un grado de confianza estadística. Véase S. Marjanac, L. Patton y J. Thornton (2017), "Acts of God, human influence and litigation", *Nature Geoscience*, nº 10, pp. 616-619.

3. National Academy of Sciences, Engineering and Medicine (2016), "Attribution of Extreme Weather Events in the Context of Climate Change", Committee on Extreme Weather Events and Climate Change Attribution Board on Atmospheric Sciences and Climate, Division on Earth and Life Studies.

4. H. Covington, J. Thorton y C. Hepburn (2016), "Shareholders must vote for climate-change mitigation", *Nature*, nº 530, p. 156.



El cumplimiento de nuestro compromiso climático internacional supondrá alinear con el Acuerdo de París la esperada Ley de Cambio Climático y Transición Energética.

¿Cómo afecta lo anterior a España? A principios de 2017 España ratificó el Acuerdo de París. Un acuerdo que tiene como objetivos limitar el aumento de las temperaturas medias globales muy por debajo de 2°C en relación con la era preindustrial, y hacer esfuerzos para limitar dicho aumento a 1,5°C. Un acuerdo que, además, se propone lograr emisiones netas de carbono cero en la segunda mitad de siglo. Es decir, lograr un equilibrio entre las emisiones y la absorción de las mismas. El cumplimiento de nuestro compromiso climático internacional supondrá alinear con el Acuerdo de París la esperada Ley de Cambio Climático y Transición Energética que España se comprometió a aprobar antes del fin de la presente legislatura. Así, el objetivo de limitación de las temperaturas medias globales y el objetivo de alcanzar la neutralidad en carbono deberían estar en las leyes que, como la española, se están desarrollando o actualizando. Otros países ya están incluyendo el objetivo de alcanzar la neutralidad en carbono en sus legislaciones marco de cambio climático. Buen ejemplo de ello es Suecia, el primer

país que ha incluido el objetivo de ser neutral en carbono en 2045. Otros países que ya han incluido el objetivo de alcanzar la neutralidad en carbono (*net zero carbon*) son Francia, Islandia y Nueva Zelanda.

Por otro lado, el Acuerdo de París exhorta a los países a tomar acción de acuerdo con la mejor información científica disponible. El Panel Intergubernamental de Expertos sobre Cambio Climático (IPCC en sus siglas en inglés) y el Programa de Naciones Unidas para el Medio Ambiente (PNUMA), entre otras instituciones, proporcionan información para el desarrollo de las negociaciones climáticas internacionales. Además, desde hace más de una década vienen operando a nivel nacional instituciones científicas independientes que asesoran a los gobiernos en sus objetivos de descarbonización. Por ejemplo, el Comité de Cambio Climático del Reino Unido propone objetivos de reducción de emisiones al gobierno,⁵ informa sobre el progreso en el cumplimiento de los objetivos, analiza los riesgos derivados del cambio climático y propone estrategias de adaptación. Los

⁵ Los presupuestos quinqueniales de carbono son aprobados con mucha antelación para evitar el cortoplacismo que dicta el ciclo político.



La creación en España de un comité similar al Comité de Cambio Climático del Reino Unido sería de utilidad en la formulación de estrategias de descarbonización alineadas con la ciencia y que minimicen la politización de los objetivos de descarbonización.

instrumentos de cumplimiento de dichos objetivos se determinan a nivel político.

Si bien España no tiene una generalizada tradición en el desarrollo de este tipo de instituciones independientes, la creación en España de un comité similar al Comité de Cambio Climático del Reino Unido (con dotación presupuestaria suficiente para llevar a cabo su tarea y al que el gobierno esté obligado a responder), sería de utilidad en la formulación de estrategias de descarbonización alineadas con la ciencia y que minimicen la politización de los objetivos de descarbonización.

Oportunidades de la acción y riesgos en la inacción

Decían Joseph Stiglitz y Nicholas Stern cuando presentaban el informe del Panel de Alto Nivel sobre los Precios del Carbono que la economía del siglo XXI será una economía

hipocarbónica, más dinámica e innovadora. Invitaban, por tanto, a plantearnos el lugar que queremos ocupar en esta economía y los riesgos de quedarnos atrás en la sexta ola de innovación.⁶ Una ola que se caracteriza por ser la de la sostenibilidad, la eficiencia en el uso de los recursos, la biomimetización en el diseño de bienes y servicios (para lograr implementar un modelo de desarrollo basado en la economía circular), y el desarrollo de las energías renovables, entre otros.

Más que un acuerdo climático, el Acuerdo de París, la legislación climática que lo desarrolle y, en general, la transición hacia una economía de menores emisiones son los elementos de un cambio de modelo económico sin precedentes desde la Revolución Industrial... si actuamos con decisión y celeridad.⁷ Un cambio que beneficiará a los países y empresas con

6. S. Nair y H. Paulose (2013), "Emergence of green business models: the case of algae biofuel for aviation", *Energy Policy*, <http://dx.doi.org/10.1016/j.enpol.2013.10.034>.

7. Téngase en cuenta que el presupuesto de carbono (que son las toneladas de gases de efecto invernadero que se pueden emitir para cumplir con los objetivos climáticos) para limitar el aumento medio de la temperatura global a 1,5°C con respecto a la era preindustrial oscila entre las 490GtCO₂ y las 640GtCO₂. Un presupuesto que se agotaría en menos de 20 años si los niveles de emisión fuesen los de 2015, según el primer borrador del resumen para decisores políticos del informe especial del IPCC sobre los impactos de un aumento de las temperaturas de 1,5°C.



En España, un número elevado de empresas reconocen las oportunidades de la transición hacia una economía hipocarbónica.

menos exposición al riesgo de carbono y que gestionen la transición hipocarbónica de manera gradual y ordenada.

En España, un número elevado de empresas, reconocen las oportunidades de la transición hacia una economía hipocarbónica. En un manifiesto publicado recientemente, 32 de las empresas⁸ pertenecientes al Grupo Español de Crecimiento Verde (GECV) piden al gobierno que apruebe sin dilación una Ley de Cambio Climático y Transición Energética ambiciosa. Piden una fiscalidad que observe el principio del que contamina paga, al tiempo que se eliminan gradualmente los subsidios a los combustibles fósiles. Piden asimismo objetivos de descarbonización a 2030 y 2050 que proporcionen certidumbre a los inversores y que estén alineados con el Acuerdo de París. Reclaman un órgano independiente, que podría asemejarse al Comité de Cambio Climático del Reino

Unido, para garantizar el cumplimiento de los compromisos climáticos. Además, las empresas firmantes piden una alineación de los flujos financieros con los objetivos climáticos, estableciendo medidas de transparencia relativas a la exposición al riesgo de carbono del sector privado.

Tanto la adopción de las recomendaciones *Task Force on Climate-related Financial Disclosures*, TCFD,⁹ como la adaptación al contexto económico español del artículo 173 de la ley francesa para la transición energética en la futura Ley de Cambio Climático y Transición Energética, facilitarían la reorientación de los flujos financieros hacia inversiones bajas en carbono. El recientemente publicado Plan de Acción de la Comisión Europea para una economía más ecológica y más limpia va en este mismo sentido. Con el cuádruple objetivo de reorientar los flujos de capital hacia inversiones sostenibles,

8 Las 32 empresas firmantes del manifiesto son: ABERTIS, ACCIONA, ASOCIACIÓN FORESTAL DE SORIA, BANKIA, BBVA, CLIMATE STRATEGY, CONTAZARA, ECOACSA, ECOALF, ECOEMBRES, ECOTERRAE, ENDESA, EULEN, FERROVIAL, FRATERNIDAD-MUPRESPA, IBERDROLA, IKEA, INCLAM, INECO, LAFARGEHOLCIM, LOGISTA, MAPFRE, NH HOTEL GROUP, OHL, REE, SICASOFT SOLUTIONS, SIEMENS GAMESA, SINCE02, SUST4IN, TEIMAS, TELEFÓNICA y WILLIS TOWERS WATSON.

9 Que es el grupo de trabajo sobre comunicación financiera y cambio climático del Consejo de Estabilidad Financiera del G20.



El cambio climático es la segunda prioridad en materia de política exterior para alemanes, franceses y estadounidenses, tras combatir el terrorismo internacional.

integrar la sostenibilidad en la gestión de riesgos, aumentar la transparencia y fomentar las decisiones a largo plazo, la comisión se plantea llevar a cabo diversas acciones, como por ejemplo: (a) desarrollar una taxonomía de activos y proyectos sostenibles; (b) elaborar etiquetas de productos financieros verdes; (c) clarificar las obligaciones de los inversores y de los gestores de activos; y (d) incorporar las consideraciones relativas a la sostenibilidad de los proyectos en los requisitos prudenciales. Para ello, se está considerando el uso de factores de apoyo verde (*Green Supporting Factor*) o el uso de factores de penalización (*Brown Penalising Factor*), entre otros.

La demanda ciudadana

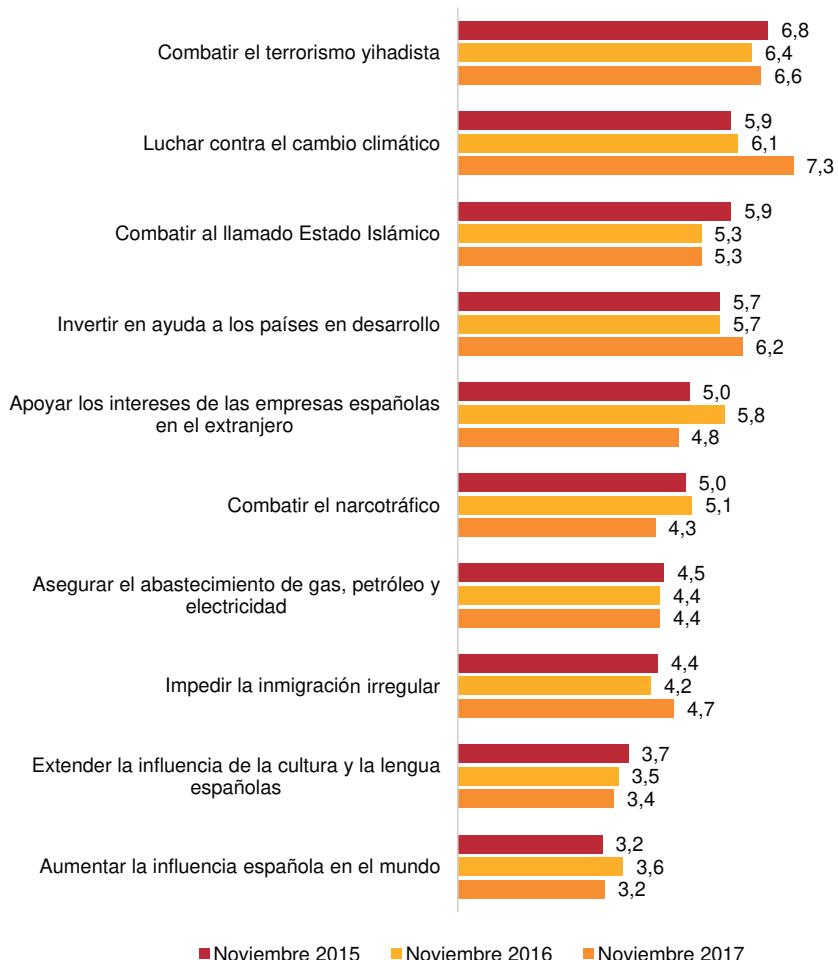
Por último, y quizás de relevancia política en las elecciones municipales, autonómicas y europeas de 2019, la preocupación por el cambio climático cotiza al alza,

siendo percibido a nivel mundial, europeo y español, como una de las mayores amenazas para el mundo. Además, tal como revela el análisis del Real Instituto Elcano (2017), el cambio climático es la segunda prioridad en materia de política exterior para alemanes, franceses y estadounidenses, tras combatir el terrorismo internacional. Para los encuestados españoles, el cambio climático es la primera prioridad en materia de política exterior, sobre pasando la lucha contra el terrorismo yihadista (Real Instituto Elcano, 2018).¹⁰

Los tres gráficos que se muestran a continuación ilustran el desglose de las prioridades de política exterior de los españoles entre noviembre de 2015, justo antes de la COP21 de París y noviembre de 2017 (Figura 1), para distintos tramos de edad en 2017 (Figura 2) y distintas ideologías en 2017 (Figura 3).

¹⁰ Téngase en cuenta, sin embargo, que históricamente las preocupaciones ambientales aparecen en el barómetro del CIS con poca relevancia. Una de las razones de esta aparente discrepancia entre los datos del CIS y de los análisis de Pew (Poushter y Manevich, 2017), de la Comisión Europea (Eurobarómetro) y del Real Instituto Elcano es que las encuestas citadas preguntan sobre “amenazas para el mundo” (Eurobarómetro), “amenazas para el país del entrevistado” (Pew), o “prioridades en materia de política exterior” (Real Instituto Elcano). El CIS, sin embargo, pregunta por los “tres principales problemas para España en la actualidad”, entre los cuales destaca el paro, la corrupción, los políticos y la sanidad, entre otros.

**Figura 1. Evolución de las prioridades de política exterior para los españoles (2015-2017).
Valores de 0 a 10. Índice ponderado.**

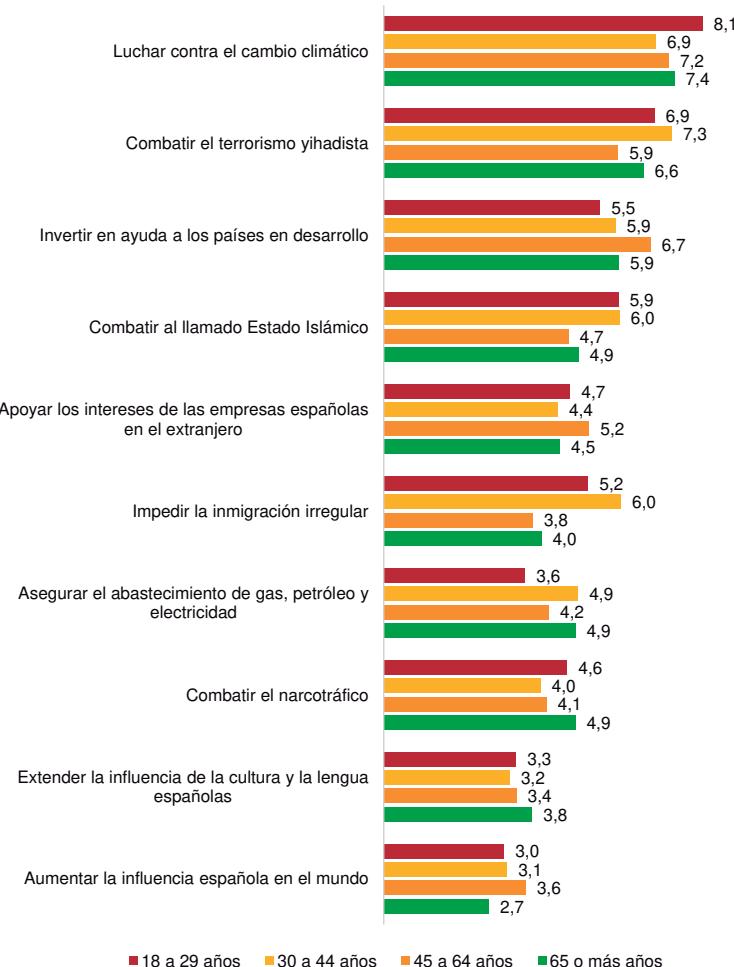


Fuente: Real Instituto Elcano (2018, p. 15).

Como se observa en la Figura 1, el cambio climático como prioridad en materia de política exterior crece en relevancia para los

españoles de manera continuada entre 2015 y 2017, un año especialmente negativo en lo relativo a eventos climáticos extremos.

Figura 2. Prioridades de política exterior para los españoles por grupos de edad (2017).
Valores de 0 a 10. Índice ponderado.

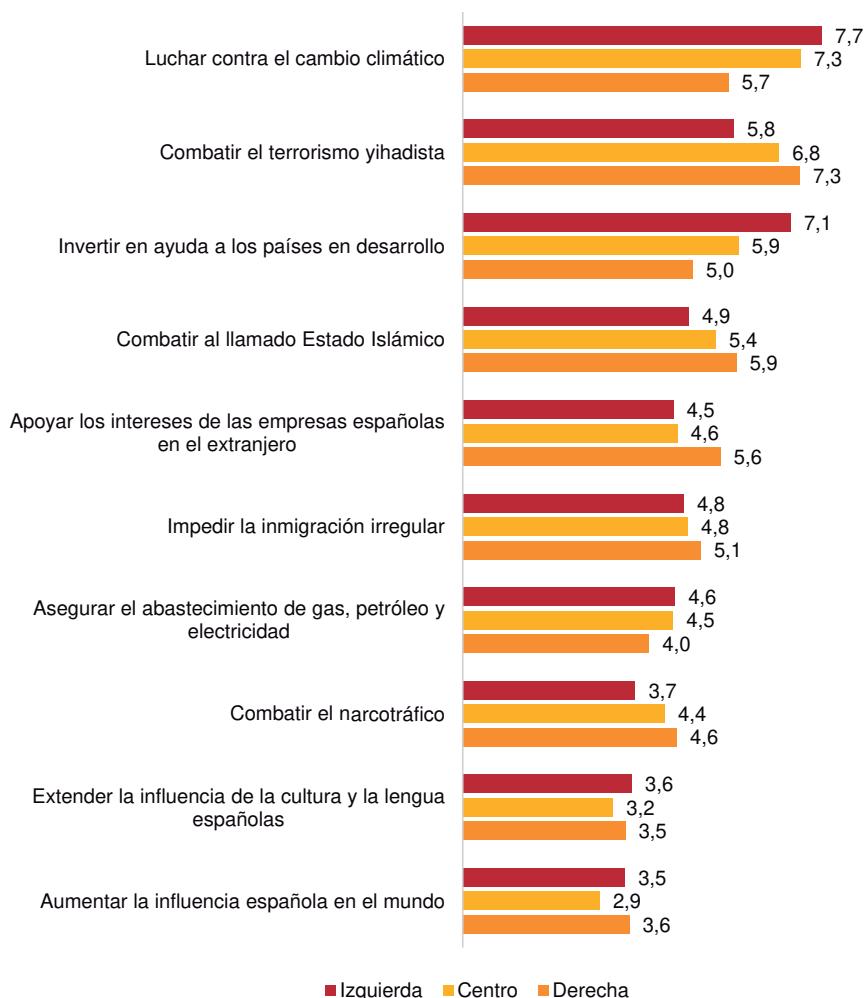


Fuente: Real Instituto Elcano (2018, p. 17).

La Figura 2 indica que para todos los grupos de edad la lucha contra el cambio climático es la primera prioridad en materia de política exterior, salvo para el grupo de encuestados

de 30 a 44 años, para el cual combatir el cambio climático es la segunda prioridad tras combatir el terrorismo yihadista.

Figura 3. Prioridades de política exterior para los españoles por ideología (2017). Valores de 0 a 10. Índice ponderado.



Fuente: Real Instituto Elcano (2018, p. 19).



La ciudadanía está muy concernida con el cambio climático como amenaza global y demanda que la política exterior se ocupe del cambio climático de manera prioritaria.

Los datos de la Figura 3 indican que tanto para los votantes de centro como para los votantes de izquierda, la lucha contra el cambio climático es la primera prioridad en materia de política exterior. Para los votantes de derecha luchar contra el cambio climático es la tercera prioridad en materia de política exterior.¹¹ En resumen, la ciudadanía está muy concernida con el cambio climático como amenaza global y demanda que la política exterior se ocupe del cambio climático de manera prioritaria.

Así pues, para ser un socio creíble, que cumple con los compromisos adquiridos en la escena climática internacional, que aprovecha las oportunidades que ofrece la economía hipocarbónica, que da respuesta a la preocupación empresarial y ciudadana por el cambio climático, y a la demanda de priorizar la lucha contra el cambio climático en nuestra política exterior, debemos aprobar cuanto antes la anunciada Ley de Cambio Climático y Transición Energética. Una ley que debe estar alineada con el Acuerdo de París. Ni más, ni menos.

11 Tras combatir el terrorismo yihadista y combatir el autodenominado Estado Islámico.

El pulso del crimen organizado a una potencia regional: Brasil

Sonia Alda y Javier Martín

Ante la fuerza demostrada por el crimen organizado en Brasil, este análisis plantea las debilidades que podrían explicar la vulnerabilidad de una gran potencia ante este tipo de criminalidad. Como se comprueba a través del caso brasileño, no siempre el crecimiento económico, el desarrollo, la proyección internacional o el aumento en el presupuesto de las fuerzas de seguridad garantizan el control del crimen organizado, cuya presencia ha adquirido un nivel extraordinario, de manera general, en América Latina.

Resumen

Caracterizado por una impetuosa escalada de violencia, el pasado mes de febrero Brasil entregaba Río de Janeiro a las Fuerzas Armadas. Si bien el ejército ya había actuado anteriormente en esta ciudad, en esta ocasión el presidente Michel Temer cedía a los militares todas las competencias de seguridad del Estado por primera vez desde la instauración de la

democracia en 1988. Hasta ese momento, la seguridad de Río se hallaba en manos de unas fuerzas estatales superadas ante la dramática espiral de violencia que se cernía sobre la metrópoli (700 muertes en 2017, un 28% más que el año anterior). Esta decisión ha suscitado una gran polémica, reincidiendo en la militarización que tiene lugar desde hace años. Sin embargo, no ha de verse como una medida endémica del Estado brasileño, sino que responde a una tendencia generalizada en América Latina. Las implicaciones de este problema, tanto por la colosal dimensión adquirida como por la respuesta gubernamental, obligan a plantearse algunos interrogantes, como por qué la criminalidad organizada y la inseguridad no solo atenazan a países pequeños y pobres. El gigante brasileño también se muestra incapaz de controlar este problema y sus implicaciones. Todo indica que la complicidad estatal con el crimen es una de las claves para entender su incapacidad ante la amenaza.

Análisis

Con la firma del decreto, las Fuerzas Armadas adquieren un poder sin precedentes. Por un lado, el ejército



La seguridad pública se erige como elemento fundamental para atraer un nicho determinado de electores.

controlará todas las fuerzas de seguridad local, los bomberos, e incluso los servicios de inteligencia y de administración penitenciaria. De hecho, el responsable de los cuerpos militares, el general Walter Braga Netto, responderá por sus acciones exclusivamente ante Temer. Por otro, en virtud del “mandato de busca y captura colectivo”, el ejército goza de autorización para llevar a cabo registros masivos sin autorización judicial previa. De esta manera, los militares poseen libertad de movimiento para entrar en cualquier casa del distrito en cuestión, con o sin sospechas de que se haya cometido algún delito o de que exista relación con el narcotráfico.

La principal justificación para sobreponer las Fuerzas Armadas es la incapacidad de las fuerzas estatales. Pese a todo, se podría plantear, sin embargo, hasta qué punto la respuesta proyectada por el Estado (el empleo de las Fuerzas Armadas) actúa sobre la raíz del problema o simplemente modifica los actores involucrados en el conflicto. A efectos prácticos en la lucha contra el crimen organizado, la sobreposición de la esfera federal podría derivar en resultados similares a los que ha

mostrado el recurso a este poder federal. En ocasiones anteriores, dicha recurso se ha mostrado inefectivo en tanto que, si bien puede haber controlado la situación durante un corto período de tiempo, no ha conseguido solventar el problema de raíz. Nada hace pensar que esta vez el resultado sea diferente. Sin embargo, las vastas competencias de las que gozan las Fuerzas Armadas en esta ocasión sí difieren de las poseídas anteriormente. Todo ello sin preterir a aquellos que ven en esta medida un mero cálculo político de Temer para garantizar el respaldo de la población de cara a los comicios presidenciales de octubre. La seguridad pública se erige como elemento fundamental para atraer un nicho determinado de electores. Con unos paupérrimos índices de popularidad, Temer podría haber encontrado en esta medida la tan ansiada aprobación de un pueblo que ha aplaudido de manera abrumadora la decisión del presidente (la militarización ha sido bien recibida por más del 80% de la población carioca).

Sea como fuere, este caso muestra que Brasil ha experimentado el inexorable avance de un crimen organizado que puede

llegar a socavar el orden institucional. La pregunta que se ha de plantear al respecto es, por tanto: ¿por qué en Brasil? Algunos sitúan al país inmerso en una incesante situación de crisis que explicaría buena parte de los problemas a los que se enfrenta (incluyendo esta escalada de la criminalidad). Sin embargo, no olvidemos que estamos hablando de uno de los miembros de los BRICS, de una potencia y economía emergente. Un país que ha experimentado un incremento en su desarrollo integral en los últimos años, que registra una significativa disminución de la pobreza y que presenta importantes avances en cuanto a reducción de la desigualdad. La crisis no puede erigirse, por tanto, en la panacea explicativa para todos los males de Brasil, y mucho menos en lo que a criminalidad organizada se refiere.

En el plano interno, las conquistas son múltiples. En materia socioeconómica, gracias a la aplicación de programas sociales de inclusión y al incremento del salario mínimo en un 54%, las clases medias han crecido hasta abarcar a más de la mitad de la población activa. Esta tendencia, favorecida por la generación de 5,4 millones de puestos de trabajo, ha reducido a la mitad el nivel de pobreza (más de 50 millones de brasileños salieron de ella en la última década). Todo ello ha contribuido, al mismo tiempo, a disparar el poder adquisitivo de los trabajadores brasileños. Asimismo, de los 55 millones de brasileños que, se estima, se encontraban en una situación de pobreza extrema, cerca de 36 millones han salido de esa situación.

En otros ámbitos, Brasil ha reducido en un 58% la mortalidad infantil, ha conseguido universalizar la enseñanza primaria para las etapas educativas más tempranas y ha desarrollado planes habitacionales que han dado cobijo a más de un millón de familias.

A tales logros internos hay que añadir, además, los logros externos que hacen de Brasil una potencia internacional con aspiraciones de liderazgo mundial. Gracias a la disminución de la deuda pública, al crecimiento de las reservas internacionales, al aumento de la inversión y a la baja inflación, Brasil se ha afianzado como novena potencia económica del mundo (representando el 2,39% del PIB mundial). Hace unos años, llegó incluso a superar al Reino Unido como sexta potencia económica, lo que demuestra que el país se ha convertido en una locomotora para la economía global. Con la mayor población de América Latina y la quinta mayor del mundo, Brasil también posee la quinta mayor extensión territorial del mundo, lo que le permite albergar la mayor biodiversidad del planeta (cerca del 18% de la biota global). Esto ha llevado al país a aprovechar su singularidad geográfica para ganar peso en el plano internacional. Su pertenencia a organizaciones regionales, como SELA, OEA, MERCOSUR, ALADI y CEPAL, es prueba de la enorme influencia de Brasil en el territorio latinoamericano. Una influencia que, no obstante, traspasa fronteras y penetra en amplios espacios de la esfera internacional. Así lo demuestran tanto las innumerables multinacionales brasileñas que operan por todo el mundo (Petrobras,



Ni la pobreza parece ser la única ni principal causa de la inseguridad, ni la presencia de las Fuerzas Armadas la solución.

JBS, Gerdau, AmBev...) como la presencia brasileña en foros internacionales de la talla del G-20. La fuerza que Brasil viene mostrando se podría plasmar incluso en la iniciativa G-4, por la que el país pretende llevar a cabo una reforma del Consejo de Seguridad de la ONU que le otorgue la condición de miembro permanente.

No deja de llamar la atención, por tanto, que una potencia de esta magnitud pueda sentirse superada por el crimen organizado. Más aún que, en palabras de Temer, el crimen organizado “se haya convertido en una metástasis que se expande por todo el país y amenaza la tranquilidad del pueblo”. Desechada la crisis como factor justificativo en un BRIC de la talla de Brasil, la cuestión es: ¿cómo se explica que, en una potencia con ansias de liderazgo mundial, el crimen organizado haya adquirido semejante dimensión? El índice de (In)Seguridad Pública de RESDAL señala que más del 90% de los brasileños es vulnerable a robos, el 3,2% está expuesto a morir a causa de un homicidio y el 2,5% podría sufrir una violación. En Brasil hay por hora 178 robos, seis homicidios y cinco violaciones. Los datos de inseguridad resultan muy

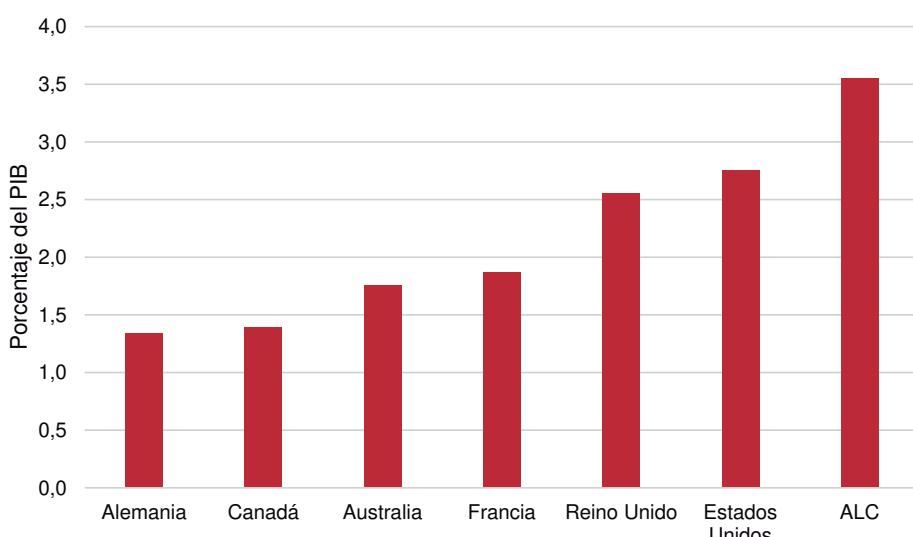
superiores a los que presentan países como Colombia, Bolivia y Panamá, y sólo inferiores a los exhibidos por Guatemala, Honduras y El Salvador (considerados los países más violentos de la región). Estos datos delatan los problemas de inseguridad de esta potencia.

En cualquier caso, ni la pobreza parece ser la única ni principal causa, ni la presencia de las fuerzas armadas la solución. Con frecuencia, también se alude a la falta de recursos y medios estatales para enfrentar la inseguridad. De hecho, este también ha sido el argumento empleado en la crisis de seguridad actual de Río de Janeiro. Sin embargo, aunque pueda ser parte de la realidad, el gasto en seguridad en Brasil no es en absoluto desdeñable, pues esta partida supone un 1,5% del PIB. Igualmente ocurre en toda América Latina. De hecho, el Banco Interamericano de Desarrollo ha realizado un cálculo sobre los costes generados por el crimen, considerando el gasto gubernamental, el gasto familiar y de negocios y los costes para víctimas y delincuentes. Atendiendo solamente al gasto público, el dedicado a seguridad en relación con el gasto total, en América Latina y El

Caribe es casi el doble del promedio de los países desarrollados, tal y como pone de manifiesto la Figura 1. Este dato demuestra que la seguridad es una prioridad para los gobiernos de la región, pero también que la eficiencia de este gasto es cuestionable, pues, pese al volumen de gasto, no es

possible reducir el delito. La región sigue siendo la más violenta del mundo. Estos datos evidencian que las políticas públicas no están incidiendo en los factores que favorecen la violencia criminal y, en particular, en el crimen organizado.

Figura 1. Media de costes del crimen, comparativa internacional



Fuente: L. Jaitman (ed.) (2017), “Los costos del crimen y de la violencia. Nueva evidencia y hallazgos en América Latina y El Caribe”, Banco Mundial Interamericano, Washington DC, p. 29, <https://publications.iadb.org/bitstream/handle/11319/8133/Los-costos-del-crimen-y-de-la-violencia-nueva-evidencia-y-hallazgos-en-América-Latina-y-el-Caribe.pdf?sequence=8>.

Bajo esta afirmación no se pretende negar la naturaleza integral y multidimensional que debe de contemplar una política de seguridad. Dichas políticas precisan tener en cuenta el nexo entre seguridad y desarrollo, lo que exige no sólo superar las políticas meramente represivas sino además considerar factores económicos y sociales. Sin embargo, la reducción de la pobreza

y/o la desigualdad no resuelven de manera mecánica la criminalidad o, al menos, no resuelven todo el problema. En coherencia con este carácter multidimensional, es imprescindible contemplar la fortaleza o debilidad estatal.

Tampoco el aumento presupuestario en seguridad garantiza la solución. Con



Cuando el Estado no es capaz de garantizar la aplicación del imperio de la ley en todo el territorio y para todos los ciudadanos, sin excepciones, cabe la posibilidad de que la legalidad sea aplicada de manera discrecional y selectiva por parte de los representantes del Estado.

relación a este ámbito se precisan fuerzas de seguridad y un sistema de justicia y penitenciario eficaces y eficientes. Sin embargo, este objetivo no depende sólo de la formación y de la destreza operativa, del equipamiento y/o de los recursos humanos y materiales. Además de estos aspectos, si no se aplican mecanismos de control, de rendición de cuentas y de transparencia, no será posible garantizar el imperio de la ley y, en consecuencia, se corre el riesgo de que fracase cualquier política de seguridad por integral y multidimensional que sea.

En otras palabras, cuando el Estado no es capaz de garantizar la aplicación del imperio de la ley en todo el territorio y para todos los ciudadanos, sin excepciones, cabe la posibilidad de que la legalidad sea aplicada de manera discrecional y selectiva por parte de los representantes del Estado. En este contexto, se genera un caldo de cultivo idóneo para el crimen organizado, que explica la dimensión adquirida no sólo en Brasil sino también en el resto de América Latina.

Es este un problema vertebral en la región que afecta a cualquier actividad humana, sea económica, social o política. Sin embargo, aunque no se observa en la misma medida, también afecta directamente a la seguridad. La debilidad del imperio de la ley hace posible que los representantes estatales, a través de la corrupción, suspendan la aplicación de la norma sobre los criminales y les proporcionen protección. Una posibilidad que explica la particular implantación y poder acumulado del crimen organizado en la región.

Por este motivo, por muchos y necesarios instrumentos que requiere una política de seguridad, cualquier iniciativa fracasará si no es posible garantizar el imperio de la ley. Es necesario que las políticas de seguridad contemplen entre sus prioridades la instauración de controles que aseguren que las decisiones de los funcionarios se ajustan a la ley y se fiscalice su actuación para evitar que, previo pago, sea posible que eximan del cumplimiento de la ley al mejor postor. De esta manera, a efectos de seguridad, cuanto mayor sean los éxitos alcanzados

en este sentido, menor será la corrupción y en consecuencia también los espacios de negociación para lograr la suspensión de la aplicación de la ley. Como consecuencia, se reducirán para el crimen organizado las posibilidades de conseguir la protección del Estado y, en la misma medida, de acrecentar su poder.

Cuando la corrupción es sistémica caben todas las posibilidades de lograr la complicidad de representantes estatales con el fin de protegerse eficazmente frente a la actuación del mismo Estado y/o de otros agentes externos que amenacen la expansión de sus actividades ilegales. Con este apoyo estatal se pretende eludir el cumplimiento de la ley. En la medida en que el crimen organizado se encuentra al margen de la ley y del orden, y, por tanto, sus miembros no pueden recurrir a la legalidad, para asegurar su existencia es fundamental establecer estas relaciones con representantes del Estado, asegurando así su complicidad. Dichas relaciones son de tipo clientelar y buena parte de éstas están basadas en la corrupción. Así se establecen relaciones de carácter personal en las que median favores que no suelen ser gratuitos. Bajo este tipo de relación se propicia la corrupción, que proporciona ganancias privadas mediante el uso indebido del poder público. No siempre estas relaciones se establecen de manera voluntaria, sino a través de la coacción o la violencia, otro aspecto característico del crimen organizado.

Mediante la complicidad con las autoridades se pretende su inactividad ante un hecho

delictivo y no ser detenido. En caso de llegar a serlo, no ser condenado y, llegado a este extremo, poder escapar de la prisión.

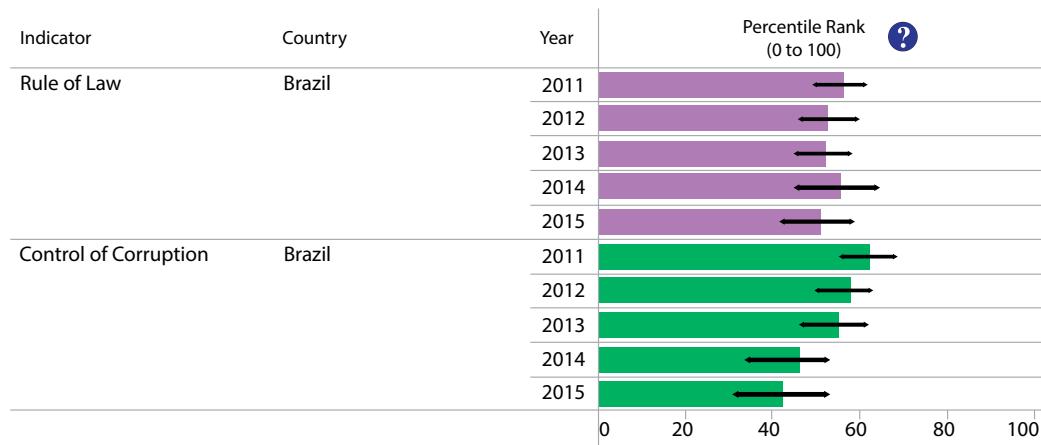
La inversión en la contratación de más policías, la mejora de sueldos y la adquisición de equipamiento pueden contribuir, pero no necesariamente garantizar, que se aplique el imperio de la ley, sin excepciones, para impedir la proliferación de la corrupción. Cuanto menor sean las posibilidades y los márgenes para negociar la ley, la filtración del crimen organizado y finalmente la “metástasis” podrán ser controlados. Para ello es imprescindible el respeto a la ley y la imparcialidad judicial y administrativa, así como la existencia y aplicación de controles y mecanismos de transparencia y rendición de cuentas que garanticen el respeto a las exigencias del Estado de Derecho.

Cuando los representantes del Estado implementan leyes y políticas, ha de aplicarse de manera universal, sin excepciones y con total imparcialidad, en todo el territorio y para todos los ciudadanos. Actuar imparcialmente significa no tener en cuenta consideraciones subjetivas, como las relaciones o las preferencias personales, ya que bajo ese criterio cabe la posibilidad de aplicar la norma de manera discrecional. La consecuencia directa es que si, en el criterio del representante estatal, no cabe la opción de la excepcionalidad para eximir del cumplimiento de la ley a determinadas personas, nadie quedará eximido. En consecuencia, nadie puede contar con la protección del Estado para cometer actuaciones ilegales. El instrumento principal

para lograr la excepcionalidad ante la ley es la corrupción, que será mayor cuanto más débil sea la capacidad del Estado para imponer el imperio de la ley y la cultura de la legalidad, lo que a su vez alimenta de nuevo los niveles de corrupción. Esto da lugar a que haya una relación inversamente proporcional entre nivel de corrupción e imperio de la ley, factores trascendentales para entender la referida “metástasis”. En

otras palabras, cuanto mayor es la fortaleza del imperio de la ley, mayor control sobre la corrupción. La Figura 2 constituye una muestra palmaria de la interrelación entre estas dos variables. Como se puede observar, los índices de ambos indicadores para cada uno de los años presentan valores muy similares, manteniendo siempre una correlación directa y constante.

Figura 2. Indicadores de gobernanza en Brasil: corrupción e imperio de la ley



Fuente: World Bank (2017), "Worldwide Governance Indicators", <http://databank.worldbank.org/data/reports.aspx?source=worldwide-governance-indicators#>.

Curiosamente, tanto en Brasil como en el resto de la región la corrupción ha pasado a ser una prioridad. Según la retórica de los gobiernos y los partidos, así como las demandas ciudadanas, éste es un problema de primer orden. La corrupción ha movilizado a buena parte de la ciudadanía brasileña, que ha expresado su indignación

ante los múltiples casos de corrupción que no han dejado de denunciarse. Algunos de ellos trascienden las fronteras brasileñas y han costado la cárcel a cargos públicos y políticos, y todavía se la pueden costar incluso a presidentes de la república, como en el caso Odebrecht, originado en Brasil. Sin embargo, la corrupción, aunque se



Las sociedades latinoamericanas no son anómicas y sus respectivos Estados no están ausentes.

asocia a los ámbitos económico y político, no se contempla de la misma manera en relación con la seguridad. De hecho, junto a la corrupción, la inseguridad es otro grave problema. Pese a su íntima vinculación, sin embargo, no se relacionan entre sí. Generalmente se consideran de manera aislada una de otra.

Pese a la diversidad latinoamericana, el crimen organizado es una amenaza de primer orden en toda la región. Estas organizaciones retan a los Estados, ya sean más pobres, más desiguales o más pequeños, como el Triángulo Norte Centroamericano, o a los más grandes, con mayores recursos y más ricos, como Brasil y México. Sin embargo, hay una característica común en realidades tan distintas: la debilidad estatal. Ciertamente no en la misma medida, pero, sin duda, es una característica general. No obstante, también hay excepciones, como es el caso de Uruguay y Chile, donde no por casualidad la penetración del crimen organizado y los problemas de inseguridad son menores, y no por casualidad, entre otros indicadores, los del imperio de la ley son los mejores de la región.

Ante el eterno debate sobre la terminología y la caracterización de los Estados fallidos y débiles, en este análisis se renuncia a calificar, bajo esos términos, a los Estados latinoamericanos ya que no reflejan del todo su complejidad. En el primer caso, porque no hay Estados fallidos en la región y esto no es cuestionado por nadie. El único Estado fallido reconocido del hemisferio es Haití.

No hay duda al respecto, las sociedades latinoamericanas no son anómicas y sus respectivos Estados no están ausentes. Estos son quienes rigen y regulan la vida política, económica y social, lo que no impide que, al mismo tiempo, sea posible encontrar representantes estatales dispuestos a, mediante una coima, suspender el cumplimiento de la norma.

Conclusiones

¿Qué tipo de Estado y de sociedad es ésta? ¿Hay una aparente contradicción de fondo? ¿Cómo es posible que el Estado garantice el orden social y el orden y, al mismo tiempo, sea posible contar con su complicidad para delinquir?

Aunque sea un término muy recurrente que hemos utilizado todos los especialistas,

el Estado débil quizá no exprese la complejidad de esta realidad. Más allá de que no haya sido posible un acuerdo sobre el término, dicha debilidad da a entender que estos Estados no tienen suficiente presencia territorial y social. Esta falta de presencia estatal generalmente se asocia a la precariedad material y a la falta de recursos para atender todo el territorio, pues esta “ausencia” es la que haría posible el desarrollo y fortalecimiento del crimen organizado. De esta forma, la solución al problema se resolvería con el traslado y presencia de representantes estatales y de sus instituciones.

Sin embargo, esto es sólo una parte del problema. Cabe preguntarse por qué el crimen organizado también logra tener el control de determinadas áreas o territorios donde hay representación estatal. Valga como ejemplo el mismo Río de Janeiro, sede de las instituciones estatales. Este no es precisamente un ejemplo de territorio sin presencia estatal, ni de falta de medios. De

ahí que la presencia del crimen organizado no sólo dependa de la ausencia de Estado, sino más bien de su complicidad con éste. Las autoridades corruptas se encargarían de garantizar espacios de gestión y de autonomía para aquellas redes criminales, ya fuera en áreas marginales y alejadas como en el centro de las capitales.

Con ello, lejos de existir un Estado ausente, por debilidad e incapacidad, es más un Estado presente y “verdaderamente resistente”, que puede prestar protección a las redes criminales. Este es el caso de la Rocinha o de otras muchas favelas de Río, donde los principales líderes que organizan el negocio del narcotráfico son protegidos por la propia policía, quien obtiene a cambio sustanciosas ganancias de este negocio.¹ No hay mejor protección que la del Estado y, cuando ésta se logra, queda garantizada la penetración del crimen organizado en la sociedad como un auténtico poder, ya sea en potencias regionales o países en vías de desarrollo.

1 Véase “El capo de la Rocinha pagaba a la policía y esta le protegía”, El País, 14/XI/2011, https://elpais.com/internacional/2011/11/14/actualidad/1321291143_540336.html, y “La historia del mítico rey de la favela”, El País, 17/III/2018, https://elpais.com/internacional/2018/03/17/america/1521319199_576280.html.

The European Commission: an enabler for the European Security and Defence Union

Chantal Lavallée

The European Commission has been pushing for deeper European cooperation in the security and defence sector for the past two decades despite the reluctance of the member states.

Summary

The European Commission has found its way into the European security and defence sector. To the surprise and scepticism of many, given that this sector has long been considered a *domaine réservé* of the Member States, ambitious Commission initiatives have come to fruition. Looking at recent developments, this paper examines the Commission's leadership capacity to bring security and defence-related issues into the EU framework, giving a new impetus to this strategic area and ultimately enabling the European Security and Defence Union.

Analysis

Introduction

The European defence industry has long been regarded only at the national level, with potential bilateral and multilateral cooperation mostly outside the EU framework. Contrary to this tradition, the 2016 'European Defence Action Plan' (EDAP) is clearly a turning point, if not a 'revolution'.¹ With the newly-launched European Defence Fund (EDF), proposed in the EDAP, the European Commission (hereafter Commission) can use the EU budget to support directly and entirely research projects in defence, and to co-finance defence capabilities.² Commissioner Elżbieta Bieńkowska, responsible for Internal Market, Industry, Entrepreneurship and SMEs, presented the EDF as 'a game-changer for the EU's strategic autonomy and

1 Michel Cabirol (2016), 'L'incroyable révolution de Bruxelles dans la défense', *La Tribune*, 1/XII/2016, <http://www.latribune.fr/entreprises-finance/industrie/aeronautique-defense/l-incroyable-revolution-de-bruxelles-dans-la-defense-621416.html>; Nicolas GrosVerheyde (2016), 'Financer l'industrie de défense. Un tabou se brise', *Bruxelles2*, 1/XII/2016, <https://www.bruxelles2.eu/2016/12/01/financer-l-industrie-de-defense-un-tabou-se-brise/>.

2 European Commission (2016), 'European Defence Action Plan', COM(2016) 950 final, Brussels, 30/XI/2016.

the competitiveness of Europe's defence industry'.³ For the Commission, it is 'the engine powering the development of a European Security and Defence Union'.⁴ Considering this, the French Defence Minister Florence Parly qualified the EDF as 'cultural revolution in Brussels' during the recent 2018 Munich Security Conference.⁵

However, the EDAP did not come out of the blue, as it is the culmination of several Commission attempts since the mid-1990s to encourage member states to move towards a common defence. Back in 1996 the Commission already proposed to address in a comprehensive manner the 'Challenges Facing the European Defence-related Industry', combining the Common Foreign and Security Policy (CFSP) with the existing Community instruments.⁶ In this spirit, the Commission proposed ambitious initiatives that have been endorsed through the establishment of the European Security Research Programme (ESRP) in 2007 and the adoption of the European Defence Equipment Market in 2009. Therefore, this paper evaluates the extent to which the Commission has become a key enabler in EU security and defence, exerting its leadership capacity, irrespective of the fact that this mainly intergovernmental domain is still not within its proper area of competence.

In order to measure the scope of the Commission's contribution, this paper first examines its involvement in the debate and in the policy process for closer European defence cooperation. Then it analyses the Commission's approach, focusing on the new key initiative, the EDF, which aims to create a defence research programme and support EU-wide cooperation regarding defence capacities. Finally, it assesses the Commission's impact on the level of integration, on deepening the European defence market and extending dual-use item export controls. The analysis shows that by building on its competences (trade, research and innovation), the Commission has proved its ability to bring security and defence issues further into the EU framework, ultimately enabling the European Security and Defence Union.

Part of the debate, part of the policy process

The Juncker Commission (2014-19), like the Barroso Commission before, is actively engaged in the debate on the future of European security and defence. To strengthen the Commission's contribution, President Juncker appointed for the first time a Special Adviser on European Defence and Security Policy in 2015-16. Michel Barnier, previously Commissioner in charge of the

3 European Commission (2017), 'A European Defence Fund: €5.5 billion per year to boost Europe's defence capabilities', Press Release, IP/17/1508, Brussels, 7/VI/2017.

4 European Commission (2017), 'Launching the European Defence Fund', COM (2017) 295 final, Brussels, 7/VI/2017, p. 17.

5 French Ministry of Defence (2018), 'Mme Florence Parly, Ouverture de la Munich Security Conference', Munich, 16/II/2018, p. 5, <http://dicod.engage.augure.com/pub/attachment/12160/0157054120581518808408850-dicod.defense.gouv.fr/20180216-%20-%20Munich%20Security%20Conference.pdf?id=43245%3E>.

6 European Commission (1996), 'The Challenges facing the European Defence-related industry', COM(96) 10 final, Brussels, 24/II/1996.



The measures proposed in this plan should ‘lead to a stronger European Union in defence, which ultimately means a stronger NATO’.

Internal Market (2010-14), was given the task as special adviser to ensure the continuity of leading key initiatives towards a more integrated European defence market. As Commission President, Jean-Claude Juncker participated in the EU-NATO summit in July 2016. He signed the joint declaration with Donald Tusk, President of the European Council and Jens Stoltenberg, Secretary General of NATO. This acknowledged the Commission’s growing involvement and relevance in the European security and defence sector. Against this background, and in support of the objectives of the ‘EU Global Strategy’s Implementation Plan on Security and Defence’ as well as the 2016 EU-NATO joint declaration, the Commission produced the EDAP. According to the Commission, the measures proposed in this plan should ‘lead to a stronger European Union in defence, which ultimately means a stronger NATO’.⁷

In addition, to develop its vision further and clarify its potential contribution, the Commission proposed different scenarios in its ‘White paper on the future of Europe’.⁸ Then, more specifically in its ‘Reflection paper on the Future European Defence’,⁹ it outlined various options towards a Security and Defence Union by 2025, according to the level of ambition and political will of the member states. In this regard, the Commission has repeatedly said that its objective is not gradually acquiring new competences but building on its assets to improve cooperation between member states, which remain in the driving seat in the defence sector. However, the Commission is obviously keen to take an active role in the debate, pointing at the added value of the EU in joint approaches towards policy fields of common interest.

In the perspective of the Global Strategy and its ‘integrated EU approach’, which supports

7 European Commission (2016), ‘European Defence Action Plan’, *op. cit.*, p. 3.

8 European Commission (2017), ‘White paper on the future of Europe. Reflections and scenarios for the EU27 by 2025’, COM(2017) 2025, Brussels, 1/III/2017.

9 European Commission (2017), ‘Reflection paper on the Future European Defence’, COM(2017) 315, Brussels, 7/VI/2017.



The Commission argues that it is well-equipped to foster coherence across EU instruments and to contribute to this sector.

the linking of the security and defence sector to other EU policies and tools,¹⁰ the Commission argues that it is well-equipped to foster coherence across EU instruments and to contribute to this sector. After the successful work and experience gained with its Defence Task Force (2011-13), it seems increasingly realistic that a Directorate-General (DG) for Defence will be created. This would help coordinate the Commission's services, tools and actions, and facilitate the dialogue with actors in the sector, especially with the member states. Ultimately, a DG Defence would further enable the European Security and Defence Union to an extent member states consider appropriate.

The European Defence Fund: research and capability windows

The EDF, launched in June 2017, has broken a long-lasting taboo. It allows Commission actions with an EU budget in two key dimensions of the European defence industry with an urgent need for further development, namely defence research and capacity.

Towards a Defence Research Programme

Already in its 1996 communication, the Commission had proposed to officially include dual-use technologies in its 'Research and Technological Development Programme'. A decade later, in 2007, it launched the ESRP. However, the ESRP was designed to deal with only the civil aspects of security, yet the dual use of some technologies meant that there had to be a broad definition of security. Following the idea that the programme should contribute to Common Security and Defence Policy (CSDP) activities, the Commission (in charge of security research in the civil sector) and the European Defence Agency (EDA, in charge of coordinating defence research activities) started to cooperate in 2009. Since then they have coordinated their work and promoted synergies within the 'European Framework Cooperation for Security and Defence Research'.

Ongoing developments in the European airspace became an excellent field for this new type of cooperation, especially the

¹⁰ European External Action Service (2016), 'Shared Vision, Common Action: A Stronger Europe, A Global Strategy for the European Union's Foreign and Security Policy', Brussels, June, p. 50.

emerging technology of Remotely Piloted Aircraft Systems (RPAS). Despite the still *civil-only* dimension of the EU's 'Research and Innovation Programme Horizon 2020', the Commission stressed the need to

'... explore synergies in the development of dual-use applications with a clear security dimension or other dual-use technologies like, for example, those supporting the insertion of civil RPAS into the European aviation system to be carried out within the framework of the SESAR Joint Undertaking'.¹¹

Also, the EDAP promoted civil-military synergies through EU policies, and notably reaffirmed the importance of the aviation field, where the Commission had already encouraged the involvement of the military through the EDA in the development of the Single European Sky (SES). Especially, it underlined the necessary civil-military coordination regarding the integration of drones for security purposes in the European airspace as well as in research and development.¹²

Besides, the Commission proposed the evaluation through a preparatory action of a more comprehensive programme for the next EU multiannual financial framework (MFF) post-2020, including EU-funded defence research.¹³ Like the security

research programme, it should directly and entirely be funded by the EU budget. Both programmes should be coordinated due to their complementarities, but the financing should remain separate.¹⁴ This European defence research programme constitutes the European Defence Fund's 'research window' with a potential budget of €500 million/year after 2020. Its establishment pursued a two-step approach: first, the Preparatory Action (PA) on Defence Research over the 2017-19 period and, afterwards, the programme as such to be included in the next MFF. As a first step, based on the strategic advice of the 'Group of Personalities',¹⁵ including various stakeholders, the Commission launched in 2017 the PA with the first Pilot project on Defence Research to provide guidance for the upcoming programme. The PA implementation phase, focused on the selection of the research topics, is in line with the comitology procedures. For the PA it is even a double comitology: in an initial stage, a group of member-state experts evaluate the correspondence of proposals with EU needs; then, an advisory group (industry, research and technology organisations, academia, EDA and the European External Action Service) gives its assessment in the second phase.¹⁶ This approach confirms the inclusion of key stakeholders in the process and the close involvement of the Commission as well.

11 *Ibid.* p. 11.

12 European Commission (2016), 'European Defence Action Plan', *op. cit.*, p. 18.

13 European Commission (2013), 'Towards a more Competitive and Efficient Defence and Security', COM/2013/0542 final, p. 5 & 11.

14 European Commission (2017), 'Launching the European Defence Fund', *op. cit.*, p. 4 & 7.

15 European Commission and EUISS (2016), 'Report of the Group of Personalities on the Preparatory Action for CSDP-related research', Paris, February.

16 European Commission (2017), 'Launching the European Defence Fund', *op. cit.*, p. 6.

The Commission's most recent initiatives also strengthen its relations with the EDA. On 31 May 2017 the two entities signed a Delegation agreement on the implementation of the PA annual work. Three first calls for proposals were announced in June 2017, regarding the PA on Defence Research for 'projects in the areas of unmanned systems in a naval environment and soldiers systems'.¹⁷ They were managed by the EDA 'on behalf of the Commission' after it did so successfully with the Pilot Project.¹⁸ While the EDA has the competence and expertise for defence research, there is a risk here that EDA becomes a simple administrator in a process led by the Commission.

Supporting defence capacity

Besides the 'research window', the other major innovation of the EDAP is the 'capability window' of the European Defence Fund. To be developed in the next few years, it will offer co-funding from the EU budget and the Commission's technical support to member states for the 'joint development and the acquisition of defence equipment and technology [...] for example jointly investing

in developing drone technology or satellite communication',¹⁹ which are defined as defence capacity priority areas in the EU's Global Strategy.

To promote joint development projects and to complement the 'research window', the Commission proposed a regulation in June 2017 to create a European Defence Industrial Development Programme.²⁰ The European Parliament agreed to this legislative proposal on 21 February 2018²¹ and the Council is expected to present its amendments soon in order to start the negotiations for its adoption in June 2019. This should allow first projects to be funded with a budget of €500 million (2019-20), probably on military drones and cyber defence. With a budget of €1 billion/year in the next MFF, it should offer different financial options, potentially also for countries that are now cooperating within the newly established Permanent Structured Cooperation (PESCO) in defence. In this regard, to give a clear leverage effect and encourage them, the Commission proposed that PESCO projects could receive an additional 10%, namely

17 European Commission (2017), 'A European Defence Fund: €5.5 billion per year to boost Europe's defence capabilities', *op. cit.*

18 European Defence Agency (2017), '2017 calls for proposals published for PA on Defence Research', Press Centre, Brussels, 7/VI/2017, <https://www.eda.europa.eu/info-hub/press-centre/latest-news/2017/06/07/2017-calls-for-proposals-published-for-pa-on-defence-research>

19 European Commission (2017), 'A European Defence Fund: €5.5 billion per year to boost Europe's defence capabilities', *op. cit.*

20 European Commission (2017), 'Proposal for a Regulation of the European Parliament and the Council establishing the European Defence Industrial Development Programme aiming at supporting the competitiveness and innovative capacity of the EU defence industry', COM(2017) 294 final, Brussels, 7/VI/2017.

21 European Parliament (2018), 'Report on the proposal for a regulation of the European Parliament and of the Council establishing the European Defence Industrial Development Programme aiming at supporting the competitiveness and innovative capacity of the EU defence industry (COM(2017)0294 – C8-0180/2017 – 2017/0125(COD))', PE 608.022v01-00, Brussels, 26/II/2018.



The EDAP also intends to consolidate the European Defence Equipment Market, which has included armament procurement in the EU's internal market.

up to 30% of the total costs.²² Besides, financial contribution to the technological development and demonstration of projects, including prototypes, feasibility studies and testing facilities as well as dual-use products and technologies will be eligible for funding, including projects coordinated by the EDA.²³ With the financial toolbox that the Commission proposed to support member states in the joint acquisition of defence capabilities, there will be substantial financial incentives for EU countries to move forwards towards the European Security and Defence Union if they wish to do so.

Consolidating the defence market and export controls of dual-use technologies

The EDAP also intends to consolidate the European Defence Equipment Market, which has included armament procurement in the EU's internal market. The defence package, adopted in 2009, consists of the Commission's Directive 2009/43/EC on 'Transfers of Defence-related Products within the EU', and Directive 2009/81/EC

on 'Defence and Security Procurement', which restricts the derogation clause to very exceptional situations in order to address the protectionism issue in the hitherto nationally-structured defence industry. Already in its 2013 communication 'Towards a More Competitive and Efficient Defence and Security Sector', the Commission proposed a series of measures that the EDAP reiterated for the 'effective implementation' of both directives, applying strictly (even through enforcement, as confirmed by the infringement procedures against five EU member states launched in January 2018)²⁴ to armament procurement and transfers of defence-related products within the EU, hence elevating arms-related policies again to a European level.

In the perspective of the European Security and Defence Union, the review process of Council regulation 428/2009 of 5 May 2009 'Setting up a Community Regime for the Control of Exports, Transfer, Brokering and Transit of Dual-use Items', though not part

²² European Parliament (2018), 'MEPs approve first EU programme dedicated to the defence industry', Press room, 98120, Brussels, 21/II/2018.

²³ European Commission (2016), 'European Defence Action Plan', *op. cit.*, p. 9-10.

²⁴ European Commission (2018), 'Defence procurement: Commission opens infringement procedures against 5 Member States', Press release, Brussels, 25/I/2018.

of the EDAP, deserves to be mentioned as well. It might foster European integration in this key dimension of the sector through an increased role of the Commission: while arms exports are managed through intergovernmental coordination based on the Council Common Position 2008/944/CFSP of 8 December 2008, the dual-use export controls regulation falls under the Common Commercial Policy, which lies in the exclusive competence of the Union.

In order to modernise export control, in September 2016 the Commission proposed a new regulation, 'Setting up a Union Regime for the Control of Exports, Transfer, Brokering, Technical Assistance and Transit of Dual-use Items (recast').²⁵ It mainly focuses on the 'human security' dimension in export controls and proposes expanding the set of controls on cyber-surveillance technology (having gained prominence as 'spyware' most recently) through the creation of an EU 'list of items'. This might further aggregate the Commission's ability to take the lead in adding items to the EU dual-use list, but more than anything, and for the very first time, it might create 'an EU control list for dual-use items that is not drawn from one of the multilateral export control regimes'.²⁶ A first step has been taken, as the European Parliament adopted its proposed amendments in January 2018, and 11 EU countries are already supporting the Commission's proposal.²⁷ The negotiations will take place in the coming months, once

the Council has proposed its amendments. If things continue to develop as projected, the Commission will definitely have the opportunity to show its capacity as an enabler towards the European Security and Defence Union.

Conclusions

The Commission has been pushing for deeper European cooperation in the security and defence sector for the past two decades despite the reluctance of the member states in this intergovernmental domain. While important steps have been taken with the security research programme and the 2009 defence package, the EDAP definitively marks a qualitative leap with the launch of the European Defence Fund. Opening access to the EU budget for defence-related expenses has broken a taboo. It has occurred at the right time: Brexit has outmanoeuvred the British government's traditional reluctance towards any kind of Commission role in this sector, US President Donald Trump's pressure to increase defence spending to 2% of GDP to cope with unsustainable post-Cold War trends of limited defence budgets and the increasing security concerns in the EU member states from their direct neighbourhood (Russia, Ukraine, Syria and Libya, to mention just a few) undeniably offer a conducive environment for the Commission's initiatives to enable more European defence cooperation.

²⁵ European Commission (2016), 'Proposal for a Regulation of the European Parliament and of the Council setting up a Union regime for the control of exports, transfer, brokering, technical assistance and transit of dual-use items (recast)', COM(2016) 616 final, Brussels, 28/IX/2016.

²⁶ Mark Bromley (2017), 'Export controls, human security and cyber-surveillance technology', SIPRI, December, p. 19.

²⁷ Catherine Stupp (2018), 'Eleven member states back EU controls on selling spyware', EurActiv, 21/II/2018.

However, the Commission has adapted its approach to complement and stimulate national efforts with financial incentives –and not to replace them²⁸ or to only use directives with relative success through the 2009 Defence package–. In this endeavour, the Commission is still building its leadership capacity to facilitate and foster cooperation in defence under its competences. Nevertheless, it clearly recognises the role and responsibilities of the member states, which remain in the driver's seat, are consulted and involved throughout the development process of the Commission's proposals. An increasing and closer cooperation is also taking place with other key actors, such as the EEAS and especially the EDA for its competence and expertise in defence research. Hence, the Commission's initiatives have certainly opened up a new opportunity for EDA activities, notably in research as well as in aviation security. Moreover, the planned coordinating mechanism between 'legally distinct but complementary windows', research and capacity, should include relevant stakeholders, namely member states, EDA, HR/VP, industry and Commission representatives.²⁹ This shows

the Commission's willingness to enable cooperation between actors through an inclusive approach.

The debate is no longer about the Commission's legitimacy and capacity to play or not a role in this field but on the scope of the implementation of the EU's new tools. As discussed at the NATO Defence Ministers' meeting and during the Munich Security Conference in February 2018, these initiatives towards the European Security and Defence Union have unexpectedly revived old debates and concerns from the US Administration about the scope of European strategic autonomy. US representatives have continued to say that EU initiatives should not duplicate NATO efforts and lead to the creation of a protectionist framework, especially regarding the defence market.³⁰ This Europeanisation process in a competitive market has raised some concerns about access for non-European companies. This came as a surprise for many European officials, especially considering Trump's 'America First' policy.³¹ Therefore, it remains for the EU's officials to explain, as they have done for each previous step, the rationale behind the new European cooperation dynamics in the defence sector.

28 European Commission (2016), 'European Defence Action Plan', *op.cit.*, p. 7.

29 European Commission (2017), 'Launching the European Defence Fund', *op. cit.*, p. 4.

30 Michael Peel, Katrina Manson & Mehreen Khan (2018), 'Pentagon fires warning shot to EU over Nato unity', *Financial Times*, 15/II/2018.

31 'US offer first reaction to EU defence PESCO pact', *EurActiv*, 28/II/2018.

Gibraltar, a possible solution: diffused sovereignty and shared functions

Ignacio Molina

Brexit opens a small window of opportunity to attempt to resolve the status of Gibraltar.

Summary

The divorce negotiations over the future relationship agreement between the UK and the EU forces the issue over Gibraltar. In less than a year, the concrete if complex aspects of Brexit should be resolved; at the same time, the possibility will open for a general solution to the controversy surrounding the territory's status. Although this window of opportunity will not last for long, for the first time in recent history there will be a chance for an agreement. The current moment combines the interest of Gibraltar to remain part of the EU with a constructive Spanish attitude, evident in the proposal for shared sovereignty of the territory and the desire to maintain close relations with London within the context of Brexit. Based on several existing models and proposals, it is believed that a solution acceptable for all implicated parties could be found. Such a solution would contain almost the same substantial

elements as 'co-sovereignty' but it would involve a different approach to certain symbolic issues and the ultimate definition of the territory's status.

Analysis

South is central

Gibraltar is not the most important issue for Spain on the agenda of the Brexit negotiations. Madrid's real priorities are the same as those of the other national capitals and the European institutions: (a) to maintain the unity of the 27, along with respect for the basic rules of the Internal Market; (b) to preserve the rights of citizens; and (c) to define a new framework for relations with the future neighbour that implies no loss of prosperity or security. But we should distinguish priorities from peculiarities. Spain enjoys a unique position because it hosts such an enormous number of British citizens (residents, travellers in transit and tourists). Spain is also the only Member State with a favourable balance in the mutual flow of persons with the UK. However, there is no doubt that Gibraltar is the most important, and thorny, 'peculiarity' of the

negotiations. In the end, what is for London a ‘British Overseas Territory’ is also a territory which the UN considers to be due for decolonisation –and one over which Spain hopes to regain sovereignty–.

The issue has a European dimension, but just as the other Member States have looked to Dublin for a solution to the Brexit-induced border issue with Northern Ireland, the opinion of Madrid will be the key to configuring the EU position on this admittedly less dramatic matter. The opening argument from the Spanish side¹ is that Gibraltar, according to UK legislation and the Treaties, is not part of the UK but rather a territory whose foreign relations are a British responsibility. Therefore, Spain’s view is that future relations between the UK and the EU do not have to have any direct application to Gibraltar and that the Brexit negotiations cannot cover the disputed territory without the expressed acceptance of Spain within the framework of the bilateral accord between London and Madrid. The objective of acquiring such veto power over everything affecting Gibraltar within the framework of art. 50 of the Treaty –that is, anything stemming from the Brexit divorce, the transition period or future relations with the UK– was fully achieved when this stipulation was incorporated into the 24th orientation of the document approved by the European Council on 29 April 2017, as well as within the directives of the Council on 29 January 2018 dealing with the Brexit transition period to begin on 29 March next year.

In the absence of an agreement like the one analysed below, there is no doubt that Gibraltar will leave the EU along with the UK. The so-called Verja or ‘fence’ of Gibraltar, which today represents the border of the Schengen space, would then become not only external border of the EU but also –unless London opts at the last minute for a softer version of Brexit– the border of the Internal Market. This would be reflected in a modification of the juridical-political status of the territory which would no longer enjoy the privileged conditions defined during the 1970s, before Spain’s entry to the then European Communities. These special conditions allowed Gibraltar to become part of the Internal Market but not the Customs Union or the VAT area. Gibraltar has taken advantage of this privilege to become a kind of ‘tax (and, to a certain extent, regulatory) haven’. Furthermore, with the UK’s exit from the EU, the obligations that Spain assumed in 1986 to allow for free circulation of persons (and, therefore, to renounce its power, recognised by the Treaty of Utrecht to close the land border with Gibraltar at its discretion) would cease to exist.

The biggest short-term worries are over issues of trans-border mobility, joint use of the airport, and fiscal control of the economic activities and illicit traffic that are encouraged by Gibraltar’s peculiar situation. Spain would like to eliminate certain tax, customs and business privileges while respecting the interests of the citizens of the Campo de Gibraltar, the border zone Andalusian area which is highly economically

¹ Pages 15-16 of the Report of the Secretary of State for the EU, ‘Negociaciones sobre la retirada del Reino Unido de la UE’, Ministry of Foreign Affairs and Cooperation, Madrid, April 2017.



The state of the bilateral relationship at the outset of such negotiations is not especially bad.

interdependent with Gibraltar and very vulnerable to any changes affecting this border. Madrid and London both accept the idea of special negotiations to deal with these matters (even with the participation of the Gibraltar authorities) and that they should be undertaken on the margins of those pursued by the Commission and London (or in parallel with them, but only assuming the mentioned Spanish right of veto).

The denouement of Brexit should not be allowed to lead to a closing of the border –for numerous reasons, and particularly human ones– although this daily crossing of approximately 13,000 people could begin to fall under more Spanish control. Conditions could be established for those from Gibraltar to access residence or work permits in Spain, but here the negotiations will need to have a reciprocal character to facilitate the fluid daily transit across the Line of some 8,000 Spaniards (and thousands of other foreigners) who work on the Rock but live in the Campo de Gibraltar. In the same way, ownership by physical or legal persons from Gibraltar of properties and businesses in Spain could be regulated in a negotiated manner. The Spanish government is also

asking for the joint management of the airport so that it will not have to exit from the Single European Sky. A new customs regime will need to be negotiated, and further attention must be given to the fact that the colony will no longer be subject to EU environmental, social and fiscal regulation (which, in any case, has been very advantageous for the Rock and applied in a very relaxed manner). The two sides will need to reconfigure –and fit together within the context of Brexit– many existing ad hoc agreements between the UK and Spain on police and judicial issues and on the protocols for each side to use when air or maritime space is considered to have been violated.

The state of the bilateral relationship at the outset of such negotiations is not especially bad. The Spanish Minister of Foreign Affairs has publicly praised the Gibraltar authorities for their predisposition to cooperate on tax fraud and contraband tobacco traffic. In such circumstances –and thinking beyond the concrete, practical aspects of the border issues mentioned above, which generally have a short-term impact– does it make sense to take advantage of Brexit to propose the possibility of an agreement on the final



Spain has taken advantage of the circumstance to renew the offer it floated more than 15 years ago for ‘shared sovereignty’.

status of Gibraltar and the many existing related territorial controversies (including the possibility of Spain regaining the Rock and the city ceded in the 18th century, the isthmus occupied in the 19th and the maritime and air spaces in dispute since the 20th)?

The previous Spanish Foreign Affairs Minister, José Manuel García-Margallo, was active on the question of Gibraltar. In the spring of 2016 he linked the still uncertain Brexit to a near certain recovery of Spanish sovereignty over the territory. Nevertheless, the stance adopted by Madrid over the last year and a half has been more low profile. In the Brexit negotiations, Madrid has closed ranks with the Commission, but it has also demonstrated –as a consequence of the intense business and interpersonal relations between the two countries– a more agreeable and constructive attitude towards the UK. Spain has chosen to underline its higher interest in preserving the future bilateral relationship with London.

With respect to Gibraltar, the message has changed: final status is not presented by Madrid as an objective to be negotiated this year or, even less so, as a pre-condition for dealing with the many other concrete issues. On the contrary, Spain has made explicit that while the recovery of sovereignty remains an aspiration, it is not on the agenda of these negotiations.

Nevertheless, Spain has taken advantage of the circumstance to renew the offer it floated more than 15 years ago for ‘shared sovereignty’.² Despite the theatrical fuss of certain nationalist sectors in the UK and the apparently inflexible position of the local Gibraltar authorities, it cannot be denied that there is now a window of opportunity to resolve this contentious issue. Spanish diplomacy has preferred to highlight the idea that it does not desire to use the current circumstances to make a bid for its historical claim, but the conjuncture does raise the possibility. And it exists not because of any weakness on the UK side

2 The Minister of Foreign Affairs and Cooperation has recently published a paper that while not reflecting an official position does contain a detailed reflection on this issue, pointing to imaginative potential solutions to the question of sovereignty. See Magdalena M. Martín Martínez & José Martín y Pérez de Nanclares (Coords.) (2017), *El Brexit y Gibraltar: un reto con oportunidades conjuntas*, Escuela Diplomática, Madrid, www.exteriores.gob.es/Portal/es/Ministerio/EscuelaDiplomatica/Documents/coleccion%20ED%202023_para%20web.pdf.

(which Spain would be advised not to try to take advantage of, given that it would not only be disloyal but also counterproductive, almost certainly producing a hardening of positions), but rather mainly because Gibraltar must face the prospect of soon leaving the Union against its will and interests.

This is to say that for Spain the question continues to have a middling level of importance, but its resolution is not seen as particularly urgent at this time. On the other hand, the importance, and urgency, for Gibraltar to resolve its new status and relationship with Europe is clearly apparent. This leads to the conclusion that it would be worth the effort to explore –before March 2019– the possibilities for a formula to allow Gibraltar to maintain a link with the EU via Spain. It goes without saying that this would be a complicated objective to achieve; but it is also true that, for the first time in many years, there is an incentive for Gibraltar's citizens to consider possibilities that they (and, obviously, Madrid and London as well) could accept so that all interests and stakeholders might gain. It would be an extraordinary dividend of Brexit, a process very likely condemned to provoke overall net losses, if it were to help resolve this long-standing conflict (that has neither victors nor vanquished). It might then also help to clarify and redefine the very necessary Spain-UK bilateral relationship to the benefit of the prosperity of Gibraltar and the neighbouring

Andalusian provinces.

But how to do it? It is clear that the recent relaxation of Spain's maximalist objectives –renouncing complete recovery of the territory– has helped a solution begin to emerge. Just after the 2016 referendum, Spain detailed for London a 'joint sovereignty' offer which distanced itself from the traditional Spanish position of claiming a full re-integration. The co-sovereignty proposal is organized around four lines: (1) dual nationality for Gibraltar citizens; (2) preservation of the current governing institutions within the framework of a broadly autonomous regime consistent with the Spanish constitutional system; (3) a special fiscal regime for the territory which is compatible with EU ordinances; and (4) a dismantling of the border ('the line').³

Although Gibraltar voted to remain part of the EU and has a lot to lose from leaving it, it could take advantage of the opportunity for this possible solution. The Spanish defenders of the proposal (and there are British supporters as well) have stressed that the offer is generous: (a) Gibraltar would retain all the advantages that it enjoys through its link to the UK, including citizenship, military presence and a special connection with the UK in all respects; (b) Gibraltar could remain in the EU and maintain the special tax regime which has contributed so much to attracting business and generating prosperity; and (c) the territory could resolve a number of conflicts with Spain (including

³ See Martín Ortega Carcelén (2017), 'La propuesta de cosoberanía para Gibraltar: beneficios para todos', ARI nr 33/2017, Elcano Royal Institute, 12/IV/2017, www.realinstitutoelcano.org/wps/portal/rielcano_es/contenidos?WCM_GLOBAL_CONTEXT=/elcano/elcano_es/zonas_es/ari33-2017-ortegacarcelen-propuesta-cosoberania-gibraltar-beneficios-todos.



There are certainly many existing examples in the current EU demonstrating that flexible solutions are possible when an orthodox conception of state sovereignty over a small territory is not feasible.

the UN decolonisation demand, territorial waters, the isthmus and the airport, border control and illicit traffic). All of this would come in exchange for the apparently modest price of raising the Spanish flag alongside of the British flag and allowing for the idea of forming part of two states in those concrete competences not fully decentralized to Gibraltar's self-governing institutions.

In effect, it is a modest price; but Gibraltar is loath to pay for the double symbolic cost of having to: (1) rectify a decision already taken by the referendum of 2002 to reject this solution in a preventive way; and (2) also accept a new sovereignty which, although it might be shared, Gibraltar does not want (especially if the proposal from Spain comes in the form of a long transition formula with no definitive solution). As such, co-sovereignty could be a dead letter on arrival. However, it is also clear that as long the legitimate aspirations of Spain are unfulfilled, the controversial issue will remain alive. What is more, it will be impossible for Gibraltar to maintain any access to the Internal European Market if Spain views it as even minimally damaging to its interests. Therefore, on the foundation of co-sovereignty, some authors

have proposed imaginative variations on the theme that might diffuse such symbolic significance for Gibraltar.

There are certainly many existing examples in the current EU (even specific cases which are linked) demonstrating that flexible solutions are possible when an orthodox conception of state sovereignty over a small territory is not feasible. None of these examples by themselves provide the key to an acceptable agreement for all sides in the Gibraltar case, but an appropriate combination of them could serve as inspiration.

The first interesting case is found in two enclaves in Switzerland (the German, Büsingen, and the Italian, Campione d'Italia, both about the same size as Gibraltar in surface area). These enclaves show that co-sovereignty (either *de facto* or *de jure*) can be peaceful, viable and successful. In fact, Bern does not exercise legal sovereignty over these two portions of the EU, but their geography leads them to belong to the Swiss customs union (at the border, only products and vehicles, but not people, are controlled), which also covers other areas



Andorra and its two (French and Episcopal) co-principalities could also contribute a third and final ingredient to this imaginative solution.

like health care or sports. In any case, most public goods and services (for example, the currency, policy, education, telephone, postal services and public transport) are shared with either Switzerland, Germany or Italy.

A second reference would be three small British islands (the Isle of Man and the Channel Islands of Jersey and Guernsey). These small island territories are quite autonomous, although not independent; they do not formally belong to the UK, but they are linked to it through their status as 'Crown dependencies'. This circumstance allows these islands to be connected to a Member State (the UK) that is, furthermore, the responsible authority for a specified series of competencies (mainly security and foreign affairs). In this way, these territories have remained linked to European integration since 1973 –but all of this would end the moment that Brexit arrives-. Therefore, there is a precedent for a small territory to form part of the EU –even without belonging to, or formally integrating into, a Member State– if

it is connected to the monarchical Head of State of a Member State which exercises certain international functions on behalf of the territory.

Andorra and its two (French and Episcopal) co-principalities could also contribute a third and final ingredient to this imaginative solution. To the above examples of islands connected to a Member State not by belonging to it but rather through the shared institutions of a monarchy, the Andorra model adds the additional possibility that the link to such a monarch might be dual. In Gibraltar's case, it could belong jointly to the British and the Spanish Crowns. In short, Gibraltar would become a very autonomous special territory linked to two crowns –and one of them held by the King of a Member State that will not be abandoning the EU in 2019-.⁴

With such a solution, instead of raising the Spanish flag and emphasising the idea of shared sovereignty, the allusion to sovereignty would be diluted, and the British

4. See Alejandro del Valle (2016), 'Gibraltar, "año cero": Brexit, cosoberanía y nuevas oportunidades de España', ARI nr 75/2016, Elcano Royal Institute, 20/X/2016, www.realinstitutoelcano.org/wps/portal/rielcano_es/contenido?WCM_GLOBAL_CONTEXT=/elcano/elcano_es/zonas_es/politicaexteriorespanola/ari75-2016-delvallealvez-gibraltar-ano-cero-brexit-cosoberania-oportunidades-espana.

flag would still be flown (as it does still on the Isle of Man and the Channel Islands). Of course, the European flag would remain, together with that of Gibraltar, given that the territory would not leave the EU because of its special relationship with Spain. It would become a Spanish district where the Gibraltar residents vote in the European Parliamentary elections, but it could maintain its own current jurisdiction such that the local legislative, executive and judicial powers would be responsible for the application and enforcement of EU law.

In any event, Spanish ascendancy over the territory should not be limited to merely providing a formal cover for Gibraltar to remain in the Internal Market, or just hanging the picture of King Philip VI next to that of Queen Elizabeth II in the premises of official Gibraltarian government institutions. More than a mere appearance, this agreement should incorporate effective action, undertaken together with the UK, in specific basic competencies with clear international reach and relevance. In this way, Gibraltar would continue to be considered by the EU law as a 'European territory whose foreign relations are the responsibility of a Member State'.

The functions to be shared between Madrid and London would include the international policies of the territory, the control of external borders, immigration and asylum, and defence. This would also include the military

base that would continue to be reserved for British priority use, although not exclusively so. The agreement could be like the existing arrangement for the joint use of Rota by Spain and the US, although it might rely on a different legal and institutional model. Dual nationality could also exist to allow Gibraltar residents the advantages of European citizenship. In the rest of issue areas in which the Gibraltar authorities would not be self-sufficient, practical solutions –like those used in the case of the two Swiss enclaves mentioned previously– could be applied.⁵ There could be a special postal service embedded into both Spanish *Correos* and Royal Mail, local number plates with the European flag, healthcare provision in Spain, possible Spanish police action in Gibraltar, access for youth to the educational and university systems of both countries, sports clubs that could be fully integrated into the competitive play of the preferred country (with an unrestricted national soccer team) and both the euro and Sterling would be accepted legal tenders. Of course, the airport would be shared, there would be no control of persons at the border and the special tax regime could be expanded to incorporate the Campo de Gibraltar.

The agreement would no doubt have temporary transitional elements, but it would be an agreed-upon, indefinite and staged formula, perhaps beneath EU supervision to prevent or resolve disputes between the parties. This would convert the territory, in a

⁵ In fact, both sides have considered some of these flexible and pragmatic solutions. For example, in the 2006 Cordoba agreements on the joint use of the airport, some European models were studied, like the Basil-Mulhouse-Freiberg airport in French territory (some 6km from Basil and 75 from the German city).



Brexit demands a resolution for the future framework of Spanish relations with Gibraltar, but it also requires the introduction of new ingredients that might favour a definitive solution to the contentious issue.

permanent and stable way, into something like a 'City of the Two Crowns'. It would be a city linked to the Kingdom of Spain but not integrated into the provincial or autonomous territories under Spanish jurisdiction. This would require two broad political consensuses (both difficult to achieve), but the subsequent developments of such a solution would be fruitful. The result for Gibraltar and the municipalities of the Bay of Algeciras would be especially beneficial for their prosperity and stability, while the bilateral relationship between Madrid and London in the post-Brexit era could be launched without the problems stemming from this controversial issue. On the contrary, the relationship would be significantly reinforced by this institutional link at the highest level.

Conclusions

Brexit demands a resolution for the future framework of Spanish relations with Gibraltar, but it also requires the introduction of new ingredients that might favour a definitive solution to the contentious issue. In the short run it would be convenient not to

contaminate the general Brexit negotiation, avoiding potential distractions produced by the noisy reaction of some British nationalist sectors. The Spanish government has astutely confirmed that it does not intend to take advantage of the Brexit negotiation to try to resolve this sovereignty dispute, or to involve the EU. But given the legitimate objective to modify the conditions established in the 1970s and 1980s –when the UK was a Member State, and which Spain had to accept at the moment of its own entry to the EU– this is nevertheless a propitious moment to explore imaginative ideas for dealing with this long-standing controversy.

The possible solution presented here offers basically the same substantial components of 'co-sovereignty,' only the symbolism involved –which is difficult for Gibraltar to fully accept– would be softened and diffused. Of course, the idea we have articulated here develops ideas already forwarded by other specialists, and it does not have to be the Spanish position. Instead, it should be used to focus thinking

on a possible negotiation path that might be acceptable all concerned.⁶ Not being a formal starting proposal, but rather a hypothesis with respect to a desirable endpoint, this proposal obviously depends very much on the special opportunity presented this year. Because this window of opportunity is small and of limited duration, we should not fool ourselves into believing that success is especially likely, or even probable.

Perhaps there is simply not enough time to develop for the required mutual confidence, particularly considering the distance currently separating the two sides. The rigidity of Gibraltar's own position on the

issue might also quickly erode motivation in Madrid and London to seriously attempt such a solution. This being the case, if the local authorities pass up the Brexit moment to resolve with this question, the margin for the possible success of a flexible and pragmatic solution like that proposed here will also soon disappear. In that case, Spain would retain its historical aspiration to regain sovereignty over the Rock –even if temporary, or indefinitely shared– and to fully re-integrate Gibraltar within Spain's territorial structure. In the meantime, Gibraltar would have to leave the EU and the Internal Market at the same time as its Crown metropolis.

⁶ Interestingly, the current chief of international legal affairs at the Ministry of Foreign Affairs and Cooperation, José Martín y Pérez de Nanclares, indicates his full agreement that such imaginative solutions as these 'do not have to be very different from the proposal Spain has made. Clearly it can at least serve as an object for negotiation'. See his chapter 'Brexit y Gibraltar: la soberanía compartida como posible solución de la controversia' in the previously cited book (p. 157-175).

What is behind the African miracle? Implications for European cooperation

Nicolás Lippolis

The evolution of African economies since the end of the raw-materials boom has been marked by a growing heterogeneity. The EU's development cooperation should adapt to the new realities unfolding on the continent. Above all, the EU should recognise the specificity of political conditions in each country and act accordingly.

Summary

During the decade of the 2000s, most African economies were able to recover from the deep crisis of the 1980s and 1990s, supported as they were by improvements in domestic policies and more favourable global economic conditions. Despite the gradual movement towards more democratic political environments, improvements in the quality of institutions have not accompanied economic growth; indeed, in some countries dependent on natural resources there has even been a deterioration. After the moderating of primary product prices in

2013, economic trajectories have become differentiated in Africa. While most oil exporters have now entered a crisis, and other countries dependent on natural resources have shown different evolutions, a third group continues to grow at high rates. Nevertheless, with the exception of a small number of 'developmentalist States', political conditions on the continent still do not favour growth based on productivity gains.

Europe has traditionally been the external actor with the most significant presence in Africa. As such, Europe has the capacity to help with the continent's economic transformation. Still, both the importance and the effectiveness of this relationship have eroded with the passing of recent years. Today, European policy towards Africa continues to follow antiquated models and to prioritise European needs over the aspirations of African leaders. Furthermore, European development cooperation continues to be based on the principle that recipient country elites have a sincere interest in development, ignoring the real political incentives actually affecting them.

But if it wants to have a positive impact in Africa, the EU should begin to incorporate such variables into their calculus for action. To this end, the EU will need to overcome the incoherence created by the variety of conflicting incentives at the heart of European institutions.

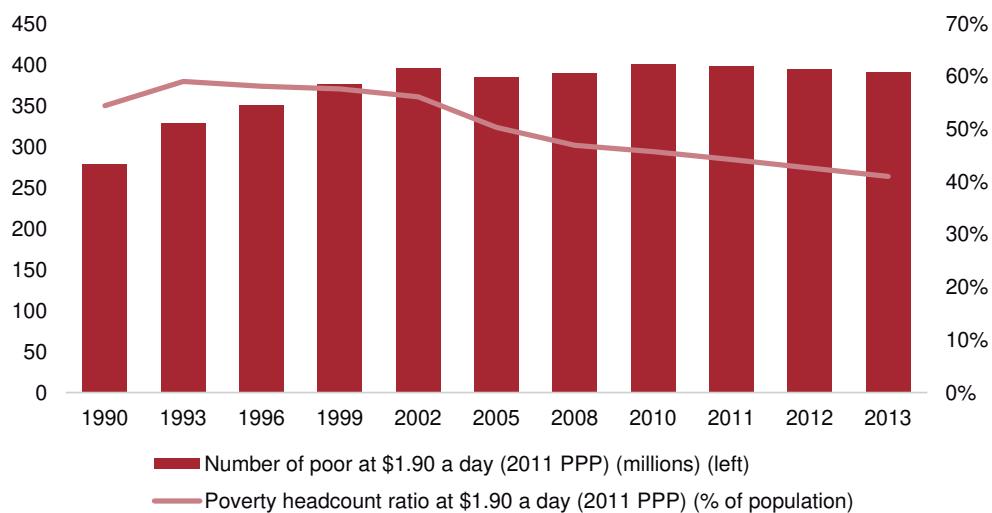
Analysis

The 'African miracle': Afro-optimists and Afro-pessimists

The positive change in the trajectory of

African economies that occurred during the decade of the 2000s –following on the debacle of the 1980s and 1990s– revived the optimism of the international community with respect to Africa. The stark contrast in the two covers of the Economist –at the beginning and end of the decade– are by now well-known: one from 2000 characterised Africa as ‘The hopeless continent’, but another, from 2011, carried the title, ‘Africa rising’ (a headline which Time Magazine also used again in 2012).

Figure 1. Africa: poverty, relative and absolute



Source: the author with data from the World Development Indicators database of the World Bank.

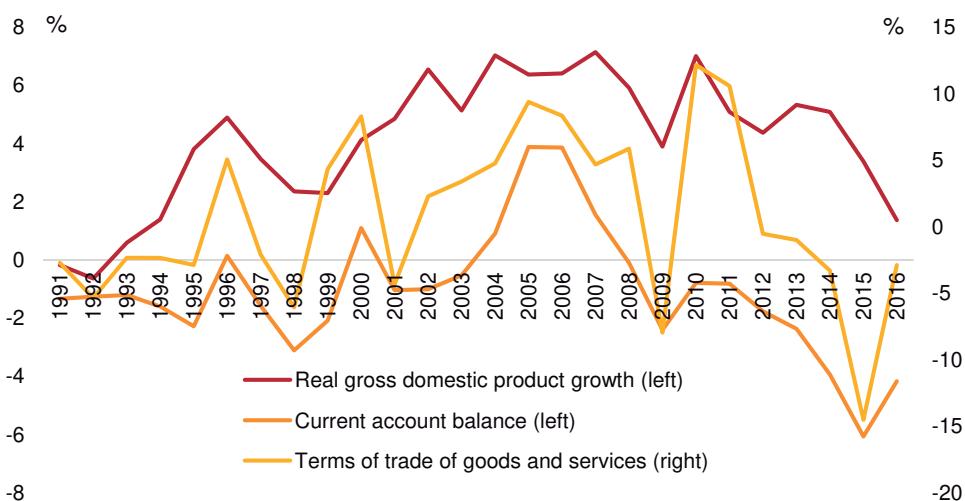
Behind this rising enthusiasm for the region's potential has been, in fact, an improvement in the principal economic indicators, accompanied by rapid urbanisation and a strong expansion of the internal market.

These changes have led to a marked decline in poverty in relative (if not in absolute) terms, due to rapid population growth (Figure 1). In addition, during this period many African governments issued Eurobonds

for the first time. These bonds were in high demand, especially amongst European and North American investors.¹ Nevertheless, many have continued to argue that Africa's economic growth was exclusively dependent on the rise of primary product prices generated by the breakneck speed of

Chinese growth. In fact, after the collapse of global primary product prices in 2015 and the resulting deterioration in the terms of trade for Africa countries, one can observe a clear deceleration in African growth rates (Figure 2).

Figure 2. Covariation of GDP, current account and terms of trade in Sub-Saharan Africa



Source: the author with data from the World Economic Outlook database of the IMF.

If the contribution of primary product demand to the improvement in the economic performance of the Africa continent is undeniable, to attribute growth to this factor alone would simply not be appropriate. African countries benefitted during the 2000s from a series of policies introduced during the two preceding decades in

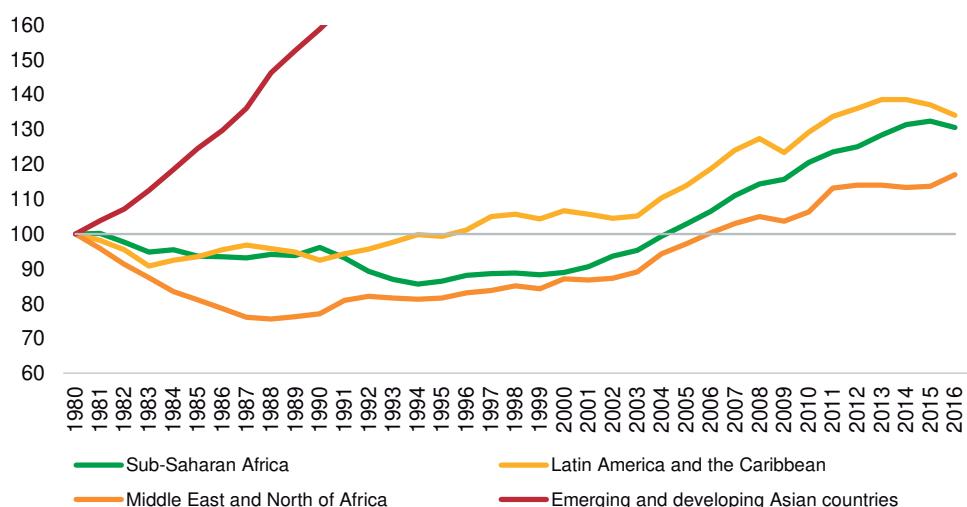
response to the deep economic crisis of the 1980s and 1990s. These policies, largely imposed by the World Bank and the IMF through structural adjustment programmes, focused on correcting economic distortions that supposedly placed a brake on African development. Among these, macroeconomic stability policies stand out, including the

1 John Mbu (2016), 'Why Eurobonds are an important source of finance for Africa', *World Economic Forum*, 12/II/2016, <https://www.weforum.org/agenda/2016/02/overview-of-the-sub-saharan-african-eurobond-market/>.

ending of the financing of government spending by central banks, important fiscal adjustments and marked improvement in the business environment. These changes coincided with heightened political stability and a reduced number of armed conflicts on the continent. Finally, one should underline

the importance of programmes like the *Heavily Indebted Poor Countries Initiative* (HIPC) and the *Multilateral Debt Relief Initiative* (MDRI) which, by forgiving the external debt of many African countries, allowed budgets to be freed up for public investment and social spending.

**Figure 3. Per capita GDP in developing regions of the world, 1980-2016 (2011 USD, PPP
1980=100)**



Source: the author with data from the World Economic Outlook database of the IMF.

Most of these changes have been maintained up to the present day, protecting against an even more significant deceleration as a consequence of the deteriorating terms of trade. Nevertheless, it is important not to exaggerate the extent of the economic acceleration of the last 15 years. Although it is true that the period from the turn of the millennium has been marked

by faster economic growth, in the early years of this period economic growth was barely sufficient to recover the lost ground of the previous two decades. Figure 3 shows how Africa did not regain its 1980 level of real per capita income until 2005. Furthermore, it is important to highlight the doubtful reliability of African macroeconomic data, given the lack of funds dedicated to statistics

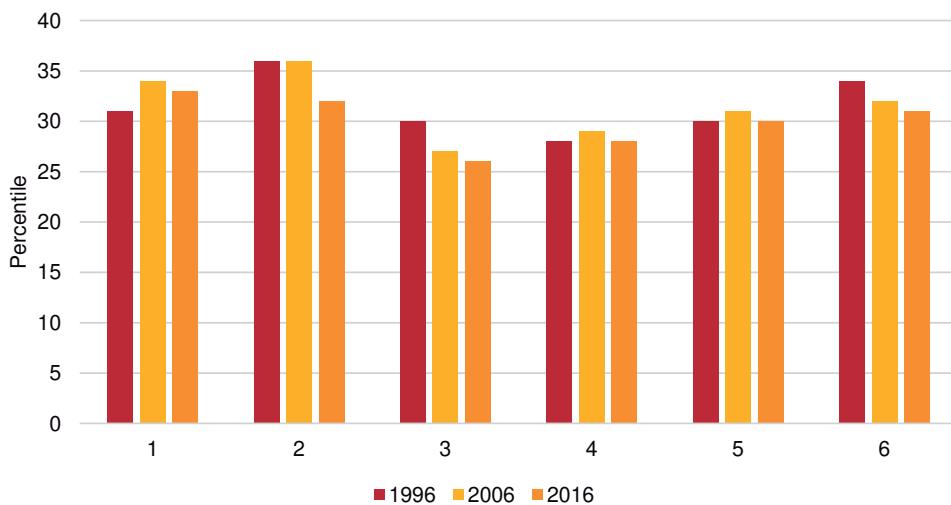
offices and due to the difficulties inherent in collecting economic data in predominantly informal agricultural economies.²

Institutional framework

Given the notable economic growth in Africa during the raw materials boom, and the decade of reform and democratisation that preceded it, it would be natural to expect an improvement in Africa's institutional development indicators. Nevertheless, this is not the picture revealed in Figure 4, from which it becomes clear that most governance indicators have remained stable—or have even deteriorated—over the last 20 years. The only exception has been in the category of *voice and accountability*, which could be interpreted as an indicator of the

extent to which the government responds to the demands of the population. It is interesting to note that, for all the indicators, the 2006 values are higher than for those in 2016, possibly suggesting that institutional quality has also moved in parallel with the fluctuations of primary product prices. Considering that the database is made up of 214 countries, of which 48 are in Sub-Saharan Africa, the position of the region's average ranking is the 22nd percentile. Figure 4 shows that for the majority of indicators Sub-Saharan Africa is close to the 30th percentile, and at the 26th percentile in terms of governmental efficacy. This implies that the countries of the continent are increasingly bunched at the lower reaches of the ranking.

Figure 4. Average position of Sub-Saharan Africa in governance indicators



Areas: 1: voice and accountability; 2: political stability and absence of violence/terrorism; 3: governmental efficacy; 4: regulatory quality; 5: rule of Law; and 6: control of corruption.

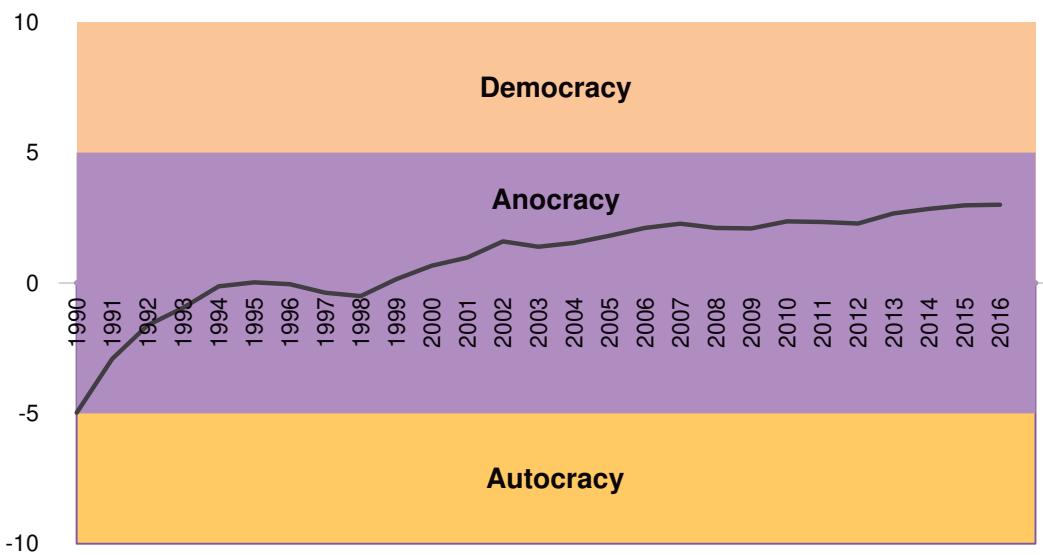
Source: the author with data from the Worldwide Governance Indicators database of the World Bank.

² Morten Jerven (2013), *Poor Numbers*, Cornell University Press, Ithaca.

One should analyse this type of indicator with a certain scepticism, given the difficulties in measuring political variables with numerical indicators, their inherent subjectivity and the fact the global indicators on governance measure the relative position of African countries (possibly reflecting simply that some countries have improved less than others). Depending on the indicator, and the institutional variable of interest, we can observe different trajectories. For example, the 'Polity' indicator (Figure 5) shows a gradual improvement in the average quality

of democracy on the African continent, while according to the CPIA Index of the World Bank, the quality of the public administration and related institutions deteriorated between 2005 and 2016. Therefore, even taking into account the imperfections of numerical indicators for institutional development, the evidence does not allow us to speak of economic growth stimulated by the strengthening of institutions, but rather of growth which has occurred in spite of the persistence of rather weak institutional frameworks.

Figure 5. Average score for Sub-Saharan Africa on the polity indicator for quality of democracy



Source: the author with data from the Polity IV database of the Center for Systemic Peace.

Differentiating African economies

Beginning in 2013, with the moderation of primary product prices, and specifically since the collapse of the oil price in 2015, the solidity of the ‘African miracle’ has made itself discernible with increasing clarity. The growth of the continental economy fell from 5.1% in 2014 to 3.4% in 2015 and to 1.4% in 2016. The IMF estimates that this year growth will reach 2.6% but, even then, Africa will remain below the global average of 3.6%, as well as below the 4.6% expected in emerging markets and developing countries. The World Bank and the African Development Bank have similar projections. Assuming 2.7% population growth, as foreseen by the UN for 2017, this level of growth would imply stagnation for per capita income. Other economic indicators have followed the same tendency: the current account has deteriorated, currencies have been devalued, risk spreads have increased and the fiscal deficit has grown. Although such negative movements were more accentuated in 2015, with something of a recovery registered in 2016 and 2017, we are still far from the experience of the primary product boom.

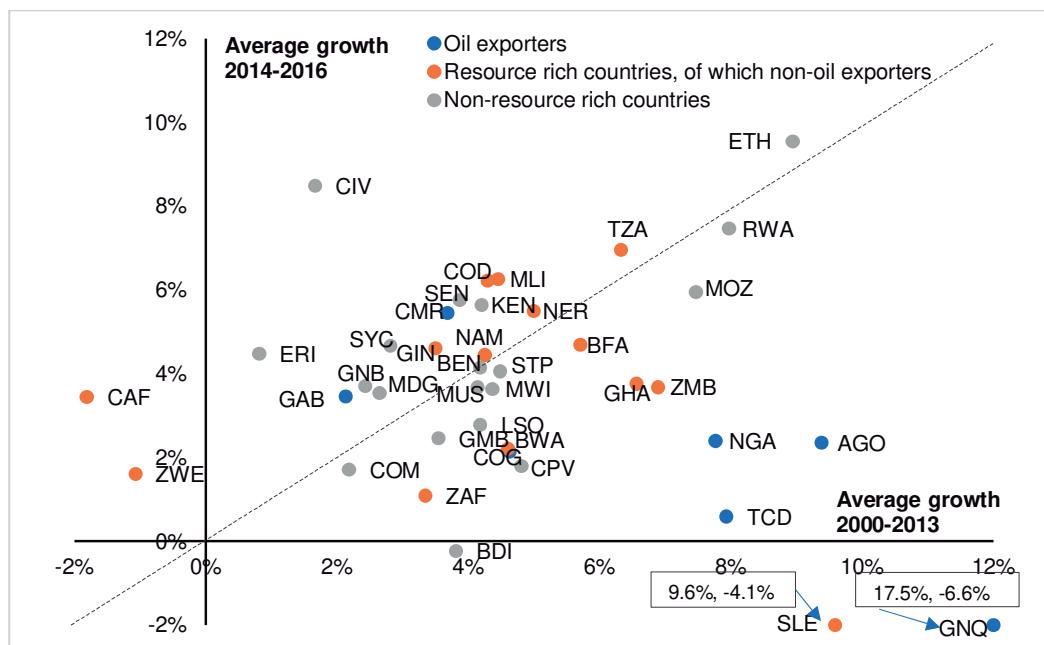
Despite the ease with which the African economic miracle appears to have come to an end, the aggregate numbers hide a growing diversity of economic experience across the continent which has been driven primarily by the three most important economies: South Africa, Nigeria and Angola. These economies are by no means representative of the continent taken as

a whole: for example, South Africa is the largest African economy, one of the few to have risen to an intermediate income level, and it boasts the continent’s most diversified industrial structure. In recent years, South Africa has been marked by a growth slowdown, high unemployment rates, de-industrialisation, inflationary pressures and eroding balance of payments, along with a persistent legacy of significant inequality left behind by apartheid.

The situation is very different in the other two large African economies. Nigeria and Angola are the major African producers of oil, the product which accounts for nearly all their exports. As a result, they have naturally been negatively affected by the abrupt drop in the price of oil. In both countries, the macroeconomic deterioration has been worse than the African average, particularly with respect to growth (the two economies contracted in 2016), the change in the current account (which until 2013 registered a significant surplus), exchange rate pressures and inflation. In an effort to defend the value of their currencies, these governments imposed controls on foreign exchange markets, which in turn has increased the spread on the black market. Such interventions have been strongly criticised by the international community as negative for local economic activity. Nevertheless, both economies are projected to grow this year, although at lower rates than those observed during the primary products boom.³ The situation is similar among the other African exporters of oil (Figure 6).

³ The IMF projects that in 2017 Nigeria will grow 0.8% and Angola 1.5%. At the same time the World Bank projects that both economies will grow by 1.2%.

Figure 6. Growth comparison, during and after the primary products boom



Source: the author with data from the World Economic Outlook database of the IMF.

The distinction made here between oil exporting countries and the rest of the African economies illustrates the importance of analytically differentiating these economies based on the kind of insertion into the international economy that characterises them. Analyses of the African continent's economic panorama typically differentiate between oil exporters, other countries dependent on natural resources, and others that are not. Figure 6 presents a comparison of the average growth rates during and after the boom in primary products. The majority of African countries are found bunched

together in the centre of the graph, but the oil exporters dominate the lower right quadrant as a result of the sharp fall in their growth rates after the end of the raw materials boom. In the bottom left corner of the graph, one finds the Central African Republic, Zimbabwe and Sierra Leone, all countries which have recently suffered intense internal convulsions. Finally, in the upper righthand section are found those countries which have maintained high economic growth, including Ethiopia, Rwanda and Tanzania, as well as the Ivory Coast, whose growth appears to have accelerated in the wake of

the end of its internal conflict. Mozambique also stands out, although its success in the coming years has been put into doubt by the serious scandal generated by the hiding of government debt and by the return of armed conflict.⁴

Growth models

To better grasp the drivers of recent African growth, to see the region's medium- and long-term potential, and to discern a possible role for ODA (official development assistance), it is necessary to understand the different 'growth models' that exist today in Africa. By 'model' we mean a unified vision of economic processes that generate growth in a country. At the same time, an evaluation of the region's potentials also requires an understanding of the relationship between the economy and the political world. Therefore, we include some political characteristics in our brief panoramic review of the African economic scenario. By abstracting certain characteristics of each country to separate them into groups, we risk

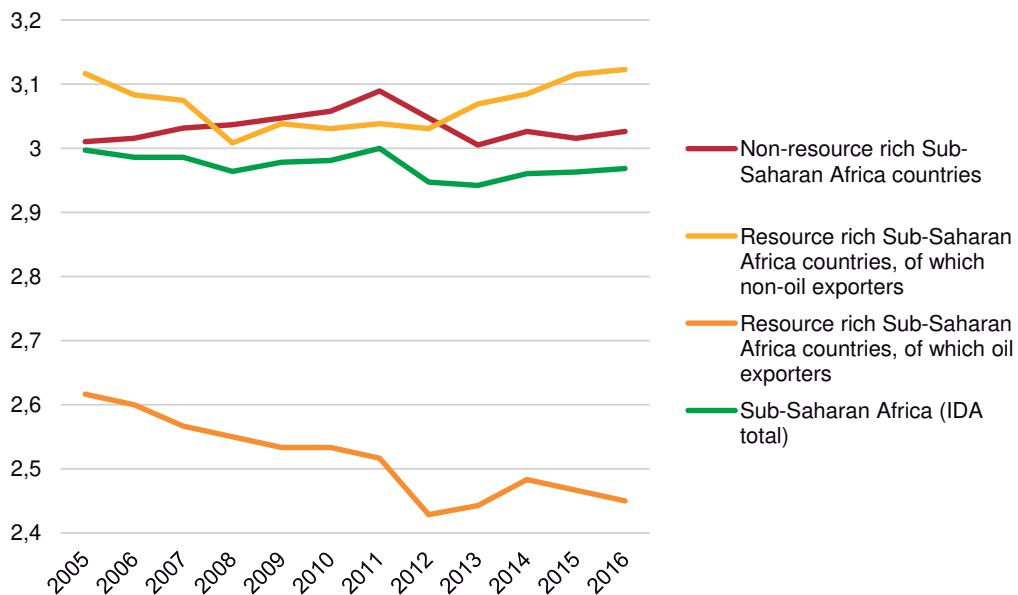
ignoring important specificities; nevertheless, in this way it is possible to navigate through a very diversified and varied terrain which is little known in Spain.

The first identifiable development model is that of Nigeria, Angola and the countries of the CEMAC (Central African Economic and Monetary Community), like Gabon, Congo-Brazzaville and Equatorial Guinea: the petroleum exporters. Despite the differences between them, they all have a political economy based on the distribution of petroleum rents. As a result, they are characterised by high levels of corruption, even by African standards, and their governments lack incentives for the diversification of the economy and the provision of public goods.⁵ In Figure 7 we can see that, in terms of public management and institutional quality, these countries are far from being the worst in Africa, although Gabon and Equatorial Guinea are among the countries with the highest per capita incomes on the continent.

4 Joseph Cotterill (2017), "State loans at heart of Mozambique debt scandal," *Financial Times*, 25/VI/2017, <https://www.ft.com/content/805d2b58-59a2-11e7-b553-e2df1b0c3220>.

5 For a classic analysis of the political effects of petroleum, see Terry Lynn Karl (1997), *The Paradox of Plenty: Oil Booms and Petro-States*, University of California Press, Berkeley. The African case is also well-illustrated by Ricardo Soares de Oliveira (2007), *Oil and Politics in the Gulf of Guinea*, Hurst, London.

Figure 7. CPIA Index of Institutional Quality and Political Management



Source: the author with data from the CPIA database of the World Bank.

South Africa is an outlier with respect to these development models. At the root of its mediocre economic performance in recent years are structural factors like an education deficit, logistical and infrastructure problems, poor management of public enterprises and large salary increases out of proportion with low productivity. This economic inertia is due in large part to a political equilibrium, or informal pact, in which the corporate leaders of the mining sector, trade union leaders and parts of the government coalition

perpetuate a capital-intensive economic model which privileges a minority, without generating much needed employment.⁶ Indeed, a notable institutional deterioration has been observed recently, with recurring corruption scandals affecting Jacob Zuma's government and accusations that the State has been 'captured' by private interests. Such worrying developments led the credit rating agencies, Fitch and Standard and Poor's, to downgrade South African sovereign debt in April 2017 to 'junk' status.

6. See the analysis of Haroon Bhorat, Aalia Cassim & Alan Hirsch (2014), 'Policy co-ordination and growth traps in a middle-income country setting: the case of South Africa', *UNU-Wider Working Paper*, nr 2014/155.

Beyond the three principal economies and the oil exporters, there are a series of smaller countries together with those with adverse and challenging geographies; there is also another group of larger countries that, despite their potential, suffer from serious problems of political instability. This group is made up either of 'predator States' –in which leaders are only concerned with extracting resources from the population for their personal benefit– or of 'failed States' –in which there no longer remain any State authority over the national territory–. In such countries, international aid can have very little impact on economic development, and the fundamental challenge is the reestablishment of peace and State authority.⁷

The most promising economic trajectories in Africa today are found among a group of East and West Africa countries, including Ethiopia, Rwanda, Tanzania, Ivory Coast, Senegal, Kenya and Mali. The growth of these countries is due to a combination of public investment, external transfers and productivity gains in the agricultural sector; these factors in turn have fostered the growth of the urban services sectors.⁸ Despite frequent references to the 'African lions', this growth model is very different from the Asian model based on the exportation of manufactured goods. This group of rapidly

growing countries is projected to continue on this high growth trajectory for a number of years, although there are some doubts as to its sustainability, given that this model is characterised by decreasing returns. At a certain point, the productivity gains stemming from structural change will begin to exhaust themselves, while the productivity of urban sectors will have to grow.

There are some doubts that the politics and institutions of these countries will allow more ambitious economic interventions by their governments. In these (as in most) Africa countries, the fragmentation of political power, the weakness of government structures and the limited productive capacities of companies combine to produce a politics of clientelism, not very propitious for the designing of long-term strategies.⁹ In addition, in democracies like Ghana and Kenya, the reality of political competition leads to risks of fiscal irresponsibility (especially in Ghana which is subject to an IMF programme). In the other countries of this group there remains a series of political risks, although this is somewhat natural given their low level of development. One recent example has been the controversies over the presidential elections in Kenya.

Among those countries with high rates of growth, Ethiopia and Rwanda are the

7 The reconstruction of States after conflicts is another fertile field within the debate on international cooperation, but here we are more interested in cooperation aid in the economic field.

8 Xenshin Diao, Margaret McMillan & Dani Rodrik (2017), 'The recent growth boom in developing countries: a structural change perspective', *NBER Working Paper*, nr 23132.

9 For an analysis of the role of 'political equilibria' (political settlements) in African industrial politics, see Lindsay Whitfield, Ole Therkildsen, Lars Buur & Anne Mette Kjaer (2015), *The Politics of African Industrial Policy*, Cambridge University Press, Cambridge.



Among those countries with high rates of growth, Ethiopia and Rwanda are the only exceptions to the general rule with respect to political settlements.

only exceptions to the general rule with respect to political settlements. Both countries are governed by authoritarian regimes that attempt to rise above internal ethnic divisions and to win legitimacy through economic growth. Their State apparatuses are relatively effective and respond to the developmentalist priorities of their governments, among which an important one worth mentioning is the ambition to strengthen this very State apparatus.¹⁰ In addition, their geostrategic importance, their military efficacy and the international perception that Ethiopia and Rwanda are serious about development has given them abundant resources from foreign assistance, which is now equal to 80% of the governmental budget of Rwanda. Nevertheless, despite their success in channelling resources towards improvements in agricultural productivity and extending services to the population, the industrialisation of both countries has been limited to date, and risks stemming from ethnic tensions persist.

This brief analysis of African economic perspectives shows us that, since the end of the primary products boom, the region has been increasingly characterised by its heterogeneity, not only in the economic realm but also in the political sphere, with the co-existence of various forms of government, including more or less consolidated democracies, personalist dictatorships, developmentalist authoritarian governments and failed States. This underlines the need to understand each specific national context and to overcome the tendency to generalise across a continent so vast and so little known in the West. In any case, it is impossible to forget the challenges shared by most African countries, like the need to expand and improve their educational systems and infrastructures, to strengthen the private sector, expand their tax collecting capabilities and to reduce their vulnerability to shocks stemming from climate change in predominantly agricultural economies.

¹⁰ Will Jones, Ricardo Soares de Oliveira & Harry Verhoeven (2013), 'Africa's Illiberal State-builders', *Oxford Refugee Studies Centre Working Paper Series*, nr 89.



The impact of ODA depends on its interactions within the political context of the recipient country.

Implications for external action: the role of political economy analysis in ODA

As mentioned, the impact of ODA depends on its interactions within the political context of the recipient country. Frequently, this context is not favourable for investment in projects which stimulate economic growth or provide benefits to the general population. An external intervention, even if well-intentioned, will not be successful if it runs counter to the incentives inherent to the local political circumstances themselves. In these cases, it is possible that aid resources will be used for political ends and will end up benefiting the elites with little interest in economic development. Furthermore, dependence on external resources can aggravate the weakness of African States, given that they reduce the imperative to strengthen State structures to increase their tax collection capacity.¹¹

In recent years, following the example of the British DFID (Department for International Development), the World Bank and some other development aid agencies from northern Europe have begun to integrate political economy analysis into their operations.¹² This type of analysis can be used for many purposes, including the formulation of strategic visions and the identification of obstacles to project implementation. Political economy analysis can also serve as a starting point for a more dynamic vision which proposes long-term political, economic and social change. Given the interdependence between politics and economics, such a vision should be based on a recognition that each country will follow a unique, distinct development path, even if it attempts to identify common patterns between the trajectories of different countries.¹³

11 See Todd Moss, Gunilla Pettersson Gilander & Nicolas Van de Walle (2006), 'An aid-institutions paradox? A review essay on aid dependency and State building in Sub-Saharan Africa', *Center for Global Development Working Paper*, nr 74.

12 For the story of World Bank experience in the application of political analysis to aid programmes, see Verena Fritz, Brian Levy & Rachel Ort (Eds.) (2014), *Problem-Driven Political Economy Analysis: The World Bank's Experience*, World Bank, Washington DC.

13 For an example of this type of study, see Brian Levy (2014), *Working with the Grain: Integrating Governance and Growth in Development Strategies*, Oxford University Press, Oxford.

Despite the potential for political economy analysis to promote a more effective development agenda, it has been difficult to institutionalise, due to current bureaucratic incentives in development aid agencies. In addition, it is natural that the Heads of State of recipient countries do not like the idea of external actors interfering with local political balances and settlements. Neither does this type of interference help foreign countries seeking to expand their political, diplomatic and economic presence on the African continent. Therefore, in the next section we analyse in more detail the challenges facing the implementation of a more effective development aid framework within European institutions.

The EU-Africa relationship

As a consequence of former colonial ties, Europe has a strong presence in Africa. For the EU (and its predecessors), the central component of relations with Africa since 1975 have been the institutions of the ACP (Africa, Caribbean and Pacific) States, which group together African countries with small developing island States. Originally, the complex of institutions which brought the ACP together with the EU had important functions in trade, development aid and political cooperation. Nevertheless, the importance and effectiveness of this relationship have suffered over the course of the years due to changes in global geopolitics, the growing regionalisation

of international relations, excessive heterogeneity among the countries of the ACP and EU expansion.¹⁴ The Cotonou Agreement of 2000 was supposed to correct for some of these problems and adapt the relationship to the 21st century, but it has not been that successful, particularly with respect to the polemic surrounding the ratification of the EPA (Economic Partnership Agreements). Therefore, the debate has begun over whether, at the conclusion of the Cotonou Agreement in 2020, it will even be possible to maintain the current form of ACP-EU cooperation.

At the same time, the direct relationship between the EU and the African Union (AU) has gained in prominence since the release of the *Joint Africa-EU Strategy* (JAES) in 2007. The EU has also pushed other initiatives, like the *Emergency Trust Fund*, *the Africa Investment Facility*, the *Foreign Investment Plan*, and a series of sub-regional accords. The multiplicity of modalities in EU-Africa relations produces a complex and at times incoherent architecture, where elements of *realpolitik* mix with development aid. Such incoherence stems from the variation in institutional incentives faced by the different internal organs of the EU.¹⁵ To this confusion are added the divergent interests of the Member States, especially between the ex-colonial powers and the rest of the European countries.

14. See the analysis of the European Centre for Development Policy Management (ECPDM) 'ACP-EU relations beyond 2020: engaging the future or perpetuating the past?' and 'The future of ACP-EU relations: a political economy analysis'.

15. See, for example, Maurizio Carbone (2011), 'The European Union and China's rise in Africa: competing visions, external coherence and trilateral cooperation', *Journal of Contemporary African Studies*, vol. 29, nr 2.

Problems in the framework of EU-Africa relations create important obstacles for the promotion and institutionalisation of a more pragmatic development cooperation policy which is conscious of the real challenges in the recipient countries. In spite of the evidence that the current form of development cooperation has produced few concrete results, European leaders continue to give priority to formal summits where declarations of good intentions abound to the detriment of more concrete actions to create favourable political conditions for development.¹⁶ One recent example has been the German idea to create a 'Marshall Plan for Africa',¹⁷ ignoring the evidence which suggests that it is unlikely that a simple injection of money will be capable of catalysing development on the continent (on the contrary, it would only accentuate the dependence of African elites on external resources and reduce further their incentives to transform the economy). Such initiatives respond to the imperatives of the media and of power; they are not evidence of any serious attempt to understand the challenges of development. Often such projects only express the preoccupations of European countries with the issues of democracy and human rights, and, contrary to the intentions expressed at the various summits, they do not consider the primarily economic concerns of the African countries. As a result, a lack of confidence exists between the two sides, the lines of dialogue

have withered, and space has opened up for actors in the Global South like China (which gives a more central role to self-determination in its Africa policy).

Conclusions

To increase the effectiveness of its development cooperation with Africa, it is essential that the EU recognise the growing heterogeneity of the continent and adapt its policies to the newly emerging realities. These policies should be more realistic and recognize the interests at stake. It is especially important to abandon an agenda which imposes European normative ideals in contexts where the informal institutions do not support them, and to think of long-term strategies for achieving these ideals. The EU has a fundamental role to play. Nevertheless, the importance and effectiveness of Europe's relationship with Africa has eroded over the years, even if it remains the external actor with the largest presence on the continent and its principal donor of international development cooperation assistance.

The African continent faces many challenges, but from the perspective of economic growth, the priorities vary, depending on the growth model and the political regime. For example, in oil exporting countries, the principal challenges are good management of petroleum income and the diversification of the economy. In fragile States (or those in conflict) the key objective

¹⁶ For a more profound analysis of this issue, see Jean Bossuyt (2017), 'Can EU-Africa relations be deepened? A perspective on power relations, interests and incentives', ECDPM Briefing Note, nr 97.

¹⁷ For more details, see <https://www.devex.com/news/germany-s-marshall-plan-with-africa-90152> and the cooperation agreement between the G20 and Africa presented at the last G20 Summit, https://www.g20.org/Content/DE/_Anlagen/G7_G20/2017-g20-annex-partnership-africa-en.pdf?__blob=publicationFile&v=6.

is the reestablishment of viable States. In the States with clientelist politics –the modal case in Sub-Saharan Africa– it could be that the most promising interventions are those which establish ‘islands of excellence’ whether in terms of specific industries or more efficacious bureaucratic entities. Finally, the traditional frameworks of cooperation would be more successful in the so-called ‘developmentalist States’. In these States there is a real interest on the part of governments to expand the supply of public services, and it is likely that efforts to improve economic competitiveness will be received well by such governments, as long as they do no reduce their control on power. These are examples of the types of considerations that development cooperation policy should make, but it is clear that political economy analysis of cooperation should be based on a more complex theoretical framing.¹⁸

To improve the quality of European cooperation it will be necessary to overcome the collective action problems inherent in a complex and fragmented institution like the EU and to create an institutional architecture that allows a more realistic analysis of development. Currently, the political and institutional incentives are not propitious for such innovations, and it seems unlikely that this situation will radically change in the short to middle term.¹⁹ Nevertheless, the absence of incentives does not imply the impossibility of change; in such cases, it is necessary for ‘political entrepreneurs’²⁰ to take the initiative to reform institutions. In Europe, the UK, the Netherlands and the Nordic countries have already reformed their development cooperation policies to be more consistent with the complexities of the development process. If Spain wishes to truly become a policy ‘maker’ –rather than continue to be a mere policy ‘taker’– this would be an agenda to which it could commit, in coalition with other reformist actors.

18 For studies on external cooperation with coverage of political interests, see Pablo Yanguas (2014), ‘Leader, protester, enabler, spoiler: aid strategies and donor politics in institutional assistance’, *Development Policy Review*, vol. 32, nr 3, p. 299-312; and Pablo Yanguas (2016), ‘The role and responsibility of foreign aid in recipient political settlements’, *ESID Working Paper*, nr 56.

19 For a fuller analysis of EU-African relations see Maurizio Carbone (Ed.) (2013), *The European Union in Africa: Incoherent policies, asymmetric partnership, declining relevance?*, Manchester University Press, Manchester.

20 Dani Rodrik (2013), ‘The Tyranny of Political Economy’, Project Syndicate, <https://www.project-syndicate.org/commentary/how-economists-killed-policy-analysis-by-dani-rodrik>.

The changing Chinese economic model: an opportunity for Spanish companies

Adrián Blanco Estévez

This analysis focuses on China's changing economic growth model and the important new business opportunities this change is generating for Spanish companies.

Summary

Spanish companies have gradually engaged China over the years and now boast a notable presence in this Asian country. Nevertheless, despite that, Spain's modest investment presence in China does not yet reflect its full investor potential. Currently, the Chinese economic growth model is undergoing profound transformation, characterised by greater economic opening, further extension of the market and a boom in private consumption. Such change opens up new opportunities for Spanish companies to invest and position themselves in the Chinese market. Whether or not Spanish companies can take advantage of this opportunity to increase their presence in

China will depend on multiple factors, chief among them the role of public policies in helping the private sector overcome current obstacles.

Analysis

The consolidation of Spanish investment in China over the course of 30 years

The rapid emergence of China as a great power and the country's progressive opening to the world –together with the increasing Spanish interest in the Asian giant– have led to intensified cooperation between the two countries. Currently, relations between Spain and China are basically of an economic and business character. It is in that space, where their interests overlap, that their bilateral relations have been developed and consolidated. It is enough to point out that today China is Spain's largest non-EU trading partner and the leading non-OECD investor in Spain (with €9.2 billion of cumulative investment).¹

¹ Official data published by the Spanish Investment Registry, 21/XII/2015.

The engagement of Spanish companies in the Chinese economy has paralleled the evolution of Sino-Spanish relations. Starting with a scant initial presence, Spanish companies have gradually entered the Chinese market, and a healthy group of firms now have a consolidated investment position. It was not until the mid-1980s that Spanish companies began to show an interest in China, facilitated by government initiatives. The measures adopted for institutional support (with recurring high-level visits), trade promotion (commercial fairs and trade missions) and financial support (through FAD loans)² were very important for Spanish companies operating early on in China. During the 1980s, Spanish companies experienced their first cases of success in China. These included the *Técnicas Reunidas* concession for a detergent factory in Fushun (from which the Spanish engineering firm would go on to sign contracts to operate petrochemical and steel plants across the country) and the market entry of Alsa, which began as a taxi and minibus company in the Shenzhen Special Economic Zone and today operates more than 5,000 buses in China.

During the 1990s, the average annual level of Spanish investment was still quite low, around €40 million (compared with €495 million that Spain invested annually in Germany and €320 million in France), and the number of companies remained limited. There were some notable exceptions, like

the entry of the first Spanish firm in the food sector, Bodegas Torres, today completely consolidated in the Chinese market. There was also the appearance of Indra, the technology and engineering company. However, in the following decade (2000-09), a large cadre of Spanish companies went to China, contributing to a trebling of the annual Spanish investment flow to €135 million, and they continue to operate there today. During this period the *Mondragon Group*, *Ficosa*, *Gestamp* and *Pikolin*, among many others, entered the Chinese market; some companies developed plants and important greenfield projects, like the *Befesa* desalination plant in Qingdao and the *Ferroalantica* silicon factory in Sichuan. The large multinationals also began to prudently take positions: BBVA signed a strategic alliance with China CITIC Bank, and Telefonica and China Unicom agreed on a modest cross-holding of shares. Probably none of the large Spanish multinationals has had as much success in China as *Inditex*. China has become the Galician group's second-largest market in the world in terms of numbers of stores (only behind the Spanish market), where today it operates in 68 cities.

Spanish investment in China has experienced further strong growth during the present decade, reaching €481 million annually in 2010-16. This growth in the volume of investment is in large part due to the investment expansion by Spanish

2 The Development Assistance Fund (DAF) is a fund without legal personality and of concessional nature, granted by the State to finance Spanish business projects internationally. This financing mechanism was created in 1976 and was ultimately replaced by other financial instruments in 2010.



Spanish investment in China has experienced further strong growth during the present decade, reaching €481 million annually in 2010-16.

companies already present in the country. Examples include: *Abengoa's* entrance into the water management company, *Pekin GreenTech*; the new establishments opened by *Meliá*, the hotel group; and the Road Safety and Testing Centre recently opened by *Mapfre* together with a US partner. In addition, legal firms and other services companies have expanded their presence in the Asian country in recent years to provide services to both Spanish companies interested in investing in China and to Chinese companies seeking to invest in Spain. In short, in parallel to the evolution of company presence and investment volumes, Spanish firms have gone from a very weak starting position to a broad-based corporate presence in China.

Nevertheless, despite this undeniably positive record, the current position of Spanish companies in China falls short of what might be expected, considering the importance of both economies. Today Spain is one of the largest national investors in the world, with the 12th largest accumulated

stock of outward foreign investment (€516 billion), and its companies are global leaders in many economic sectors. But the internationalisation of the Spanish company has taken place mainly in two regional markets: the EU and Latin America, which together account for 73.7% of cumulative outward Spanish FDI. Despite being the world's second-largest economy, the world's second-largest host to inward FDI and the world's third most attractive market for investment,³ China has only received €4.86 billion of Spanish FDI –a mere 0.54% of the total-. A comparison with other European countries only underlines the still relatively minor presence of Spain in China. Data from Eurostat indicate that Spain has invested €2.75 billion ('net' outward FDI) in China, well below Italy (€8.1 billion), France (€24.1 billion) and Germany (€71.5 billion). Meanwhile, Spain has 600 companies in China, compared with 1,600 French and 5,200 German.⁴

It is apparent, then, that the current Spanish investment position in China –even after

3 See <https://www.atkearney.com/foreign-direct-investment-confidence-index>.

4 See http://www.exteriores.gob.es/Documents/FichasPais/CHINA_FICHA%20PAIS.pdf.

having grown considerably in recent years—continues to constitute one of the principal pending challenges facing Spain's international sector. In this regard, the importance of having Spanish businesses already consolidated in the Chinese market is not always sufficiently appreciated. China is not only the world's largest market in size (with a population of 1.38 billion), but also the economy is projected to grow more than any other large economy during the coming years (the IMF forecasts average annual growth of 6.1% up to 2022), along with India. In addition, cities like Beijing, Shanghai, Shenzhen and Canton are experiencing a boom in private consumption and business creation which is turning them into the major industrial and services centres of the world. In this respect, a relatively thin presence implies passing up the opportunity to access enormously large consumer markets and generate economies of scale in the production process, as well as accepting a significant geographic separation from the world's principal production centres.

The changing Chinese model: a new period of opportunity opens for Spanish companies. Spain now has a good opportunity to expand its presence in China, particularly given the current juncture of that country's economy. The Chinese economy is moving towards a new model characterised by a more significant external opening (evidence of which can be found in the liberalisation of the capital account and in many services sectors increasingly open to foreign investment) and by larger swathes of the economy opened to the market (as revealed in the policies

aimed at stimulating entrepreneurial activity). The change is also shifting the principal drivers of growth, as private consumption (on the aggregate demand side) and services and the so-called 'industry 4.0' (on the aggregate supply side) take on a growing role as the new essential pillars of Chinese growth. Furthermore, this change of growth drivers interacts with a sustained increase in disposable income, one of the key objectives of the current Five-Year Plan XIII, which aspires to double per capita GDP during its half-decade course (2016–20). Regardless of the Chinese capacity to achieve such an ambition, the objective itself is evidence that the Chinese government will continue to foster an increase in the incomes of Chinese families and to raise their purchasing power over the coming years from the 2016 level of US\$8,123. The profound economic transformation underway in China has only begun, but it is generating new and interesting opportunities for Spanish companies. But what do these structural changes imply and what concrete opportunities are within reach of Spanish companies?

First, the continued growth of incomes during China's long expansion cycle has generated a boom in private consumption in different branches of the services industry and shaped a more urbane, sophisticated and globalised 'typical' consumer. Currently there is an enormous and growing demand for educational services (including Spanish courses) and for health and wellness services (including personal care), as well as for leisure, restaurants, cinema and,



Opportunities for Spanish companies are emerging not only in sectors and activities where foreign investment is permitted, but also in many sectors that are directly stimulated by the government.

especially, tourism. Among traditional products, like food and clothing, new niche markets, particularly 'premium' segments, are emerging. And the transformation is not just changing what is consumed, but also how. Today China leads the world in the growth of electronic commerce, and the demand for products and services is increasingly met via smartphone apps. This Asian country is already an innovative force in diverse fields, and it boasts a strong business prowess in technology and a high level of digitalised demand in the supply of goods and services –from which derive many opportunities for Spanish companies–. There are independent cases of Spanish companies already taking advantage of such opportunities. For example, responding to growing demand for quality baby food products (the locally available substitute products being perceived as somewhat unsafe), the Spanish company *Pronuben Baby* has entered the Chinese market with great success. At the same time, in the face of growing demand for technology products, the video game start-up Ludei and the

Barcelona publicity firm for apps *Tappx* have also recently entered the Chinese market.

Secondly, the government explicitly foments a group of strategic sectors and activities in line with its different plans, like the XIII Five-Year Plan. As such, opportunities for Spanish companies are emerging not only in sectors and activities where foreign investment is permitted, and growing, in line with the *Catalogue of Industries for Guiding Foreign Investment*,⁵ but also in many sectors that are directly stimulated by the government. Among these, two groups of possibilities stand out: (1) those that can augment the capacities of a country determined to become a technological power, through the incorporation of technology industries like artificial intelligence or computer science (although China is already a significant 'endogenous' producer in both fields), the Internet of Things and robotics; and (2) those which can affect the sustainability of the energy mix and reduce the serious levels of pollution that currently exist, which have given a significant boost to the development

⁵ See http://www.fdi.gov.cn/1800000121_39_4851_0_7.html.

of low carbon industries, clean technologies, the electric vehicle, and waste management and water treatment (although foreigners already operate in plants which are under strict shareholder control). Furthermore, in addition to more opening in a broader range of sectors and activities, reforms introduced into state-owned companies, including the promotion of new mixed ownership models, also open up new possibilities for cooperation by Spanish companies.

Third, the current phase in the construction of China's technological and innovation prowess also offers possibilities in two ways for Spanish companies. On the one hand, there is a growing possibility to outsource R&D centres. The combination of entrepreneurial talent and capabilities, fiscal incentives and the geographical proximity to local competitors and/or global clients constitutes a major advantage. Already more than 1,300 foreign companies have set up these kinds of centres in China. Some Spanish companies are already involved in this way, as in the case of the second R&D centre opened by Gestamp (this Spanish company had already opened such centres in China to be close to final customers). On the other hand, new platforms and marketplaces open new possibilities to penetrate the Chinese market without assuming the risks and costs associated with a physical establishment. For example, this is the case of *Tmall Global*, which belongs to the e-commerce giant *Alibaba*. The latter allows foreign companies to use the

platform to reach the Chinese market without having to establish a company in China. In this context some bilateral initiatives are emerging like, for example, the recently announced alliance between *Alibaba* and the *Correos* group to foster a larger presence of Spanish companies on the Chinese group's platforms.⁶

Public policy as a key instrument of support for Spanish companies in China

The confluence of the two factors mentioned above –scant relative presence of Spanish companies in China and the opportunities that are emerging for the change in the Chinese growth model– leads to the current juncture of great opportunities for Spanish companies to strengthen their presence in China. Successful materialisation of these opportunities will depend on many factors, including public policy in support of the private sector and aimed at favouring a larger Spanish corporate presence in China. The design and implementation of such policies first require the identification of the major barriers currently blocking a more significant Spanish presence. In general terms, these barriers can be divided into external and internal factors.

The first group of internal factors can also be divided and classified. First, there are the previously mentioned geographic, cultural and linguistic barriers that contribute to a mutual lack of knowledge, limiting both China as a zone of corporate internationalisation in the Spanish corporate imagination

6 See https://www.correos.es/ss/Satellite/site/info_corporativa-1363191778017-sala_prensa/detalle_noticia-sidioma=es_ES.



The sum of such actions contribute in an essential way to reducing geographical and cultural distances and to building essential business links.

and restricting the positioning of Spanish companies in the Chinese consumer imagination. Secondly, the Chinese market is highly complex, still highly restrictive for foreign companies, fragmented, very competitive in margins and subject to a high level of regulatory uncertainty. These complexities and restrictions are clearly reflected in the comparative international indexes. For example, China is 78th in the World Bank's 'Doing Business' ranking, behind El Salvador, Albania and Uzbekistan, and it is one of the countries with the most restrictions on foreign investment, along with Saudi Arabia, according to the OECD's FDI Restrictiveness Index. In many economic sectors foreign investment is prohibited or subject to obligation of having a local partner.

Overcoming such barriers requires various lines of action. The first would be to continue the commercial diplomacy and trade promotion activities of the different institutions and organs under the Secretary of State for Trade (particularly the ICEX for promotion and COFIDES for financing), along with the chambers of commerce

and business associations, as well as other regional autonomous and municipal entities and institutions. The assistance provided by these entities is of significant help to Spanish companies attempting to obtain more information on the Chinese market, in identifying and contacting local partners, for financing projects or covering commercial risks, as well as for launching promotional campaigns for Spanish brand products and services. The sum of such actions –which require continuity over the middle run to generate impact– contribute in an essential way to reducing geographical and cultural distances and to building essential business links. Secondly, with respect to the complexities of the Chinese market and its significant barriers to entry, it has become necessary to support, and even play a central role in, the demands for market access reciprocity that have emerged around the EU in the last two years. In this regard it should be mentioned that EU institutions are currently designing a new regulation allowing for more capacity to block foreign acquisitions of 'strategic' companies –a measure provoked by the acquisition of the German technology

company *Kuka* by the Chinese company *Midea*. This should help put pressure on China to reduce the barriers to entry in the Chinese market for European companies.⁷ The current negotiations for signing the Bilateral Investment Treaty (BIT) between the EU and China, covering many important aspects including market access, might also serve as an addition lever to pressure China.

These geographical and cultural distances partly explain the limited presence of Spanish companies in China, but they cannot explain their reduced presence in terms relative to other European countries, which also face a similar distance and an absence of historical ties. Very significant in this regard is the significant concentration of Spanish outward FDI made by large multinationals into the regional markets of Latin America and Europe (which receive three of every four euros of Spanish outward FDI), as are the specific contexts which gave rise to the previous large Spanish investment waves to each of those regions. Spanish multinationals entered Latin American markets at the end of the 1980s and during the 1990s, induced by the processes of privatisation and external capital opening in Spain, as well as by historical ties across the region. In the case of Spanish investment in Europe, the detonator was the integration

of Spain in the supranational European project (and facilitated by geographic proximity) from which derive many business advantages, including lower perceived political and macroeconomic risk, elimination of tariffs and the abolition of exchange risk with different countries. Nevertheless, there has been no critical driving factor of the same importance in the case of Spanish investment in China, translating into much lower Spanish multinational presence.

Beyond the multinationals, the rest of the Spanish industrial fabric faces an obvious barrier to internationalization: average business size. It should be recalled that smaller the business size, the lower the capacity to access talent, finance and R&D, or to generate the competitive advantages necessary for successful internationalisation. In Spain, nine of every 10 companies are small and medium-sized enterprises, and 40.5% of employment is concentrated in micro-businesses (11.3 percentage points higher than the European average).⁸ From this perspective, expanding Spanish investment positions internationally requires a larger number of companies which are sufficiently large and competitive. And to increase the average size of companies in Spain requires, in turn, a combination of far-reaching, cross-sectoral policies

7 For more information on the demands of European companies with respect to the business climate in China for foreign companies, see John Seaman, Mikko Huotari & Miguel Otero-Iglesias (eds.) (2017), 'Chinese investment in Europe: a country-level approach', European Think-tank Network on China (ETNC), http://www.realinstitutoelcano.org/wps/portal/rielcano_en/publication?WCM_GLOBAL_CONTEXT=/elcano/elcano_in/publications/chinese-investment-europe; and http://www.iberchina.org/files/2016/European_Business_in_China_Position_Paper_2017_2018.pdf; and http://europa.eu/rapid/press-release_IP-17-1524_en.htm.

8 See F. Steinberg & Alfred Arahuetes (2014), 'V Índice Elcano de oportunidades y riesgos para la economía española', Informe Elcano nr 17, Elcano Royal Institute, http://www.realinstitutoelcano.org/wps/wcm/connect/4d53290046333d6ebcf1c56628e08/informeElcano17_Quinto_Indice_Elcano_Economia_Espanola.pdf?MOD=AJPERES&CACHEID=4d53290046333d6ebcf1c56628e08, y https://w3.grupobbva.com/TLFU/fbin/FBBVA_Esenciales_04_tcm269-567812.pdf.

operating with different financial, regulatory and other mechanisms. With respect to the financial sector, one critical factor is access to growth capital, as is the importance of reducing the weighting of bank finance and of relying more on the alternatives, including developing the venture capital and private equity industries, and fomenting markets like the *Mercado Alternativo Bursátil* (MAB, Alternative Stock Market) and the *Mercado Alternativo de Renta Fija* (MARF, Alternative Bond Market). With respect to the regulatory framework, recent studies undertaken by the Spanish administration have found 130 existing regulations which directly affect business size. Currently there is an intense barrier around the threshold of 50 employees, above which regulation becomes much more complex, creating a 'step effect' which undermines the incentive to jump to the next level of business size by companies.⁹

Conclusions

Spanish companies have expanded their investment position in China in recent years, regaining some of the ground lost there to other European countries with stronger business ties to the Asian country. Today China is engaged in the transformation of its economic growth model which will generate important economic and business opportunities for Spanish companies. To take advantage of such opportunities will require continuity in specific programmes supporting Spanish business presence in China and the design and implementation of cross-sectoral policies aimed at increasing the average size of Spanish companies.

⁹ The Spanish executive is currently working on this regard on a Business Growth Strategy. See <http://www.mineco.gob.es/portal/site/mineco/menuitem.ac30f9268750bd56a0b0240e026041a0/?vgnextoid=eb6227d05a21d510VgnVCM1000001d04140aRCRD&vgnextchannel=864e154527515310VgnVCM1000001d04140aRCRD>.

La retirada unilateral de EEUU del Acuerdo nuclear con Irán: repercusiones inmediatas

Félix Arteaga

El presidente Trump ha retirado a EEUU del Acuerdo con Irán de 2015 y se dispone a reanudar las sanciones que levantó tras su firma. Todavía es pronto para evaluar objetivamente las repercusiones finales de la decisión, pero la retirada ya amenaza con desestabilizar la lucha contra la proliferación, las relaciones transatlánticas y el difícil equilibrio regional.

Resumen

En julio de 2015, Irán y seis potencias (EEUU, Rusia, China, el Reino Unido, Francia y Alemania, P5+1) concluyeron la negociación del Plan de Acción Integral Conjunto (*Joint Comprehensive Plan of Action*, JCPOA) para reorientar el programa nuclear iraní hacia fines civiles a cambio del levantamiento de las sanciones que tanto esas seis Partes

como la UE y Naciones Unidas habían adoptado previamente. Los negociadores tuvieron que hacer concesiones respecto a sus objetivos iniciales para llegar a un texto de compromiso, pero a pesar de sus limitaciones, lo acordado se ha ido cumpliendo según lo previsto y a satisfacción de todas las Partes firmantes menos las de EEUU bajo la Presidencia de Donald Trump. Éste ha liderado una combinación de fuerzas hostiles a Irán, con intereses políticos, ideológicos y geoestratégicos que van más allá de los objetivos de proliferación contenidos en el Acuerdo. La retirada va acompañada de medidas que pueden enfrentar a las Partes entre sí en materia de sanciones, propiciar nuevas medidas de proliferación por parte de Irán y, deteriorar la estabilidad regional. Este ARI no puede entrar a evaluar el impacto de unas medidas que se tomarán en los próximos meses, pero sí a delimitar los campos de incertidumbre que se abren tras la decisión unilateral del presidente de EEUU.

Análisis

La denuncia de los inspectores de la Agencia Internacional de la Energía Atómica en 2003, alertando sobre la existencia de un programa e instalaciones encubiertas en Irán puso en marcha varias rondas de negociaciones con las mismas Partes que después participaron en el Acuerdo de 2015. Para negociar desde una posición de fuerza y forzar a Irán a ceder ante las presiones, a partir de 2006 se adoptaron sanciones multilaterales y unilaterales que fueron deteriorando la economía iraní pero no el desarrollo de la proliferación. Como resultado de las sanciones, se redujeron las exportaciones iraníes de 2,5 millones de barriles de petróleo diarios a sólo 1 millón y su producto interior bruto se redujo en torno al 9% cada año a partir de las mismas; una situación que se revirtió tras el Acuerdo, aunque las sanciones residuales estadounidenses y los problemas internos no permitieron a los dirigentes y a la población de Irán beneficiarse tanto como esperaban del Acuerdo.

Las sanciones ligadas al programa iraní de proliferación no tienen que ver con otras vinculadas al desarrollo de misiles o su apoyo a grupos terroristas para los que existen sanciones unilaterales o minilaterales. Tampoco tienen que ver con las sanciones debidas a la rivalidad crónica entre EEUU e Irán tras la Revolución. En este sentido, EEUU ha ido acumulando sanciones

que comprenden la prohibición general de comercio como norma general salvo licencias regladas, sanciones asociadas al apoyo al terrorismo internacional, vinculadas a los derechos humanos, debidas a su injerencia en asuntos regionales, el desarrollo de programas de misiles y un largo etcétera de agravios bilaterales.¹ Las sanciones afectan a individuos e instituciones vinculadas al régimen y no han dejado de crecer, antes y después del Acuerdo, mediante modificaciones del Legislativo o del Ejecutivo.

El Plan de Acción Integral Conjunto (Acuerdo, de ahora en adelante) solucionó alguno de los riesgos inmediatos de proliferación que generaba el programa nuclear y aplazó la solución de otros, incluidos el desarrollo de misiles balísticos y la injerencia en asuntos regionales para más adelante, a la espera de que el Acuerdo creara las condiciones de confianza necesarias para afrontarlas. El Acuerdo, forjado durante 12 años, contó con el respaldo unánime del Consejo de Seguridad (Res. 2231 de 20 de julio de 2015) y abrió expectativas de distensión entre Irán y EEUU y de reformas internas dentro de Irán que pudieran, a mayor plazo, ampliar el alcance de la distensión a otros puntos de conflicto.

A pesar de sus limitaciones, la valoración general del Acuerdo² fue bastante positiva porque frenó temporalmente la

¹ Para una mejor evaluación de las sanciones aplicadas por EEUU a Irán, véase Kenneth Katzman (2018), "Iran Sanctions", Congressional Research Service, 18/IV/2018.

² Santiago Antón Zunzunegui (2015), "Vigilancia y límites al programa nuclear de Irán: el Plan de Acción Integral Conjunto", ARI nº 52/2015, Real Instituto Elcano, 21/X/2015.



El levantamiento de las sanciones de Naciones Unidas permitirá a Irán adquirir armas convencionales a partir de 2020 y desarrollar sus programas de misiles a partir de 2023.

proliferación, introdujo un régimen de verificación específico más severo que el de salvaguardias aplicado generalmente por la Agencia Internacional de la Energía Atómica (Protocolo Adicional), transformó un programa de enriquecimiento orientado al uso militar al uso pacífico, redujo las existencias de uranio enriquecido (de 8.000 a 300 kilos), redujo las centrifugadoras (a 5.060 durante 15 años) y limitó el nivel de enriquecimiento del uranio al 3,7% durante 15 años, retrasando el mismo tiempo la disponibilidad de material para una cabeza nuclear.

En contrapartida, Irán logró el reconocimiento de su derecho a enriquecer el uranio en el futuro, lo que le permite convertirse en una potencia nuclear si así lo decide. Una capacidad que podrá desarrollar a medida que el Acuerdo prevé la modernización de sus centrifugadoras a partir de los 11 años. Además, el levantamiento de las sanciones de Naciones Unidas permitirá a Irán adquirir armas convencionales a partir de 2020 y desarrollar

sus programas de misiles a partir de 2023, aunque persisten las sanciones bilaterales de EEUU y otros países sobre esas adquisiciones.

Cronograma del Plan de Acción Integral Conjunto

- 24/XI/2013: se acuerda un plan provisional (JPoA) para propiciar la elaboración de un acuerdo.
- 18/X/2015: se adopta ese Acuerdo e Irán comienza a tomar medidas para asegurar su cumplimiento. Mientras, las partes se preparan para levantar las sanciones cuando el Organismo de la Agencia Internacional de la Energía Atómica verifique el cumplimiento de las obligaciones iraníes.
- 16/I/2016: se levantan las sanciones vinculadas al Acuerdo. Se liberaliza la compra de petróleo iraní (excepto para EEUU) y los intercambios e inversiones en Irán.

- 18/X/2025: el Acuerdo se dará por terminado si Naciones Unidas no reimpone las sanciones.

A pesar de que el mecanismo de verificación no era tan automático ni tan intrusivo como deseaban quienes dudaban de la voluntad de cumplimiento de Irán, se han llevado a cabo 10 inspecciones cuyos informes de verificación demuestran que la verificación funciona para satisfacción de quienes apoyaron el mecanismo establecido. La Casa Blanca ha recogido y exagerado todas las debilidades del Acuerdo en su explicación de la retirada, atribuye a Irán en exclusiva todos los conflictos de la zona y pretende crear una nueva coalición que –esta vez sí– va a poner fin a todos los desmanes del ‘maligno Irán.³

El impacto de la retirada en la prevención de la proliferación

En su justificación, EEUU alega que el Acuerdo permitía a Irán acercarse al umbral nuclear en poco tiempo, pero con su decisión se arriesgan a que ese poco tiempo corra a partir de la retirada en lugar de esperar a los 10 y 25 años que habría que esperar según las distintas condiciones del Acuerdo, adelantando el reloj de la proliferación. El presidente Rohani ha manifestado su voluntad de mantener sus compromisos. Una retirada iraní del Acuerdo habría puesto fin a los compromisos adquiridos y podría retornar a su programa nuclear sin la supervisión externa de los inspectores internacionales.

Pero la voluntad del presidente no tiene garantizada su permanencia en el tiempo si crece la presión de los sectores más radicales de la Revolución. Paradójicamente, el mayor perjudicado de las presiones estadounidenses contra Irán y el Acuerdo no será el sector más duro del régimen sino el más reformista, el que utilizó el Acuerdo como instrumento de cambio político y social.

Un programa nuclear que pretenda dotar a Irán de capacidad de disuasión nuclear debe potenciar el enriquecimiento de uranio o plutonio para cargar el ingenio nuclear y avanzar en su miniaturización para incluirlo en una ojiva que se pueda alojar en un misil balístico que sea capaz de llevarla a gran distancia y con precisión. Como ha mostrado la experiencia norcoreana, es posible avanzar en las tres direcciones en condiciones de aislamiento internacional y de condiciones económicas extremas. Irán fue capaz de progresar en el enriquecimiento de uranio con fines militares hasta que llegó el Acuerdo, pero no ha progresado de forma fehaciente en los otros dos. Y al igual que se pretende ahora con Corea del Norte –y entonces con el Acuerdo– era mejor reconocer el estatus de potencia nuclear a un país si a cambio se congela la progresión hacia la miniaturización (*weaponisation*) de sus ojivas nucleares y hacia el desarrollo de misiles balísticos de gran alcance. La retirada del Acuerdo va contra esa lógica de congelación que

3 JCPOA Talking Points, White House, 8/V/2018, <https://www.whitehouse.gov/briefings-statements/president-donald-j-trump-ending-united-states-participation-unacceptable-iran-deal/>.



Irán dispone de misiles suministrados por Corea del Norte, pero no dispone de la capacidad tecnológica de ese país para desarrollar la cantidad, precisión y alcance de esos misiles que hicieran posible transportar ingenios nucleares en ellos a corto y medio plazo.

contenía directamente la proliferación en un programa e indirectamente en los otros dos. La retirada puede causar que Irán acabe saliéndose del Acuerdo, desvinculándose de sus compromisos con el Tratado de No Proliferación del que es parte o que no se sujete al régimen de salvaguardias del Protocolo Adicional de la Agencia Internacional de la Energía Atómica como se había comprometido para 2023. En ese caso, Irán podría reinstalar o reemplazar sus centrifugadoras en poco tiempo, enriquecer mayores cantidades de uranio y a mayor grado de riqueza, disponer del combustible necesario para cruzar el umbral nuclear en pocos meses y realizar las pruebas nucleares necesarias.

Irán dispone de misiles suministrados por Corea del Norte, pero no dispone de la capacidad tecnológica de ese país para desarrollar la cantidad, precisión y alcance de esos misiles que hicieran posible transportar ingenios nucleares en ellos a

corto y medio plazo. Evaluaciones como las del SIPRI relativizan las estimaciones estadounidenses e iraníes de esas capacidades,⁴ tanto por falta de capacidad iraní como por las restricciones que imponen regímenes internacionales como los de Control de la Tecnología de Misiles (MTCR en sus siglas inglesas), el Código de Conducta de la Haya contra la proliferación de misiles balísticos (HCOC) y la Iniciativa para la Seguridad y Proliferación (PSI). A los anteriores hay que añadir que el Acuerdo implantó un sistema especial (*JCPoA Procurement Channel*) para supervisar las compras iraníes de equipos y tecnologías asociadas a la proliferación.

De retirarse, podría optar por la vía lenta del desarrollo nacional o por la más rápida de compra o transferencia tecnológica desde Corea del Norte. La miniaturización necesaria para colocar el material fisible, uranio o plutonio en una ojiva nuclear llevaría más tiempo, pero una retirada

⁴ Paulina Izewicz (2017), "Iran's Ballistic Missile Programme: its Status and the Way Forward", Non-Proliferation Papers n° 57, abril.



Las nuevas sanciones unilaterales tendrán poco impacto sobre el programa nuclear iraní porque lo desarrolló bajo ellas y dispone de un sistema efectivo para burlarlas.

iraní del Acuerdo le permitiría avanzar en su desarrollo más deprisa y con menos transparencia. A pesar de que alegan sus detractores, el programa de misiles está menos avanzado de lo que se dice y las capacidades de contraproliferación estadounidense –incluidos los buques antimisiles desplegados en Rota en 2015– están mucho más avanzadas que los misiles que deben interceptar. La retirada estadounidense hace difícil que las Partes que siguen vinculadas al Acuerdo aborden negociaciones complementarias para prevenir el desarrollo de tecnologías y misiles con capacidad balística intercontinental, tal como proponían las Partes europeas para evitar la retirada pero que difícilmente progresarán en un ambiente marcado ahora por la desconfianza.

Al mantenerse dentro del Acuerdo, renunciar a las opciones de proliferación y respetar sus compromisos, Irán gana credibilidad como actor internacional responsable mientras que EEUU la pierde porque los acuerdos sobre proliferación que negocia no tienen garantías de ratificación por las Cámaras o su implementación queda al

arbitrio de los presidentes (hay que recordar que el proceso de certificaciones periódicas se impuso por el Congreso para compensar la negativa de la Presidencia Obama a tramitar el Acuerdo como un tratado). Además, y aunque no lo evita, mantener sus compromisos deslegitima cualquier ataque preventivo israelí sobre sus instalaciones nucleares –una acción militar que encajaría con la lógica de las explicaciones de la Casa Blanca– porque cuenta con el respaldo de los inspectores y el régimen de verificación establecido. Por último, la congelación de los programas iraníes desincentiva la proliferación que tendría lugar en los países árabes de la zona si éstos constatan que Irán ha retomado el camino nuclear.

El impacto en las relaciones transatlánticas

Las nuevas sanciones unilaterales tendrán poco impacto sobre el programa nuclear iraní porque lo desarrolló bajo ellas y dispone de un sistema efectivo para burlarlas. Para llevar a cabo su propósito, el presidente Trump amenaza con imponer a esos aliados y a cualquiera que negocie con Irán a sanciones económicas. El alcance



EEUU y la UE comparten la preocupación por las capacidades y las intenciones expansionistas agresivas iraníes, pero no comparten la misma animadversión.

de estas medidas todavía está por ver, así como si esta vez sus aliados cerrarán o no filas junto a EEUU para imponer las sanciones. El desacuerdo con los países europeos Partes del Acuerdo y con la UE como coordinadora del mismo se viene a sumar a una escalada de desencuentros con los aliados tradicionales que están erosionando las relaciones transatlánticas. Para sostenerlas, los países europeos se han ido plegando a las exigencias del *America First* del presidente Trump en materias de acuerdos comerciales, presupuestos de defensa y aranceles en la esperanza de que podrían postergar o mitigar su aplicación. La decisión unilateral sobre el Acuerdo es una nueva muestra de que el apaciguamiento no favorece la franqueza ni la paridad de las relaciones transatlánticas. La UE debe reivindicar de forma más assertiva los intereses y los valores europeos que sustentan su identidad y autonomías si no quiere perder su credibilidad como actor internacional autónomo, aliado leal pero no subordinado a EEUU.

EEUU y la UE comparten la preocupación por las capacidades y las intenciones

expansionistas agresivas iraníes, pero no comparten la misma animadversión. EEUU tiene una cuenta pendiente con Irán desde la llegada de la Revolución que le ha conducido a medidas de hostilidad que se han mantenido con las distintas presidencias salvo en la de Obama que dio lugar al Acuerdo y que abrió una ventana de oportunidad para mejorar las relaciones bilaterales (con gran enfado de Israel y de Arabia Saudí por el cambio de bando). Tras la retirada del Acuerdo se encuentra el deseo personal de revertir la política del presidente Obama y contener a su enemigo iraní en todos los campos salvo en el de la distensión como apoyaban sus aliados europeos.

Mantenerse como partes del Acuerdo obliga a China, Rusia y a los países europeos a mantener el levantamiento de las sanciones acordadas mientras Irán cumpla sus compromisos y los inspectores de la AEIA lo verifiquen. Esos gobiernos no pueden evitar que sus compañías nacionales dejen de comerciar o invertir por miedo a las medidas de represalia que anuncia la Administración Trump (de hecho, muchas, como el sector

bancario, no lo hacían por ese temor incluso siendo EEUU parte del Acuerdo) aunque pueden adoptar contramedidas para paliarlo.

Parece difícil que las Partes europeas hagan un frente común con Rusia y China para aislar a EEUU, pero el ninguneo presidencial les empujará a la equidistancia y ofrece gratis a Rusia una nueva cuña con la que erosionar la cohesión transatlántica. Las empresas europeas se vieron más perjudicadas por las sanciones previas al Acuerdo que sus competidores norteamericanos porque estaban mejor implantadas en el país.⁵ Y cuando volvieron a Irán tras el Acuerdo se vieron desplazadas en parte por nuevas empresas chinas, indias o de terceros países que habían aprovechado su retirada para hacerse con sectores críticos de la economía iraní y que, además, no se sentían amenazadas por las sanciones secundarias de EEUU.

Ahora el presidente Trump amenaza con sancionar a las empresas europeas que colaboren con Irán en un nuevo ejercicio desmedido de extraterritorialidad. El dinero siempre es miedoso y es lógico que las empresas europeas no se atrevan a invertir en Irán tras la consumación de la retirada cuando antes ya dudaban si hacerlo o no para evitar sanciones estadounidenses. Lo que ya no puede seguir siendo lógico es que la UE no asuma el riesgo de proteger

a las que quieran seguir invirtiendo frente al exceso de la extraterritorialidad de la Administración Trump. Debió de hacerlo ya en 1996 cuando las empresas europeas se vieron sujetas arbitrariamente a las leyes Helms-Burton y D'Amato para evitar su presencia en Cuba y Libia, pero entonces se conformó con negociar renuncias temporales para neutralizar su aplicación sin cuestionar el principio de extraterritorialidad. La UE debería ahora recuperar y actualizar las contramedidas legales (Reglamento antiboicot) que llevan años escondidas en el cajón del apaciguamiento. Si no lo hace, no sólo la *America First* del presidente Trump sino muchas otras economías proteccionistas pensarán que sale gratis penalizar a las empresas europeas porque la UE no dispone de voluntad ni medidas para evitarlo. Hacer frente a EEUU no cuestiona las relaciones transatlánticas, sino que las interpreta al modo americano: el desacuerdo en algunas cuestiones, como Irán, no tiene por qué cuestionar la coincidencia en otras. Las relaciones transatlánticas pueden ser más o menos asimétricas, pero no cabe la dominación.

Estabilidad regional

La vigencia del Acuerdo permite albergar esperanzas –pocas tras la retirada– de que se puedan abordar algún día conversaciones para prevenir algunos riesgos que no se incluyeron en el Acuerdo como los misiles iraníes, su apoyo a grupos

5 Por ejemplo, en 2011 las compañías europeas, especialmente griegas, italianas y españolas cancelaron importaciones de petróleo por un total de 600.000 barriles diarios, un nivel que no recuperaron hasta la entrada en vigor del Acuerdo, aunque en unas condiciones económicas menos favorables. Por su parte, China redujo sus importaciones de 550.000 a 410.000 barriles diarios, Japón de 325.000 a 190.000, la India de 320.000 a 190.000, Corea del Sur de 230.000 a 130.000 y Turquía de 200.000 a 120.000, superando en la actualidad los niveles previos a las sanciones. Véase Katzman (2018), *op. cit.*, p. 22.



La vigencia del Acuerdo permite albergar esperanzas –pocas tras la retirada– de que se puedan abordar algún día conversaciones para prevenir algunos riesgos que no se incluyeron en el Acuerdo.

terroristas, sus injerencias en los asuntos internos regionales y tantas otras que aseguran su (maligna) influencia en Oriente Medio.

La retirada unilateral del Acuerdo no frenará la asistencia militar iraní a los *proxies* que actúan contra Israel, Arabia Saudí y los países del Golfo en Yemen, Siria o Líbano. Las Partes europeas estaban tratando de articular una negociación con Irán destinada a reducir sus actuaciones agresivas en la región, pero la retirada unilateral de EEUU ha cerrado la ventana de oportunidad porque ha quebrado el proceso de construcción de confianza sobre el que se apoyaban las expectativas de prevenir la proliferación y estabilizar la región. La opción estadounidense por medidas exclusivamente disuasorias refuerza a la facción dura del régimen iraní que está detrás de la expansión regional. Y si bien es cierto que los rivales israelíes y árabes disponen de mayor capacidad militar que Irán, también es cierto que esa superioridad

convencional no se ha traducido en victorias fulminantes en Líbano o Yemen. Esos enfrentamientos recientes han demostrado que Irán y sus *proxies* disponen de capacidades asimétricas importantes y que pueden responder a una escalada militar de forma eficaz.

Tampoco podrá contener a sus aliados regionales que también desarrollan políticas expansionistas en la región. La retirada del Acuerdo refuerza al Gobierno israelí, que está instalado en una escalada militar progresiva (una guerra entre dos guerras) contra las milicias iraníes en Siria y que se prepara para una nueva gran confrontación sobre sus fronteras.⁶ También refuerza la escalada militar en Yemen entre la coalición árabe que lidera Arabia Saudí y los *houtis* que apoya Irán.

Conclusiones

Desoyendo a sus asesores y contra el consejo del resto de las Partes del Acuerdo, el presidente Trump ha consumado la

⁶ Los intercambios armados entre las Fuerzas de Defensa de Israel y las milicias chiíes en Siria comienzan a dejar de ser noticia, incluidos los primeros tras la retirada del Acuerdo el 10 de mayo cuando aviones israelíes atacaron instalaciones de las milicias en respuesta al lanzamiento de cohetes.

retirada estadounidense del Acuerdo nuclear con Irán para limitar la proliferación nuclear. Sin ninguna estrategia para el día siguiente, sus explicaciones apuntan a que sólo la disuasión solucionará los problemas asociados a la proliferación y todos los demás derivados del “maligno” comportamiento iraní. Aunque está por ver qué medidas se adoptan finalmente y con qué nivel de ambición, el saldo contable de la retirada al día siguiente va en sentido contrario de la lógica presidencial.

Si lo que quería era aislar a Irán, no ha conseguido que el resto de las Partes le siga en la retirada y se arriesga a perder el apoyo político de sus aliados europeos y de sus rivales euroasiáticos a cambio de alentar la animosidad de sus aliados árabes e israelíes. Si lo que quería era debilitar al sector más duro del régimen, su líder máximo, el Consejo y los guardianes de la Revolución que siempre consideraron que el Acuerdo era malo porque los moderados habían cedido demasiadas condiciones, algo parecido a lo que opinan el presidente Trump y sus apoyos republicanos. Si lo que deseaba era que Irán abandonara su política de expansión regional, ahora ha forzado a los sectores de la Revolución que la exportaban junto a sus *wā* a demostrar – cuento antes– que lo van a seguir haciendo. Podían haber conseguido a mayor plazo y de haberse llevado a cabo las reformas que propició el Acuerdo levantando las sanciones y el aislamiento político y económico. Ahora que el sector reformista ve reducido su margen de maniobra, no

se puede albergar la esperanza de que las reformas internas acaben permitiendo alguna forma de coexistencia regional en el futuro inmediato.

Contra la lógica de los argumentos utilizados para justificación, la retirada de un “mal” acuerdo no mejora el estado de la proliferación el día siguiente porque las inspecciones han funcionado y demuestran que los iraníes han cumplido sus compromisos. Algo que ahora pueden replantearse si EEUU no los cumple o si otras Partes se ven arrastradas a incumplirlos bajo coacción. Esta posibilidad, la de que las empresas y gobiernos europeos se vean penalizados por cumplir sus compromisos multilaterales puede producir el efecto no deseado de agravar unas relaciones transatlánticas que interesan más a esta parte europea del Atlántico que a la Casa Blanca de la otra orilla. Al igual que decisiones anteriores de EEUU han evidenciado que esas relaciones han entrado en una nueva fase de interpretación donde cada parte goza de mayor autonomía, la UE debe marcar distancias con EEUU en este capítulo iraní de esas relaciones. Si las visiones, intereses y políticas europeas no coinciden con las de EEUU, se debe asumir abiertamente y sin complejos tal y como se práctica del lado estadounidense. Está en juego la credibilidad de la UE como actor internacional, con identidad y decisiones propias, tanto frente a la comunidad internacional como frente a la propia sociedad europea.

Jamā'at Nuṣrat al-Islām wa-l-Muslimīn: a propaganda analysis of al-Qaeda's project for the Sahel

Sergio Altuna Galán

The lessons that al-Qaeda in the Islamic Maghreb (AQIM) has learnt after years of activity in the Sahel have crystallised in the creation of Jamā'at Nuṣrat al-Islām wa-l-Muslimīn, or JNIM. This paper analyses JNIM propaganda to shed light on this new alliance and its relationship with the regional organisational structure of AQIM.

Summary

Through an analysis of its official propaganda, this paper undertakes an analysis of *Jamā'at Nuṣrat al-Islām wa-l-Muslimīn* (JNIM), a new alliance made up of groups loyal to al-Qaeda in the Islamic Maghreb (AQIM) in the Sahel region. With this movement, AQIM not only seeks to extend the reach of its influence in the Sahel and West Africa, but also to establish a secure refuge far from Algeria. Among the

four thematic categories into which, for the moment, the audiovisual production of this group can be divided, the battle theme is dominant, leaving the ideological terrain to AQIM. Furthermore, the creation of JNIM allows the regional structure of AQIM to project –propagandistically– levels of violence that would otherwise be impossible currently. The presence of foreign actors in the region, including Spain, has increased significantly in recent years and both the rhetoric used by the organisation in its communiques and the terrorist actions carried out during its first year of existence make clear that this contingent of foreigners is a priority objective.

Analysis

On 2 March 2017 a number of publications were posted on the messaging application Telegram on accounts linked to al-Qaeda, informing of an important imminent announcement. 'One banner, one group,

one Emir',¹ an enormously attractive slogan, preceded an image no less impactful: five of the most wanted terrorist leaders in the entire Sahara-Sahelian region were meeting in the same room to announce the creation of a new jihadist coalition loyal to al-Qaeda, *Jamā'at Nuṣrat al-Islām wa-l-Muslimīn*, (Support Group for Islam and for Muslims, JNIM in its Arabic initials). Identically dressed, in a scene stripped of nearly all objects that might distract attention –save for a computer and a flag (a variant of *rāyatū at-tawḥīd*, often erroneously called the flag of the Islamic State)– their image and their message clearly projected a central overriding idea of unity, a message which permeates the group's media production at all its levels. Considering the sociodemographic characteristics of the region, the composition of this top leadership is significant in that it attempts to transmit a message of integration, plurality and equality within the community of the faithful, and it makes clear the importance of ethnic diversity among the group's executive leadership.

From left to right in the original video can be seen:

- a) Amadou Diallo (alias Amadou Koufa), a Fulani originally from Mopti, leader of the Macina Liberation Front, a majority-Fulani group made up mainly of former MUYAO militants and affiliated to *Anṣār ad-Dīn*.

- b) Djamel Okacha (alias Yahya Abu al-Hummam), an Algerian Arab with nearly 20 years of jihad experience, mostly in Algeria, Mauritania and Mali, and appointed Emir of the Saharan Region of AQIM in 2012, after serving as commander of *Katībatu-l-Furgān*.
- c) Iyadh Ag Ghali (alias Abu-l-Fadhel), a Tuareg of the Ifoghas tribe, leader of *Anṣār ad-Dīn*. and Emir of JNIM since its creation.
- d) Muhammad Ould Nouini (alias Hassan al-Ansari), an Arab from Tilemsi in Mali, co-founder of *al-Murābiṭūn* with Mokhtar Belmokhtar and right-hand man of the latter until his death on 14 February 2018.²
- e) Abderrahman al-Sanhaji (alias Abderrahman al-Maghrebi), a Moroccan of Berber origin and cadi of the Sahara Region of al-Qaeda in the Islamic Maghreb.

In contrast with AQIM –which to this day is a group comprising mainly North Africans, with Algerians occupying the most important posts–, JNIM tries to distance itself from the existing tribal contexts in the geographical areas in which it operates. Nevertheless, the new alliance not only encourages the presence of Fulanis, Tuaregs, Bambaras, Sahelian and North African Arabs, *muhājirūn*,³ etc, but it also points to the equal and homogenous nature

1 The slogan is from a JNIM propaganda poster before publishing its foundational communique (2/II/2017). This and other original documents cited in this paper are part of the author's personal files and are available on request.

2 (يُنِيْكُرُوبِلَانِاَفِرِالَا ئِيْهِ ئِنْبِمُو قَيْسِنْرِفِلَا قَرْافِسِنْلَا ئِلْعَلْلِيْنِبِتِنِيْبِ) 4/II/2018.

3 In this context, individuals from other regions who have travelled to fight, emulating, according to their interpretation, the Hegira of Mohammed from Mecca to Medina.

of its enemies (the Malian armed forces, the Mauritanian government, France and its neocolonialist policies...), establishing in this way a narrative thread by way of constant ‘us versus them’ comparisons, treating these enemies all as racists, usurpers, enemies of Muslims and, ultimately, dehumanising them, as is typical of jihadist propaganda.

The foundation of JNIM, unity for the sake of a lasting project for the Sahel

AQIM has long had ambitions for a project in the Sahel. Conscious of the limitations posed by the North Africa scenario (at least until the beginning of the revolutions linked to what in the West is known as the Arab Spring), the large surface areas, the porous borders and the weaknesses of states in the Saharo-Saharan belt all made this arc of instability an area of great attraction for the development of AQIM activities. As a result, the organisation has always been highly interested in the region. Fully aware of the difficulties facing its activities on the Algerian front and emphasising the capacity to adapt, which the global jihadist movement has historically proved to have, in 2008, not long after swearing loyalty to al-Qaeda, AQIM established one of its most important brigades in the Sahel region, the *Katiba Tariq ibn Ziyād*.

A reading of the ‘Timbuktu letters’ gives an idea of the discrepancies already then existing at the heart of the organisation on

how to manage the Sahelian project. The letters are the original correspondence between the *shūrā* (the consultative council) of AQIM and its affiliates in Mali, discovered by Associated Press in Timbuktu once French intervention put an end to the project of building a form of Islamic state in the north of the country between 2012 and 2013.^{4,5} In a letter addressed to Belmokhtar, reprimanding him for his indiscipline, the top AQIM leadership argued that ‘the large number of (jihadist) organisations is the healthy result of a correct decision that will continue to bear fruit; do not think that a region as large as France and Belgium combined is too small for four or five jihadist organisations: there is room for these and more’.

From the same documents it can be surmised that Belmokhtar, nevertheless, preferred a more autonomous and decentralised structure that cut through the intermediate links in the line of communication with the organisation leadership, without having to pass through the regional branch of al-Qaeda in the Sahel. As it was, on a number of occasions he sidestepped the *shūrā* of AQIM to communicate directly with al-Qaeda Central to explain that, in his opinion, ‘they are giving orders (on how to act in) a region where none of them have lived and that none of them know’. Iyadh Ag Ghali, in a more recent interview published in the magazine *al-Masrā*,⁶ confirmed that the

4 ‘Al-Qaida’s papers: al-Qaida’s Sahara Playbook’, The Associated Press, <https://www.documentcloud.org/documents/838894-aqp-sahara-playbook.html>.

5 Correspondence between the *shūrā* of AQIM and al-Mulathamīn, <https://www.documentcloud.org/documents/704826-al-qaeda-letter-2-arabic.html#document/p9>.

6 Weekly magazine of *Anṣār al-Shari‘a* in Yemen (AQAP).



The Maghreb branch of al-Qaeda has languished for some time without undertaking any successful, large-scale attack in Algeria, and the Algerian armed forces and security services have reduced their capacities to a historical minimum.

new alliance put an end to a long period of setbacks among a good part of the jihadist militants in the region when he claimed that ‘the union (of these groups) did not occur earlier due to particular problems and other circumstances’, stressing that, knowing the difficulties in the particular case of *al-Murabitūn* and his return to the al-Qaeda network, with ‘tolerance in the face of difference and with an exchange of points of view, everything is possible’.⁷

With extensive knowledge of the terrain and with years of activity in the region already behind him, in 2012 Belmokhtar was defending the idea of establishing a new branch of al-Qaeda in the Sahel following the model of al-Qaeda in the Arabian Peninsula (AQAP), which itself ended up forming an autonomous branch of al-Qaeda in Yemen in 2009 after abandoning its severely weakened project for Saudi Arabia. Nevertheless, Abdelmalek Drukdal, the Emir of AQIM, after having undergone the experience of controlling territory in the

north of Mali, appeared to have modified his earlier ideas and was now more inclined to build a project based on the model of al-Qaeda of the Land of Two Rivers (the Islamic State of Iraq, as of mid-2006) and by fusing the different groups sympathetic to al-Qaeda in the region.⁸ Now, analysing the events with a certain sense of perspective, it seems that the strategy that finally won was a combination of both.

Although JNIM swore loyalty to the AQIM Emir, and then, following the logic of the organisation, reconfirmed the oath to Ayman al-Zawahiri and to the mullah Haibatullah, the current leader of the Islamic Emirate of Afghanistan and second in line of succession (after Akthar Mansur) to the Mullah Omar (to whom Bin Laden himself swore an oath of allegiance earlier on), the JNIM project began as a single organisation dependent on AQIM but with sufficient independence to self-manage on a day-to-day basis. JNIM has a local leader, but many of its top members are close to the regional leadership

7 Magazine *al-Masrā* #45, 3/IV/2017.

8 M. Guidère (2014), *The Timbuktu Letters: New Insights about AQIM*, Res Militaris, p. 25.

and enjoy the confidence of its Emir. Most JNIM militants are from the region where they operate –principally Mali– but intermediate ranks and emerging figures from the Maghreb are still preponderant. All of this, no doubt, has a dual intention for the future: on the one hand, to keep the new organisation on track and to avoid repeating the defeats of the Islamic State; and, on the other hand, to secure a possible haven in case the AQIM leadership, pursued in Algeria, is forced to move its base of operations. The Maghreb branch of al-Qaeda has languished for some time without undertaking any successful, large-scale attack in Algeria, and the Algerian armed forces and security services have reduced their capacities to a historical minimum.⁹

In any event, disagreements over the project have not completely disappeared. In an interview with the magazine Inspire in August 2017, Drukdel claimed that ‘the Algerian front (the historical headquarters of the AQIM leadership) has been bogged down for some time in a long war and suffers from the nearly complete absence of individuals willing to support the cause, either domestically or internationally. Meanwhile other fronts in Tunisia, Libya, the Sahel and the Sahara are experiencing a jihadist awakening without precedents’.¹⁰ Nevertheless, although the

new organisation renewed its oath of direct allegiance to Drukdel in its foundational communique, the Emir of AQIM seems to have wanted to avoid any mention of the new coalition during this long, 17-page interview... What is more, noticeable inconsistencies are evident in the various congratulatory messages sent after the creation of the new entity. JNIM introduces itself as ‘the union of three jihadist groups in Mali: *Anṣār ad-Dīn*, *al-Murābiṭūn* and the Sahara branch of AQIM’,¹¹ while Drukdel, in a self-congratulatory AQIM video sent after the creation of JNIM, mentions ‘the union of four jihadist factions in the Sahel and Sahara’.¹² Al Qaeda Central, for its part, directly congratulated Abdelmalek Drukdel for the union of ‘our brothers from the different jihadist groups in Mali’,¹³ and in this way acknowledged for him a fundamental role in the fusion of the different groups.

One significant fact is that other than the congratulatory video mentioned above, AQIM has made no mention since its inception of any of its activities in the Sahel via JNIM. On the other hand, Ayman al-Zawahiri has mentioned several times the Sahel in his speeches; he even devoted a video almost exclusively to the return of France to the region, encouraging the peoples of the Maghreb and the Sahel to rise

9. M. Bachir & A. Kharief (2018), ‘ANALYSIS: the slow death of al-Qaeda in Algeria’, 1/II/2018, Middle East Eye, <http://www.middleeasteye.net/news/analysis-slow-death-al-qaeda-algeria-143324001>.

10. Inspire#17 (دعا علی ری ابینا تاراطقنا راسخ فرجت ایلمع), 13/VIII/2017.

11. Foundational video of JNIM (نیمیں مل و مالس الی قرضن عاجن نالع), 2/III/2017.

12. From a video published by al-Andalus Media, the propaganda organ of AQIM, congratulating itself on the creation of JNIM (قرصن عاجل ظاہر ابینو دییات), 14/III/2017.

13. Communiqué of the top leadership of al-Qaeda congratulating itself for the creation of JNIM (نیمیں مل و مالس الی قرضن عاجل ظاہر ابینو دییات), 19/III/2017.

Just as AQIM employs al-Andalus Media as its principal organ for broadcasting propaganda, the organisation has also provided JNIM with its own media brand, az-Zallāqa.

up against the invader.¹⁴ Furthermore, in the more than 10 official videos released during its first year of existence, JNIM barely makes reference to the main AQIM leaders, with the exception of Abu-l-Hassan Rashid al-Bulaydi and Abdelhamid Abu Zayd; and while other figures linked to the global jihad do appear, they are leaders with no direct connection to the Sahelian cause, like Uthman Dukov, Abu Basir al-Wuhayshi, Abu-l-Bara'a al-Samrawi and Omar Ould Hamaha, among others.

As if this were not enough, the role of Belmokhtar within the organisation is also unknown. He was present, through his right-hand man, in the foundational communique and he is a key figure for understanding how Jihadist Salafism has laid down roots in the southern Sahara and northern Sahel. Yet nearly nothing is known of him, including what his current functions are in the new alliance. On the other hand, he does not appear to like the organisation's hierarchical restrictions, and his historical disagreements with the top AQIM leadership since the creation of *Katība Tāriq ibn Ziyād* are

well-known –the break with AQIM and the creation of *al-Mulathamūn*, the subsequent fusion with MUYAO to create *al-Murābiṭūn*, the return to the AQIM network, the carrying-out of operations without the consent of the AQIM leadership, and others– but his current location and role in JNIM (if he has any) are unknown.

JNIM propaganda

Just as AQIM employs *al-Andalus Media* as its principal organ for broadcasting propaganda, the organisation has also provided JNIM with its own media brand, *az-Zallāqa*. The latter's meaning also has a link to Spain: the term refers to how slippery the ground was with the blood shed when the Almoravid troops of Ibn Tashufin defeated the Christian army of Alfonso VI at the Battle of Sagradas (in Badajoz province, Spain) in 1086.¹⁵ Similarly to how AQIM named its media wing *al-Andalus Media* 'to remind Muslims in general and the inhabitants of the Islamic Maghreb in particular that their history is closely linked to that of al Andalus, and that their duty is

14 Video published by *As-Saḥāb* (دوسنالا دافحاً اي تداعع دق اسندف), 6/III/2018.

15 The trilateral root in Arabic (قتّل) means to slip or slide.



A study of the audiovisual productions of both groups shows how direct the transfer of technical knowledge between AQIM and its new Sahelian faction is.

to wage jihad in the name of Allah until the last strip of illegitimately usurped Islamic land is recovered'.¹⁶ JNIM is also deeply wrapped up in the idea of reconquering the Iberian peninsula. Therefore, a study of the audiovisual productions of both groups shows how direct the transfer of technical knowledge between AQIM and its new Sahelian faction is. This has been evident since the first videos released by *az-Zallāqa*: the headers and bumpers that open and close the productions and the typefaces used by both groups are very similar.

In fact, limiting the analysis to only the AQIM videos devoted to the Sahara, the similarities are such that it can be concluded that the same team is producing both sets of videos. Comparing the most recent JNIM productions, such as '2 و 1 غطّل عَدْر'¹⁷ with the latest videos produced by the Saharan Region of AQIM, such as 'نَمْ قِمْع لَبْلَقْ حَصْنَاء' 1 و 2,¹⁸ it is immediately clear that there is a nearly perfect overlap between them, in both

the arguments presented and the sequence of the narrative. They both include images of training camps and drilling, displays of military muscle, exhortations and the planning of terrorist operations, both wide-angle and close-up views of terrorist attacka and elegies to martyrs fallen in battle. The type and manner of shots taken, and the technical elements employed (the use of drones, body-cameras and landscapes), are also nearly identical between the two groups of productions.

An analysis of the official audiovisual productions of JNIM between 2 January 2017 and 31 March 2018¹⁹ reveals that four main narratives or thematic areas are portrayed: war/jihad, victimisation and dehumanising the enemy, '*aqīda* and *minhaj*, and the handling of hostages. Of the 13 documents analysed, seven were devoted to warlike topics and the thread of their narratives focused on successful terrorist operations, calls to armed uprising against

16 Published by al-Fajr Media, one of the three propaganda organs of al-Qaeda at the time, 4/X/2009.

17 *Az-Zallāqa*, 26/V/2017 and 21/III/2018 respectively.

18 *Al-Andalus Media*, 6/I/2016 and 15/I/2016 respectively.

19 Thirteen audio and video documents published by the official propaganda organs of JNIM, *az-Zallāqa* and *al-'Izza*, of approximately two and a half hours in total duration.



They were based on the same frameworks and perspectives that have previously been used by al-Qaeda and its satellite organisations.

the crusading French invader or against apostate governments, the glorification of martyrdom, etc. They were based on the same frameworks and perspectives that have previously been used by al-Qaeda and its satellite organisations. An important point on the belligerent narrative is that, despite the inclusion in the documents analysed of explicit violence, they attempt to differentiate themselves from other jihadist groups in the region by not including scenes of brutality, sadism, torture, decapitations and other aberrations often present in the communications of groups within the orbit of the Islamist State. In the interview mentioned above of Iyadh Ag Ghali by *al-Masrā*, the Emir of JNIM made clear the organisation's military policy: 'expanding geographically as much as possible, undermining our enemy by attacking him wherever he may be, inciting the people to do the same and protecting them, and securing popular support'.

Given the new group's well-known promoters, it does not appear to feel the need to stray too much into the strictly ideological; during its first year of existence, JNIM only devoted two videos to ideological issues. Still, the group's first audiovisual production clearly establishes that its priorities are to pursue 'jihad in the name of Allah, beginning with the commitment of the faithful to the principles of *ahl as-sunna wa-l-jamā'a*, especially with regard to the application of *takfir*, and abandoning the path of innovation (اجرالا) and extremism (الغلو)'.²⁰ Furthermore, in a document entirely devoted to the elections in Mali, Abderrahman al-Sanhaji elaborated on the concept of monotheism (*tawḥīd al-ullāhiyya*), condemning the elections in the following terms: 'Democracy is in itself a religion, a religion contrary to Islam, and the parliament is a polytheistic *shura*'.²¹ On the other hand, as described at the beginning of this paper (although not as its core narrative), the concept of unity is an idea that permeates all of JNIM's audiovisual

20 (نيجيريا و مالي قرصن ةعامج نالع) 2/III/2017, Az-Zallāqa.

21 (تاباختن ال لوح ييج امنصلنا نمح رل دبع يبا ئملك) 18/II/2017, Az-Zallāqa.

production; the well-known *ahādīth* –‘There is mercy in unity and punishment in division’²² and ‘Allah’s Hand is over the *jamā'a*’²³ are repeated in many documents, not only to stress the importance of the progress made but also to leave the door open to other factions –for instance, the group of Abu Walid As-Sahrawi, which broke away from *al-Murabitūn* in 2015 and is now loyal to the Islamic State– to unite with the project in the future. In the same way, although only one of the videos is primarily devoted to this topic, the dehumanisation and demonisation of the enemy is a recurrent sub-theme. The West in general and France in particular –presented as an ‘occupying force corrupting our religion, and its collaborators and agents, pillagers of our wealth and our goods’²⁴ is the target of most of the threats, followed by the governments in the region –especially Mali’s– and the FCG5S,²⁵ in that order, as the most quoted targets in the group’s audiovisual productions.

As regards the G5-Sahel and its Joint Force, its presence in JNIM’s discourse has been growing although surprisingly the force did not begin to attract the group’s attention until the end of 2017. Mentions of the G5-Sahel, ‘a still-born project for which France has had to beg from the UN, the US and the Gulf

states to cover, without success, the €450 million of its budget’,²⁶ have been growing both in frequency and in significance while JNIM’s references to MINUSMA,²⁷ one of the group’s main targets of attack, have declined slightly. In any case, Drukdel makes it clear that his policy of attacking the enemy further afield has not changed much, although some nuance has been added over time: ‘the line separating the near and the far enemy is no longer clear; in some Arab countries (sic) the near enemy is America due to its notable presence. Ayman al-Zawahiri (sic) has already clarified that to fight the distant enemy, and not the proximate one (sic) is to ignore twice the reality that the far enemy only acts through the near enemy’, and he also defends the results achieved by al-Qaeda during the past year, reminding his colleagues that to ‘keep working and exercising pressure on the (far) enemy could undermine the enemy’s alliances, as when Spain withdrew its troops from Iraq once its capital had been attacked’.²⁸

Dealing with hostages is also a recurring theme in JNIM’s audiovisual productions: three entire videos treat the issue. Nevertheless, the kidnapping industry is characteristic of AQIM and one of the pillars

22 (بادع فقرفل او مهجر عاجل), author’s translation.

23 (عاجلنا مع مللا دي), author’s translation.

24 (رذاع ادغاف رنأنم و), 18/II/2017, *Az-Zallāqa*.

25 Joint Force of the G5-Sahel.

26 (مامطا ييبيأىيحي خيشلل قملك), 17/III/2017, *Az-Zallāqa*.

27 United Nations Multidimensional Integrated Stabilisation Mission in Mali.

28 Inspire#17 (ددعل رئي ايسن إشاراطقلا راسم فرح تايلمع), 13/VIII/2017.



A comparison of the audiovisual productions of AQIM and JNIM since the latter's creation reveals the complementary nature of the narratives in the productions of the two groups.

that turned it into the economically most prosperous branch of al-Qaeda in 2012.²⁹ Between 2003 and 2011 AQIM (known as the Salafist Group for Preaching and Combat until 2006) kidnapped a total of 57 people (54 of them from the West). The group currently has five hostages of different nationalities (Romanian, Colombian, French, Australian and Swiss) and, in addition to demanding ransom, it uses this type of production to intimidate the West in an attempt to dissuade any private investment or cooperation project in the region. In the words of one of the video's narrators, 'many do not understand why the *mujahidin* take civilians hostage; we as Muslims should guide ourselves by the sharia and not by the international laws created by apostates',³⁰ supporting his actions with the following quote from the Quran: 'So when you meet those who disbelieve strike their necks, when you have inflicted slaughter upon them, then secure their bonds, and either [confer] favour afterwards or ransom until the war lays down

its burdens. And if Allah had willed, He could have taken vengeance upon them, but [He ordered armed struggle] to test some of you by means of others. And those who are killed in the cause of Allah – never will He waste their deeds'.³¹

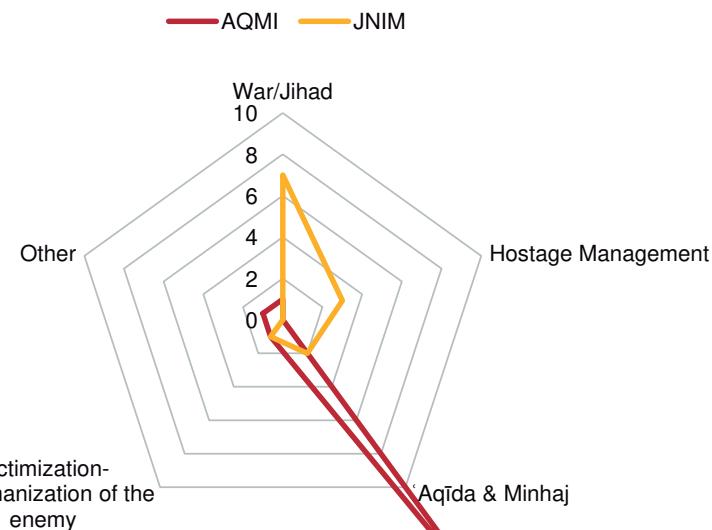
To lend their arguments greater legitimacy and to ground their narrative in a kind of retributive justice, the same video includes quotes from the medieval theologian Ibn Taymiyya and images of prisoners at Guantánamo. In the same way, in case there remained the slightest doubt, they also use a fragment from a speech by al-Zawahiri (inspired by an earlier quote by Osama bin Laden) that makes it clear that the current trend to kidnap Westerners will not change: 'security is a common good; when we are safe you will be safe and if we can live in peace the same will be true for you. If (on the contrary) you attack us and kill us, we will also attack and kill you; this is the correct equation'.

29 Y.J. Fanusie & A. Entz, (2017), Al-Qaeda in the Islamic Maghreb Financial Assessment, Terror Finance Briefing Book, Center on Sanctions and Illicit Finance, Foundation for Defence of Democracies, http://www.defenddemocracy.org/content/uploads/documents/CSIF_TFBB_AQIM.pdf.

30 حَيْثُ حَصَلَ مُلْدَعَبِلٍ (2/VII/2017, *Az-Zallāqa*.

31 Quran 47:04.

**Figure 1. Major narrative categories in the audiovisual production of AQIM and JNIM
(03/2017 - 03/2018)**



Source: the author.

A comparison of the audiovisual productions of AQIM and JNIM since the latter's creation reveals the complementary nature of the narratives in the productions of the two groups. JNIM concentrates on productions with a warlike thematic content, while AQIM continues to have a greater responsibility for ideology. However, setting aside the audiovisual documents published by AQIM (14 out of the total 20) that are a series of lectures on Islamic jurisprudence based on *Bulugh al-Marām* and delivered by Abu-I-Hassan Rashid al-Bulaydi (who died in 2015),³² AQIM has only published a total of six original audiovisual documents, half of those released in 2016.

It is essential for the jihadist movement to generate a large number of publications; a reduction in the rate of publication, together with the increasing similarity of the two groups, seems to suggest that for the moment AQIM and JNIM are sharing media resources. The limitations on the ground that restrict the possibility of successful terrorist operations in the Maghreb –due in large part to the action of the Algerian and Tunisian security forces– together with the restructuring currently affecting the Libyan groups in their orbit after they suffered significant desertions in 2015, have put the main responsibility for maintaining high levels of violence on JNIM. It goes without

32 (يُدْعى لِبَلَّا دِيْشَرْ نَسْجَلَا يَبْأَخْيَشَلَا دَاشْتَهْسِ! صَوْصَنْ خَبْنَأَيْبَ) 25/XII/2015, *al-Andalus Media*.



The verses from the Meccan period (which date from 610-622) were revealed in a polytheistic context and their themes are different from those of the Medinan period (622-632).

saying that although the groups making up the new alliance have been cooperating with each other since at least 2012, the JNIM project is only one year old and its role within AQIM will continue to evolve, adapting itself to circumstances in the future.

Quotes from the Quran in JNIM propaganda, a call to jihad, independent of the da'wa

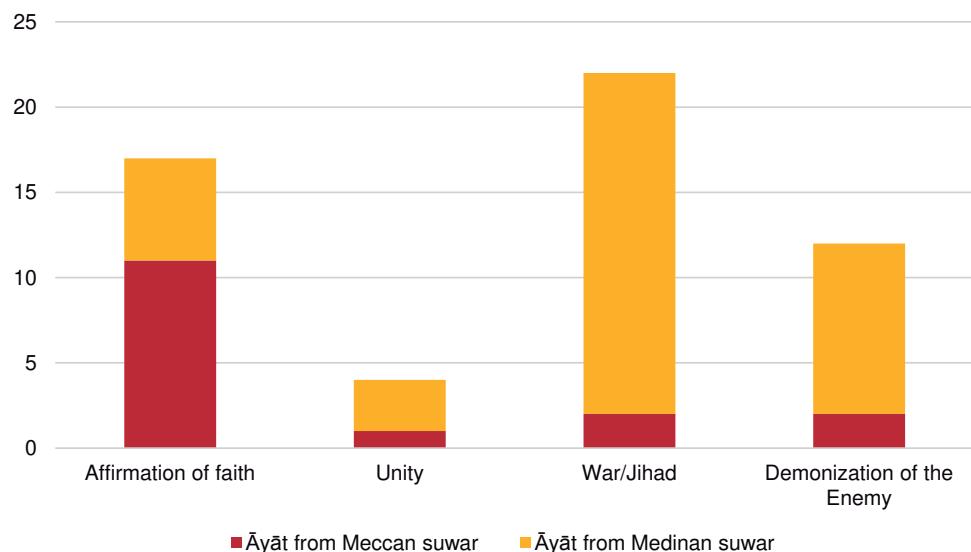
To complete the analysis of JNIM's media production, to consolidate the data shown in Figure 1 above and to shed some more light on this new alliance, it might be useful to make a quantitative analysis of the Quranic citations employed by JNIM. In order to determine the theme of the verse –or group of verses– used in each citation, and with the aim of maintaining as much homogeneity as possible, we have used the exegetic text *Tafsīr al-Qur'ān al-'Azīm* by Ibn Kathir, a respected and erudite Sunni historian. In the same way, and although there is no consensus on how to determine which *suwar*

(or chapters) are from the Meccan period and which from the Medinan, for practical purposes we have relied on the traditional division between Meccan and Medinan *suwar* established by Theodor Nöldeke.³³

The verses from the Meccan period (which date from 610-622) were revealed in a polytheistic context and their themes are different from those of the Medinan period (622-632). As shown in Figure 2, *Medinan āyāt* (or verses) are overrepresented in JNIM propaganda in comparison with the Meccan ones, which are shorter and generally more poetic and include the majority of verses related to the reaffirmation of the faith and the adoration of God. Medinan *suwar*, on the other hand, were revealed once the construction and expansion of a proto-Islamic State became a fundamental issue; as such they have more normative content regulating innumerable aspects of the life of the faithful, including in war and jihad.

33 T. Nöldeke (2013), *The History of the Qur'ān*, English translation by Wolfgang Behn.

Figure 2. Thematic content of Quranic citations employed by JNIM (03/2017 - 03/2018)



Source: the author.

From a total sample of 13 audiovisual documents and 78 official communiques –mostly short texts celebrating successful operations–,³⁴ 55 Quranic citations have been identified (38 from the Medinan period and 17 from the Meccan). As shown in Figure 2, and consistent with the different narrative categories of JNIM audiovisual productions mentioned above, most of the Quranic citations used by JNIM (22) have some relation to war and jihad. Although this may appear to be the usual among Salafist-Jihadist groups, it is not. In 2012 a study of more than 2,000 fundamentalist texts

dating from 1998 to 2011 and originating in groups in the Middle East and North Africa concluded that most of the Quranic citations used by these groups were not the most warlike but rather those whose themes were victimisation, dishonour and divine punishment.³⁵ The same study claimed that most of the citations could be divided into three categories: (1) calls to action; (2) affirmations of faith; and (3) imperatives for battle. For practical purposes (given the limited nature of our sample), it has been considered useful to add the additional category of demonisation of the enemy.

34 The total amount of propaganda output of the group from its creation on 2/III/2017 until 31/III/2018.

35 J.R. Halverson, R.B. Furlow & S.R. Corman (2012), *How Islamist Extremists Quote the Quran*, Report nr 1202, Center for Strategic Communication, Arizona State University, <http://csc.asu.edu/2012/07/09/how-islamist-extremists-quote-the-quran/>.

JNIM dedicates no small number of Quranic citations to support its vision of the Western presence in the Sahel –neocolonialist, oppressive, corrupt, exploitative, impoverishing...– and to legitimise its actions. Nevertheless, the most cited Quranic verse in its propaganda –repeated three times– has nothing to do with war, although it does with the enemy: ‘O you who have believed, do not take the Jews and the Christians as allies. They are allies of one another. And whoever is an ally to them among you - then indeed, he is [one] of them. Indeed, Allah guides not the wrongdoing people’.³⁶ It is also worth mentioning that of the six citations which are repeated at least once –Quran 03:28, 05:51, 08:30, 08:36, 21:107 and 47:04– only one comes from a Meccan *sūra*.

Another interesting aspect of the use of the Quran in JNIM communications is that the *ayāt* of *sūra* ‘The Repentance’ –among the most cited by extremist jihadists as its content focuses on the wrath of God^{–37} is not even among the most cited by the group. In the study sample, citations from the *suwar* ‘The Spoils of War’ are the most frequently used (11 citations), followed by those extracted from ‘The Table Spread’ (eight citations) and ‘The family of ‘Imrān’ (five citations).

Conclusions

It is true that the sample analysed here covers a relatively short period of time. As a result, we will no doubt need to wait

and see how the organisation evolves. However, it does seem clear that it is not in a *da‘wa* phase, at least as far as its Internet propaganda diffusion is concerned. This should not be surprising: Internet penetration in the Sahara-Sahelian region is still limited and the group’s communications through its propaganda not only seek specific objectives but are also directed at a different audience, either Western or Arabised. Obviously, this does not mean that the group will not engage in proselytising and recruiting activities on the ground, employing a different strategy and applying different tools. Conscious of the region’s linguistic heterogeneity and of the status of Arabic within it, JNIM has made significant efforts to translate its publications into French, thus amplifying its global impact.

From the analysis undertaken in this paper, it is clear that JNIM is subordinate to the designs of AQIM; the new alliance inherited at birth a good number of the military and technical capacities of the regional body, but at least for the time being it has been relegated to the background when it comes to broadcasting ideology. The introduction of nuances to the Islam of West Africa and the Sahel –a strategy that could significantly increase its attractiveness– is conspicuously absent, constrained by the Salafist doctrine of al-Qaeda. Furthermore, although the presence of local militants is noticeable in the group’s audiovisual productions, the preponderance of North Africans in the middling ranks –emerging figures and AQIM

³⁶ Quran, 05:51.

³⁷ Halverson et al. (2012), *op. cit.*

leaders in the JNIM's top brass— guarantees that it will not distort the regional brand. However, while this helps secure loyalty to the leadership and ensures maximum impact in certain areas like the north of Mali, it also limits its potential for rooting itself in other areas.

Under siege in Algeria and practically reduced to survival mode there, AQIM has managed to reformulate its strategy –trying to put an end to the disagreements of the past– within a scenario of enormous potential to develop its activities. In a context in which the Islamic State loses attractiveness, AQIM –through its different factions and ideologically-sympathetic branches, already the predominant group in the region– has been able to position itself perfectly to incorporate the groups disenchanted after the collapse of the caliphate and integrate them into its structure when the possibility presents itself. In this way AQIM ensures a larger and better structure in a region to which it would not in the least be unreasonable it considers moving its leadership headquarters if it is unable to reverse the situation in Algeria.

Furthermore, as explained throughout this paper, through their many successful terrorist operations, the existence of JNIM helps to mitigate in some way the decline of the

military power of the leadership of al-Qaeda in North Africa. During the new entity's first year in existence, the media production of both groups (AQIM and JNIM) has been complementary and consistent: a complete product that helps to prevent the failures of the regional leadership structure from becoming widely known. This trend could change in the future, although it does not appear that the importance of JNIM will decline in the short term; rather, if anything, it will increase.

Just as in other countries in the region, the presence of Spain in the Sahelian zone –a consequence, among other things, of the increase in the level of the terrorist threat– has risen significantly in recent years. Following the directions of the regional leadership, JNIM has not only named its media branch in clear reference to a significant historical battle in which the Christian Reconquest was halted, if only temporarily, in the first interview by Iyadh Ag Ghali as the organisation's first Emir, he referred to Ibn Tashufin as one of the figures to emulate. Bearing in mind his antecedents, both the messenger and the message are credible. The reasons adduced here, together with the group's historical demands as to al-Andalus, make Spain a very appealing and legitimate target for the organisation.

Fórmulas utilizadas para la radicalización y el reclutamiento yihadista de menores en España

Álvaro Vicente

Al menos 36 yihadistas han radicalizado y reclutado menores en España a lo largo de los últimos seis años. El análisis de sus actuaciones permite distinguir tres fórmulas utilizadas en la captación de niños y adolescentes: en el ámbito familiar, en el círculo social próximo y en el espacio virtual.

Resumen

La captación y el adoctrinamiento de niños y adolescentes constituyen en nuestro país un fenómeno de dimensiones desconocidas hasta fechas recientes. Entre 2013 y 2017 al menos 36 yihadistas proyectaron sus esfuerzos de movilización sobre personas que no habían superado la mayoría de edad. Sus actividades se vieron condicionadas por un conjunto de factores: la existencia de lazos personales previos entre el reclutador y el menor, la

edad de este último y el entorno en el que el proceso se desarrolla. Ello permite elaborar una tipología de las fórmulas empleadas en España en la radicalización y el reclutamiento yihadista de individuos de menos de 18 años: (1) *la fórmula intrafamiliar*, utilizada con miembros del propio núcleo familiar; (2) *la fórmula extrafamiliar en contexto inmediato*, aplicada sobre amigos, parejas, vecinos u otros conocidos; y (3) *la fórmula extrafamiliar en contexto no inmediato*, seguida en la captación de menores con los que se carece de vínculo social preexistente.

Análisis

Los menores han sido un objetivo estratégico del yihadismo global desde el mismo surgimiento de al-Qaeda en 1988. Dos de sus fundadores, Abdullah Azzam y Osama bin Laden, justificaron y apelaron a la participación de niños y adolescentes tanto en la “yihad defensiva” contra las

tropas internacionales desplegadas en países de mayoría musulmana, como en acciones terroristas en otras partes del mundo.¹ Lo hicieron atendiendo a dos criterios fundamentales: por un lado, siguiendo razones de orden práctico, que aconsejaban cubrir las carencias funcionales y operativas de las organizaciones terroristas con cuadros fáciles de adoctrinar, instruir y someter a su disciplina; por otro, cumpliendo con los argumentos jurisprudenciales de *sheiks* fundamentalistas, de acuerdo con los cuales adultos y menores de cierta edad están obligados por igual a participar en la protección y promoción violenta de la religión musulmana.

A ese acervo doctrinal ha contribuido también Estado Islámico (EI) desde su configuración en 2014 como matriz alternativa del yihadismo global. A través de su propaganda, la organización liderada por Abu Baker al-Baghdadi ha promovido el alistamiento de “niños soldados” invocando fuentes coránicas que relatan la esencial contribución de dos quinceañeros a la primera victoria militar de Mahoma.² Un

llamamiento que, en Europa Occidental, ha movilizado a cerca de un millar de individuos de menos de 18 años, en su gran mayoría como combatientes terroristas extranjeros en Siria e Irak.³

Es en este contexto en el que se ha producido también en España una actividad de captación de menores desconocida hasta que en 2012 diera comienzo la actual oleada mundial de movilización yihadista. Entre 2013 y 2017, al menos 36 individuos se dedicaron en nuestro país, entre otras acciones propias de su implicación yihadista, al adoctrinamiento de personas que no habían alcanzado la mayoría de edad.⁴ Algunas cifras revelan parcialmente el resultado de esas actividades: durante ese quinquenio, nueve adolescentes fueron detenidos y condenados por su participación en actividades relacionadas con el terrorismo yihadista, dos más resultaron abatidos en una operación policial contra los autores de los atentados de Barcelona y Cambrils en agosto de 2017 y al menos cuatro menores residentes en España consiguieron integrarse en las filas

1 En 1984, Abdullah Azzam incluyó, en la obra que estableció las bases doctrinales del actual yihadismo global, *The Defence of the Muslim Lands: the First Obligation after Iman*, una llamada genérica a los hijos de fieles musulmanes para que se unieran a la “yihad defensiva” contra las tropas soviéticas que habían invadido Afganistán en 1979. Más restrictivo es el Manual de entrenamiento de al-Qaeda, hallado por la Policía Metropolitana de Manchester en 2000, en cuya p. 17 se recoge expresamente que los menores a partir de 15 años pueden ser admitidos en las filas de esa organización terrorista. Ello está en consonancia con el criterio que Osama bin Laden fijó en una entrevista concedida a al-Jazeera en 1998, durante la cual afirmó que los jóvenes con edades comprendidas entre 15 y 25 años reúnen las mejores condiciones por su “habilidad para la yihad y el sacrificio”. Véase “Al-Jazirah TV Broadcasts Usama Bin Laden’s 1998 Interview”, en *FBIS Report: Compilation of Usama Bin Laden Statements 1994–January 2004, Foreign Broadcast Information Service Report*, 2008, pp. 175-176.

2 El episodio bélico se produjo durante la batalla de Badr (624), cuando dos adolescentes acabaron con la vida de un prominente líder pagano que impedia la expansión de la religión musulmana en La Meca. Aparece recogido en una de las cinco colecciones canónicas de hadices: Muhammad ibn Isma'il al-Bujari, *Sahih al-Bukhari*, 4:53:369. Estado Islámico apeló a ese acontecimiento en “The lions of tomorrow”, *Dabiq*, nº 8, 2015, pp. 20-21.

3 Richard Barrett (2017), “Beyond the caliphate: foreign fighters and the threat of returnees”, The Soufan Center, pp. 23-24, <http://thesoufancenter.org/research/beyond-caliphate/>; y Robin Simcox (2017), “The Islamic State’s Western Teenage Plotters”, *CTC Sentinel*, vol. 10, nº 2, pp. 21-26, <https://ctc.usma.edu/the-islamic-states-western-teenage-plotters/>.

4 La mayoría de edad está situada en España en los 18 años según recoge la Constitución Española en su artículo 12.



Un total de 80 yihadistas detenidos o muertos en España entre 2013 y 2017 estaban dedicados a labores de radicalización y reclutamiento yihadista.

de organizaciones yihadistas establecidas en Siria e Irak. En ese mismo período, otros 11 yihadistas iniciaron sus procesos de radicalización antes de cumplir los 18 años, si bien fueron detenidos con posterioridad.

¿Qué prácticas utilizaron aquellos 36 individuos en la movilización yihadista de estos menores? ¿En qué contextos y ámbitos transcurrieron esos procesos de reclutamiento? Este análisis aborda los procedimientos que desplegaron dichos individuos objeto de estudio en su propósito de adoctrinar niños y adolescentes mayoritariamente de ascendencia musulmana y persuadirlos para que se implicaran en actividades yihadistas. A partir de la experiencia observada recientemente en España, se propone una tipología preliminar de fórmulas utilizadas para la captación de menores.

Movilización yihadista de menores en España

Un total de 80 yihadistas detenidos o muertos en España entre 2013 y

2017 estaban dedicados a labores de radicalización y reclutamiento yihadista. Al menos 36 de ellos, esto es, el 45%, dirigieron sus intentos de movilización hacia niños y adolescentes. Se trata de 26 hombres y 10 mujeres con edades comprendidas entre los 17 y los 52 años, dos de los cuales eran menores.⁵ Cerca de la mitad tenía hijos. Nueve residían en la provincia de Barcelona, ocho en la ciudad autónoma de Melilla, cuatro en Ceuta y otros cuatro en la provincia de Girona. Los nueve restantes vivían en otras ocho provincias. Todos salvo uno tenían a EI como organización de referencia, aunque siete consideraban también como organización de referencia a la extensión territorial de al-Qaeda en Siria, inicialmente denominada Frente al-Nusra.⁶ De estos siete últimos, cuatro tenían además como organizaciones de referencia a al-Qaeda en el Magreb Islámico (AQMI) y a su entidad asociada, entonces todavía existente como tal, el Movimiento para la Unicidad y la Yihad en África Occidental (MUYAO).

5 Base de Datos Elcano sobre Yihadistas en España (BDEYE).

6 El Frente al-Nusra es el nombre bajo el que operó la rama territorial de al-Qaeda en Siria hasta mediados de 2016. A principios de 2017 y tras formar una coalición con otras entidades yihadistas, adoptó finalmente la denominación de Hayat Tahrir al-Sham.

A fin de estudiar sus procedimientos y establecer las principales dimensiones temporales, espaciales y procedimentales de las dinámicas que llevaron a cabo de captación y adoctrinamiento de menores, este análisis adopta un enfoque cualitativo que combina fuentes primarias (informes policiales, archivos judiciales y sesiones de juicio oral) y secundarias (informaciones de prensa y relatos autobiográficos ya publicados), de las que se han extraído los testimonios reproducidos en estas páginas.

Como resultado de la revisión de esa evidencia empírica, este trabajo plantea una tipología de los procedimientos utilizados en la radicalización y el reclutamiento yihadista de individuos que no han superado la mayoría de edad. La propuesta parte de la identificación de tres factores que, en nuestro país, han condicionado fuertemente la captación de niños y adolescentes entre 2013 y 2017.

El primero de esos elementos determinantes en la movilización yihadista de menores es la existencia de vínculos sociales previos entre quien actúa como agente de adoctrinamiento y el sujeto que constitúa su objetivo. La incidencia de esta variable es extraordinariamente elevada: el 82% de los 36 individuos objeto de este análisis trató de reclutar niños y adolescentes que formaban

parte de su entorno habitual, con quienes mantenían lazos, a menudo solapados entre sí, de parentesco, amistad o vecindad. A decir verdad, las relaciones interpersonales preexistentes son comunes entre los implicados en actividades yihadistas en España.⁷ Sin embargo, adquieren mayor relevancia en el caso de quienes cuentan con menos de 18 años, en la medida en que son singularmente vulnerables a la presión ejercida por su círculo cercano.⁸

El segundo de esos factores guarda relación con el escenario en el que discurrieron los procesos de radicalización y reclutamiento yihadista. Un factor estrechamente ligado, a su vez, con el conocimiento previo que el captador tenía acerca de su objetivo. En este sentido, se ha observado que cuando el reclutador y el menor se conocían con anterioridad, la interacción entre ambos tuvo lugar, prioritariamente, en un entorno *offline*; por el contrario, cuando no existía contacto previo entre ellos, la interacción se inició en un entorno *online* y se desarrolló, en buena medida, en el ciberespacio.

Por último, la fórmula de captación estuvo también determinada, en la experiencia española reciente, por un tercer factor: la edad del menor que se pretendía radicalizar. Como resulta lógico, la extraordinaria

7 Fernando Reinares, Carola García-Calvo y Álvaro Vicente (2017), "Dos factores que explican la radicalización yihadista en España", ARI, nº 62/2017, Real Instituto Elcano, <http://www.realinstitutoelcano.org/wps/wcm/connect/c0f6216d-fe2a-4667-8b11-a326220f9a22/ARI62-2017-Reinares-GarciaCalvo-Vicente-Dos-factores-explican-radicalizacion-yihadista-Espana.pdf?MOD=AJPERES&CACHEID=c0f6216d-fe2a-4667-8b11-a326220f9a22>

8 Sobre la especial vulnerabilidad de los menores a la presión grupal durante la implicación en actos delictivos, véase Kelly Richards (2011), "What makes juvenile offenders different from adult offenders?", *Trends and Issues in Crime and Criminal Justice*, nº 409, pp. 3-4; en lo que se refiere a la participación en actividades yihadistas, pude consultarse Liesbeth Van der Heide y Jip Geenen (2017), "Children of the caliphate: young IS returnees and the reintegration challenge", The International Centre for Counter-Terrorism, La Haya, pp. 5-6, <https://icct.nl/wp-content/uploads/2017/08/ICCT-vanderHeide-Geenen-Children-of-the-Caliphate-2.pdf>.



La familia constituye el primer grupo de pertenencia del menor, donde tiene lugar la socialización política básica y dentro del cual se transmiten las normas y valores sociales fundamentales.

dependencia de la familia durante los primeros años de vida hace difícil que alguien sin vínculos de parentesco pueda entablar contacto con un niño y adoctrinarlo de forma prolongada. En cambio, a medida que el menor crece y avanza desde la infancia (de 0 a nueve años) a la adolescencia (de 10 a 18 años), este adquiere autonomía de la familia, se incorpora a nuevos ámbitos de socialización e intensifica su uso de las nuevas tecnologías, de manera que las fórmulas de radicalización y reclutamiento a las que queda potencialmente expuesto se amplían.⁹

Así pues, la interacción de esos factores (existencia de vínculos sociales previos y su naturaleza, entorno y edad) permite distinguir tres fórmulas utilizadas en la movilización yihadista de menores (Figura 1). La primera, la *fórmula intrafamiliar*, fue empleada por 15 de los 36 individuos

estudiados, quienes trataron de influir sobre miembros de su núcleo familiar. Las edades de estos últimos abarcaban todas las etapas de la minoría de edad, desde la primera infancia hasta los 17 años. Hasta 15 sujetos captaron a través de la *fórmula extrafamiliar en contexto inmediato*, es decir, actuaron sobre amigos, parejas, vecinos o conocidos, quienes habían entrado ya en la fase de la adolescencia. Por último, nueve individuos siguieron la *fórmula extrafamiliar en contexto no inmediato*, al situar en su objetivo a menores con los que no tenían ningún tipo de vínculo social previo, por lo que el contacto se estableció y desarrolló principalmente en el entorno *online*. Estos tenían entre 13 y 17 años, cuando el acceso y consumo de Internet, así como otros factores de riesgo que favorecen la interacción virtual con agentes de radicalización, se incrementan muy notablemente respecto a edades inferiores.

⁹ Según la Organización Mundial de la Salud, la infancia se extiende hasta los nueve años y la adolescencia abarca de los 10 a los 18. Esta última puede dividirse en tres etapas: adolescencia temprana (10-12 años), media (13-15 años) y tardía (16-18 años).

Figura 1. Fórmulas utilizadas para la radicalización y el reclutamiento yihadista de menores en España, 2013-2017

Fórmula	Vínculo social previo y su naturaleza	Entorno	Edad del menor
Intrafamiliar	Sí, de parentesco	<i>Offline</i>	Todas las etapas de la minoría de edad
Extrafamiliar en contexto inmediato	Sí, de amistad y/o vecindad	<i>Offline</i> principalmente	A partir de la adolescencia
Extrafamiliar en contexto no inmediato	No	<i>Online</i> principalmente	A partir de la adolescencia media

Fuente: elaboración propia.

En ocasiones, un mismo individuo utilizó más de una fórmula para captar niños y adolescentes. En concreto, dos sujetos siguieron de forma simultánea las fórmulas *extrafamiliar en entorno inmediato* y *extrafamiliar en entorno no inmediato*; otro puso por igual en marcha las fórmulas *intrafamiliar* y *extrafamiliar en entorno inmediato*; y, por último, un cuarto aplicó tanto la fórmula *intrafamiliar* como la *extrafamiliar en entorno no inmediato*. A continuación, se analizan esas tres fórmulas utilizadas en la radicalización y el reclutamiento yihadista de menores.

Fórmula intrafamiliar para movilizar menores

La familia constituye el primer grupo de pertenencia del menor, donde tiene lugar la socialización política básica y dentro del cual se transmiten las normas y valores sociales fundamentales. Se trata, pues, de un ámbito propicio para la adopción de ideologías y comportamientos desde una edad muy temprana. En ese sentido,

la evidencia empírica analizada revela que el alineamiento de los progenitores con el salafismo yihadista y su implicación en actividades de esa naturaleza tiende a generar un clima favorable a la radicalización de los menores que pertenecen al propio núcleo familiar. En algunos casos, incluso lleva aparejado un esfuerzo explícito por inculcar en ellos valores y conductas propias de esa forma violenta y rigorista de entender el islam.

Ello pone de manifiesto que quienes han asumido las bases del salafismo combatiente no hallan contradicción en conjugar su condición paterna con su convicción política y su compromiso militante. Al contrario, se trata de una combinación de identidades y roles alentada por las propias organizaciones yihadistas a través de su propaganda, en la que además de incitar a los progenitores, en particular a las madres, a introducir a los hijos en la yihad, han promovido el inicio del adoctrinamiento desde la primera

infancia para evitar que se produzcan posteriores disonancias ideológicas intergeneracionales.¹⁰

Entre quienes han actuado en España siguiendo esta última directriz, dos han sido las principales mecánicas desarrolladas. La primera consiste en exponer al pequeño a material propagandístico producido por organizaciones yihadistas con el fin de estimular sentimientos positivos hacia estas y desensibilizarlo respecto a la violencia.¹¹ La segunda estriba en aleccionarlo para que normalice e imite conductas que componen el repertorio de acciones de esas organizaciones, e integre en su vocabulario términos habituales en la agresiva retórica que emplean las mismas.¹² Ambas prácticas se aprecian, por ejemplo, en el modo en que un treintañero nacido en Melilla, ciudad en la que fue detenido en julio de 2015, trató de familiarizar a su hijo de pocos años con

las actividades perpetradas por El. En una grabación realizada por el padre puede apreciarse al niño visualizando en la pantalla de un ordenador el derribo de un avión. En una segunda captura, el pequeño acompaña con gestos y voz un cántico nasheed, que incita a la yihad, mientras el padre le arenga: “Así hijo, querido hijo, sí, combate, sí, combatir hasta la muerte”.¹³

Cuando los menores crecen y alcanzan un desarrollo cognitivo suficiente para comprender conceptos políticos básicos, el proceso de captación se vuelve más complejo e intensivo. Algunas dinámicas se mantienen, como la exposición de los adolescentes a la propaganda audiovisual, pero es habitual que en el discurso del adoctrinador se introduzcan consideraciones ideológicas generales y orientaciones relacionadas con lealtades partidistas y sectarias. Por otro lado, con la progresiva

10 Las organizaciones yihadistas han limitado el papel de la mujer al ámbito doméstico, asignándole como función más relevante la de alumbrar nuevos combatientes que aseguren la perduración de la causa. Por ejemplo, El ha retratado a la mujer como “maestra de generaciones y creadora de hombres” en “A jihad without fighting”, *Dabiq*, nº 11, 2015, pp. 40-45. Esto comporta la labor de educar a sus descendientes en los principios de un islam fundamentalista, una tarea que debe iniciar cuando sus hijos se encuentran todavía en una edad temprana. Especialmente revelador resulta, a ese respecto, un manifiesto online elaborado en 2001 por una seguidora del movimiento del yihadismo global, Sister Al, bajo el título *A sister's role in jihad*: “No subestimes el efecto duradero de lo que esas pequeñas orejas y oídos reciben en los primeros años de vida. Ningún niño es demasiado joven para ser iniciado en el entrenamiento para la *yihad*. [...] Empieza a trabajar con tus hijos cuando todavía son pequeños y establece las prioridades. *Insha Allah*, tú y ellos no os veréis enfrentados en batallas internas una vez se hagan mayores y se integren en la ‘dunya’ [mundo terrenal]”.

11 Este procedimiento fue seguido, con su hijo de apenas dos años, por un marroquí de 26 años, detenido en Cebreros (Ávila) durante la Operación Ghuraba. Véase Dirección General de la Policía (DGP), Comisaría General de Información (CGI), *Atestado Núm. 4.719/15*, en Audiencia Nacional, Juzgado Central de Instrucción núm. 3, *Sumario 7/2015*, p. 105.

12 Esta práctica ha sido apreciada en varios casos, como el de una treintañera de origen marroquí residente en la provincia de Barcelona, arrestada en Turquía en diciembre de 2015 cuando pretendía atravesar la frontera con Siria junto a su hijo de tres años. Véase Audiencia Nacional, Juzgado Central de Instrucción Núm. 4, *Diligencias Previas Núm. 117/2014, Auto de prisión provisional* de 10 de marzo de 2015, p. 3. Otros condenados por actividades yihadistas que llevaron a cabo esta estrategia fueron una marroquí de 19 años detenida en Pájara (Las Palmas) en diciembre de 2015. Véase Audiencia Nacional, Sala de lo Penal, Sección Segunda, *Sentencia 19/2017* de 21 de julio de 2017; y otro marroquí de 26 años detenido en noviembre de 2016 en Roda de Ter (Barcelona). Puede consultarse Audiencia Nacional, Juzgado Central de Instrucción Núm. 3, *Diligencias Previas 8/2016, Auto de Procesamiento* de 21 de noviembre de 2016. Acerca de este último individuo también se obtuvo evidencia durante las sesiones de vista oral correspondientes al *Sumario 3/2016*, del Juzgado Central de Instrucción Núm. 3, celebradas del 26 al 28 de febrero de 2018 en la Audiencia Nacional, Sala de lo Penal, Sección Segunda.

13 Véase Audiencia Nacional, Sala de lo Penal, Sección Segunda, *Sentencia 17/2018* de 23 de abril de 2018, p. 2. Un cántico *nasheed* es un estilo de música vocal que a menudo entona *shuras* del Corán.

incorporación del menor a otros ámbitos de socialización, como la escuela o el grupo de pares, desde el núcleo familiar se tiende a ejercer una vigilancia sobre su entorno con el fin de impedir influencias externas, a la vez que impone un estilo educativo autoritario para exigir obediencia. El siguiente testimonio, proporcionado por la cónyuge española de un miembro de la célula yihadista denominada Brigada al-Ándalus, desarticulada en Madrid en junio de 2014, detalla de este modo la actuación del marido en la radicalización de sus dos hijos, una niña de nueve años y un adolescente de 13:

“Empieza muy suavemente, pero de forma insistente, a enseñarles suras y a exigirles que recen. [...] Un día la niña me vino diciendo que venía del cementerio con su padre, que le había dicho: «Aquí están todos los infieles y todos van a ir al infierno». [...] Al mayor le enseñaba vídeos yihadistas, niñas con las caras destrozadas por las bombas... y mi hijo me lo contaba llorando aterrorizado y convencido de que no podría dormir. El niño le pedía que no se lo enseñara, pero insistía: «eres un hombre, tienes que verlo». Y lo hacía en el tiempo en el que yo bajaba a por el pan. [...] Quería llevárselo con sus amigos a una finca que mi padre tiene

en Ávila, quería llevárselo a Marruecos, también con esos mismos amigos que –después supe– iban a recibir órdenes de sus superiores.”¹⁴

La secuencia completa de acciones desarrolladas por el padre –desde la enseñanza de las prácticas islámicas hasta los intentos de anular voces que contrarrestan su discurso, como la de la madre– refleja cómo los esfuerzos en la *fórmula intrafamiliar* se dirigen hacia la integración final de los hijos en un entorno radical fuera del ámbito doméstico. Una preparación del menor que incluye también el control sobre su formación académica. Así, no es infrecuente que los padres que tratan de radicalizar a sus hijos interfieran en su educación, impidiéndoles seguir sus clases con normalidad (prohibiéndoles estudiar música, por ejemplo), sustituyendo libros de ficción juvenil por obras salafistas o interrumpiendo sus estudios reglados para que se formen en escuelas religiosas de países como Marruecos.¹⁵

La dinámica se completa con la eliminación de todo elemento de la vida cotidiana que contraviene las normas salafistas de conducta. En ese propósito, el hogar se convierte en una suerte de refugio ideológico en el que están prohibidas las fotografías, el visionado de películas y dibujos animados

14 Ángeles Escrivá (2017), “La esposa de un terrorista encarcelado: ‘Le enseñaba vídeos islamistas a mi hijo, que lloraba de terror’”, *El Mundo*, 17/VII/2017, <http://www.elmundo.es/españa/2017/07/17/596ba228e5fdeab34e8b45a4.html>.

15 Estas conductas fueron puestas en práctica por dos padres detenidos en la Operación Gala, desarrollada en Madrid en junio de 2014, y una madre arrestada en la Operación Tebas, que tuvo lugar en Badalona en marzo de 2015. Puede consultarse, respecto de la Operación Gala, Raquel Alonso (2018), *Casada con el enemigo*, Espasa Calpe, Madrid, pp. 89-91; así como DGP, CNP, CGI, *Diligencias Policiales Núm. 10.323/2014*, en Audiencia Nacional, Juzgado Central de Instrucción Núm. 3, Sumario 05/2014, p. 204. En cuanto a la Operación Tebas, véase Audiencia Nacional, Sala de lo Penal, Sección Cuarta, *Sentencia 24/2017* de 14 de septiembre de 2017, p. 3.



La generación de un ambiente fuertemente ideologizado en el seno familiar constituye, por tanto, un elemento integral de una dinámica más amplia que tiene como meta la futura implicación del menor en acciones yihadistas.

o escuchar música. Pero también fuera del domicilio se procura el aislamiento del menor frente a influencias consideradas como una amenaza a su identidad islámica. La esposa de otro miembro de la ya aludida Brigada al-Ándalus relató en un diario personal el tipo de actividades familiares que su marido les había prohibido realizar para evitar incurrir en costumbres seculares e interactuar con no musulmanes: entre otras, celebrar cumpleaños y fiestas navideñas, o acudir al cine, a la piscina y a la playa.¹⁶

La generación de un ambiente fuertemente ideologizado en el seno familiar constituye, por tanto, un elemento integral de una dinámica más amplia que tiene como meta la futura implicación del menor en acciones yihadistas. Así lo evidencian las conversaciones que un padre, detenido en junio de 2014, mantenía con uno de sus hijos, de 15 años. En una de ellas, reproducida a continuación, trata de imponerle reglas disciplinarias relativas

a la participación en la yihad, alternando técnicas de persuasión y coacción:

“Me siento mal al saber que mis hijos desde pequeños me mienten y me esconden las cosas. No puedo tener confianza, parece que tienes dos años mientras que los de tu edad ya están en la yihad, combatiendo a los infieles. Sé un hombre y ten fuerza, queremos que seáis hombres. No puedes seguir así: «me duele la cabeza, hoy me quedo en casa». ¡Tienes que ser un hombre! ¿Me oyes? Todo para conseguir un cero. ¿Me entiendes? Lo que me pone enfermo son vuestros actos... Por favor hazme caso, ya me entiendes... bueno, haz lo que te parezca.”¹⁷

Esta reprimenda refleja cómo algunos progenitores se sirven de su autoridad y de su condición para manipular cognitiva y emocionalmente a los hijos mediante la transmisión directa de mensajes favorables

16 DGP, CNP, CGI, *Diligencias Policiales Núm. 10.323/2014*, en Juzgado Central de Instrucción Núm. 3, *Sumario 05/2014*, p. 203.

17 Audiencia Nacional, Sala de lo Penal, Sección Primera, *Sentencia 25/2016* de 28 de septiembre de 2016, p. 124.

a la yihad y a la implicación en actividades yihadistas. Una pauta de comportamiento que evidencia el modo en que la ideología del salafismo combatiente permite entender la paternidad como una forma de activismo, esto es, como una oportunidad para sus seguidores de reafirmar su compromiso militante y cumplir con las expectativas colectivas de ese movimiento ideológico. Para radicalizar y reclutar.

Esta forma de ejercer las responsabilidades paternas se apoya en el respaldo normativo que la participación de menores en la yihad encuentra en una interpretación rigorista de los principios básicos de la fe islámica. Así, una buena ilustración de la medida en que la involucración de adolescentes en acciones yihadistas es considerada un imperativo religioso pudo escucharse en una conversación telefónica que mantuvieron, en marzo de 2015, la madre de dos gemelos residentes en una localidad catalana y el individuo que los había captado para enviarlos a Siria. Este último, tratando de vencer las reticencias de la progenitora, quien, pese a adherirse a El, temía las consecuencias que el desplazamiento de sus hijos a zona de conflicto podría conllevar para ella y su marido en aplicación de la Ley del Menor, afirmó: “con 16 años son pequeños en la ley, pero en la sharía son grandes. Están obligados a rezar y a todo”.¹⁸

Fórmula extrafamiliar en contexto inmediato

Con la entrada en la adolescencia, el individuo amplía su círculo social y queda expuesto a la influencia de otros agentes de socialización. En esta etapa del desarrollo vital, la familia, sin perder su relevancia, deja paso al grupo de pares como principal entorno de adquisición de creencias y experimentación con nuevas prácticas. Pero, en esta fase de exploración del entorno y la alteridad, la búsqueda de referentes sociales también puede situar a los adolescentes bajo el foco de acción de otras personas de su círculo cercano que ejerzan como transmisores de las ideas y conductas propias del salafismo yihadista.

De los 15 individuos que siguieron la *fórmula extrafamiliar en contexto inmediato* para radicalizar y reclutar menores en España entre 2013 y 2017, tres proyectaron sus esfuerzos de captación sobre iguales con los que tenían un trato muy estrecho: sus novias. Dos de estos, ya anteriormente aludidos, eran asimismo menores cuando trataron de adoctrinarlas. Sus tácticas evidencian cómo instrumentalizaron el vínculo sentimental con el fin de que sus parejas asumieran los principios ideológicos del yihadismo global y se condujeran de acuerdo con ellos. De este modo, influyeron en su estilo de vestimenta para que adoptaran el velo integral, les remitieron insistentemente vídeos de

18 Guardia Civil, Jefatura de Información, UCE 2-SIZ Cataluña, “Atestado Policial 2015-103386-14”, en Audiencia Nacional, Juzgado Central de Instrucción Núm. 1, Sumario 04/2016, p. 198. Ciertamente, los pilares del islam –entre otros, la oración– son considerados de obligado cumplimiento a partir de la pubertad por el consenso de los eruditos islámicos. El inicio se ve delimitado por ciertos cambios físicos y hormonales propios de esa etapa del desarrollo del menor, que suelen hacerse presentes a partir de los ocho años en las niñas, y de los nueve en los niños. Sin embargo, algunas escuelas jurídicas del islam suní, como la shafíí y la hambalí, han retrasado el inicio a los 15 años para ambos sexos. Agradezco a Sergio Altuna, investigador asociado del Programa sobre Terrorismo Global del Real Instituto Elcano, las observaciones a este respecto. Como puede apreciarse en la conversación referenciada, esa obligación de observar los cinco principios básicos de la fe islámica a partir de la pubertad es también aplicada a la yihad como combate.



Con la entrada en la adolescencia, el individuo amplía su círculo social y queda expuesto a la influencia de otros agentes de socialización.

organizaciones yihadistas que luego comentaban durante sus conversaciones diarias, y procuraron radicalizar el entorno en el que ellas se desenvolvían actuando sobre personas próximas (hermanos, amigos).¹⁹

Estos tres individuos planeaban viajar al territorio entonces controlado por El y compartieron sus planes con sus parejas a fin de involucrarlas emocionalmente. Así lo refleja el testimonio reproducido líneas abajo. Corresponde a una grabación de audio que una de esas menores envió, a través de Whatsapp, a su novio, detenido en abril de 2015 en Terrassa durante la Operación Caronte:

“Sobre el tema de irte, es que no sé. A mí me han dicho que es haram [pecado] dejar a tu familia y a unos niños e irte.

No sé, es que no me convences. No sé, tú puedes ir al Yannah [Paraíso] perfectamente haciendo lo que Allah pide [...] No sé por qué te emparanoias en ir a esos países. Si tú vas llévame contigo, ya está, pero para ir solo yo no te dejaría. Si túquieres ir y yo estoy casada contigo –insha Allah– pues me llevas contigo, pero para ir solo no te voy a dejar. Es que no me convences, en serio. Este será el único tema en el que no nos entenderemos. El único.”²⁰

Por otro lado, los miembros del grupo de iguales, además de actuar como agentes de radicalización, pudieron ejercer como facilitadores del acercamiento de los menores a un entorno propicio para su captación. Es ilustrativo de ello el caso de un adolescente brasileño converso al islam que fue reclutado por la denominada

19 Dirección General de la Guardia Civil (DGGC), Dirección Adjunta Operativa (DAO), Comandancia (Cmda.) de Melilla, Grupo de información, *Remitiendo informe de investigación y solicitud de mandamientos judiciales*, en Audiencia Nacional, Juzgado de Instrucción Núm. 1, *Diligencias Preliminares 8/2014*, p. 71; DGGC, DAO, Cmda. Melilla, Grupo de Información, Remitiendo acta de transcripción telefónica, en Audiencia Nacional, Juzgado de Instrucción Núm. 1, *Diligencias preliminares 8/2014*, p. 266; DGGC, DAO, Cmda. Melilla, Grupo de Información, *Informe de investigación y solicitud de mandamientos judiciales*, en Audiencia Nacional, Juzgado de Instrucción Núm. 1, *Diligencias Preliminares 8/2014*, p. 293-295; Mossos d'Esquadra, Comisaría Superior de Coordinación Central, Comisaría General d'Informació, *Informe técnico. Valoración de los indicios intervenidos en el curso de la investigación del expediente de reforma 4/2015 y de las Diligencias Previas 68/2014*, en Audiencia Nacional, Juzgado Central de Instrucción Núm. 1, Sumario 4/2015, pp. 1258 y 1284.

20 Mossos d'Esquadra, Comisaría General de Información, Área Central de Información Exterior, *Oficio de análisis y entrega de indicios*, en Anexo 1. Número de referencia: 17048/15 CGINF, en Audiencia Nacional, Juzgado Central de Instrucción Núm. 1, Sumario 4/2015, pp. 1005-1006.

“Fraternidad Islámica, grupo para la predicación de la yihad”, una célula yihadista desbaratada en la ya mencionada Operación Caronte. Tras interactuar con algunos de sus integrantes en una mezquita de Terrassa, el chico se incorporó a la célula y atrajo a nuevos miembros. En concreto, invitó a un compañero de instituto, también converso, a acompañarle a ese centro de culto, así como a los encuentros de la “Fraternidad Islámica”.²¹

El caso anterior muestra que cuando no son las parejas o amigos quienes actúan como adoctrinadores, esa labor pueden desempeñarla adultos del ámbito cotidiano del menor. De la evidencia analizada se desprende que gran parte de esos adultos eran conocidos de los adolescentes a los que intentaron atraer, pues residían en su mismo barrio y visitaban regularmente espacios públicos frecuentados por estos últimos. Por ejemplo, un miembro de la “Fraternidad Islámica” proporcionó un pendrive con aleyas que incitan a la yihad

a un estudiante que acudía al mismo instituto que sus hijos.²² Integrantes de esa célula, y de otra desarticulada en Melilla en mayo de 2014 durante la Operación Jáver, radicalizaron a menores que visitaban mezquitas de barrio a las que ellos solían acudir.²³ Del mismo modo, otro individuo detenido en Ceuta en diciembre de 2015, durante la Operación Gungán, intentó reclutar a chicas que asistían a clases extraescolares en un centro cultural islámico dirigido por su hermano.²⁴

En todo caso, parece cierto que la mayoría de esos adultos pertenecientes al entorno inmediato del menor no mantenían con él un trato cercano previo.²⁵ Para compensar esa falta inicial de familiaridad, los captadores idearon distintas tácticas con las que entablar un vínculo de confianza que facilitara la radicalización. Una de ellas consistía en propiciar un acercamiento amistoso o incluso seductor, para lo que el adulto se servía del conocimiento que tenía acerca de determinadas carencias

21 Ibídem, 1010; Mossos d’Esquadra, Comisaría General de Información, Área Central de Información Exterior, *Diligencias 221888/2015 – Parte 2*, en Audiencia Nacional, Juzgado Central de Instrucción Núm. 1, *Sumario 4/2015*, p. 204. Los casos de estos dos conversos constituyen los únicos conocidos de menores radicalizados no procedentes de entornos familiares musulmanes.

22 Las evidencias relativas a los detenidos en la Operación Caronte fueron obtenidas durante las sesiones del juicio oral correspondientes al *Sumario 4/2015*, del Juzgado Central de Instrucción Núm. 1, celebradas del 22 de enero al 22 de febrero de 2018 en la Audiencia Nacional, Sala de lo Penal, Sección Cuarta, así como en Audiencia Nacional, Sala de lo Penal, Sección Cuarta, *Sentencia 2018* de 9 de abril de 2018, pp. 15 y 143; y en Juzgado Central de Menores de la Audiencia Nacional, *Sentencia 14/2015* de 18 de diciembre de 2015, pp. 3-5.

23 Ibídem; respecto de los detenidos en la Operación Jáver, véase DGP, CNP, CGI, *Diligencias Núm. 9104/2014*, en Audiencia Nacional, Juzgado Central de Instrucción Núm. 4, *Sumario 4/2015*, p. 162.

24 Audiencia Nacional, Juzgado Central de Instrucción Núm. 6, *Sumario 1/2016*, Auto de 30 de mayo de 2016, p. 3.

25 Solo un caso sirve de excepción: el del primer menor que, en marzo de 2013, viajó desde España al territorio controlado por el entonces denominado Estado Islámico de Irak y Levante, un ceutí de 16 años captado por un vecino con el que compartía actividades de ocio y quien además mantenía una estrecha relación con su progenitor. El reclutador fue el líder de la primera red yihadista vinculada al conflicto sirio-iraquí desmantelada en España en la conocida como Operación Cesto, que tuvo lugar en Ceuta en junio de 2013. Puede consultarse Guardia Civil/Cuerpo Nacional de Policía, Jefatura de Información-UCE2, CGI, *Atestado Policial 9883/2013*, en Audiencia Nacional, Juzgado Central de Instrucción Núm. 2, *Sumario 1/2014*, p. 46.



En ocasiones, se produjo una aproximación del grupo al adolescente en lugares públicos hasta que, comprobada su apertura cognitiva y alcanzado cierto grado de interdependencia, se le invitaba a participar en encuentros privados.

del adolescente.²⁶ Esta práctica busca generar en este último la percepción de que existe una relación exclusiva y afectuosa entre él y el reclutador, quien se presenta como alguien inofensivo con quien poder sincerarse y en el que buscar consuelo.

De ese modo operaba, por ejemplo, el detenido en la ya aludida Operación Gungán, quien tenía a elegir estudiantes de 13 y 14 años con evidentes problemas afectivos o de otra índole y se ofrecía a cubrir sus necesidades. A una de ellas le preguntó “¿qué harías si tuvieras cáncer?”, antes de prometerle 1.000 euros y ayuda económica para su familia si aceptaba trasladarse a Siria. A otra menor le aseguró que se casaría con ella una vez que ambos se hallaran en ese país.²⁷

En otros casos, lo que se produjo fue una aproximación del grupo al adolescente en lugares públicos hasta que, comprobada su apertura cognitiva y alcanzado cierto grado de interdependencia, se le invitaba a participar en encuentros privados.²⁸ Esa progresión queda reflejada en la explicación que uno de los detenidos en la Operación Caronte ofrece al resto de miembros sobre el modo en que deben captar a los menores que acuden a la mezquita:

“Pruebas primero a los chavales, vas hablando mucho, mucho, ¿sabes? Cinco meses. Los conoces bien a las personas [sic], le hablas, luego tú ya sabes. [...] Hay muchos chavales de aquí que podríamos ayudarles, les empiezas a hablarles [sic] primero de

26 Cabe mencionar que individuos detenidos en las operaciones Caronte y Jáver también encontraron blancos de oportunidad en menores con elementos de vulnerabilidad económica y familiar.

27 Audiencia Nacional, Sala de lo Penal, Sección Cuarta, *Sentencia 23/2017* de 26 de julio de 2017, pp. 9-10.

28 Los detenidos en las operaciones Caronte y Jáver organizaron reuniones con menores en locales comerciales (bazar, peluquería), espacios al aire libre (playa, camping) y domicilios. La información referida a los detenidos en la Operación Caronte fue obtenida, como ya se ha apuntado, tanto de las sesiones del juicio oral celebradas en la Audiencia Nacional, Sala de lo Penal, Sección Cuarta; como de Audiencia Nacional, Sala de lo Penal, Sección Cuarta, *Sentencia 2018* de 9 de abril de 2018, pp. 17, 25, 30, 112, 114-118, 123; y Juzgado Central de Menores de la Audiencia Nacional, *Sentencia 14/2015* de 18 de diciembre de 2015, pp. 3-5; en lo que se refiere a los detenidos en la Operación Jáver, véanse DGP, CNP, CGI, *Diligencias Núm. 9104/2014*, en Audiencia Nacional, Juzgado Central de Instrucción Núm. 4, Sumario 4/2015, pp. 160-162; y DGGC, DAO, Cmda. Melilla, Grupo de Información, *Remitiendo acta de transcripción telefónica*, en *Diligencias preliminares 8/2014*, en Audiencia Nacional, Juzgado Central de Instrucción Núm. 4, Sumario 4/2015, pp. 23-24.



El recurso a técnicas de manipulación y a la agresión física parece obedecer no sólo al interés de quienes actúan como agentes de radicalización por lograr la subordinación del menor, sino también a su preocupación por operar con unas mínimas garantías de protección.

wuḍū' [ablución], del salat [oración], 'ilm [sabiduría], 'aqīda [credo] y del tawhid [unicidad divina] y... ¡Luego le sacas eso! ¿Sabes? Cuando ya tenga bien en su cabeza el camino, ¿sabes? Luego ya le enfocas y eso ya lo ven [...] En este tiempo estamos es [sic] yihad, ¡claro! Los niños también tienen que crecer con las líneas de la yihad, también."²⁹

Enfocar al menor hacia la yihad, como propone este último individuo, comporta llevar a cabo un control sobre sus actividades diarias, e incluso aislarlo de su círculo social para evitar influencias que neutralicen el mensaje de la célula. El método a seguir en esos casos quedó expuesto en un documento guía que, bajo el elocuente título de "Material didáctico enseñanza y adoctrinamiento rígido del islam

dirigido a los menores de edad", elaboró y puso en práctica en Melilla un combatiente terrorista retornado de Malí y detenido en la Operación Jáver. El manuscrito aconseja atraer a los adolescentes con actividades lúdicas para, una vez fidelizados, imponerles un programa de adoctrinamiento que sustituya el consumo de televisión y videojuegos por el aprendizaje del Corán y prácticas islámicas, la visualización de propaganda yihadista y la participación en encuentros salafistas.³⁰ "Todo nesesita pasiencia [sic] y muchas plegarias hasta que se vea el resultado", concluye.

Asimismo, su planteamiento contemplaba la involucración de esos adolescentes en actos delictivos, como robos con violencia, a modo de rito de iniciación.³¹ Es probable que con ello no sólo buscara poner a prueba

29 Mossos d'Esquadra, Comisaría General de Información, Área Central de Información Exterior, *Acta de transcripción del archivo de audio 18032015*, Anexo 1. Número de referencia: 17048/15 CGINF, en Audiencia Nacional, Juzgado Central de Instrucción Núm. 1, *Sumario 4/2015*, p. 901.

30 DGP, CNP, CGI, *Diligencias Núm. 9104/2014*, en Audiencia Nacional, Juzgado Central de Instrucción Núm. 4, *Sumario 4/2015*, p. 206.

31 *Ibidem*, pp. 209-210.

la lealtad de los menores, sino también someterlos a su voluntad y evitar que se produjeran deserciones. De un modo similar, el ya mencionado detenido en la Operación Gungán incluso recurrió ocasionalmente a la violencia física para preservar el cumplimiento de las estrictas normas de comportamiento que había impuesto sobre una adolescente a la que exigió el uso del niqab y llegó a instruir en la utilización de armas de fuego.³²

El recurso a técnicas de manipulación y a la agresión física parece obedecer no sólo al interés de quienes actúan como agentes de radicalización por lograr la subordinación del menor, sino también a su preocupación por operar con unas mínimas garantías de protección. A diferencia de la fórmula intrafamiliar, que explota un entorno reservado y estable para captar y adoctrinar de forma segura, el reclutamiento de personas ajenas a la red social más próxima conlleva mayor riesgo, especialmente en el caso de los menores por su inconstancia e impresionabilidad. Unir la suerte del adolescente a la de su captador y ejercer una fuerte autoridad sobre él son dos mecanismos utilizados para iniciar la radicalización y el reclutamiento limitando las posibilidades de que se produzca un abandono del proceso.

Fórmula extrafamiliar en contexto no inmediato

La interacción del adolescente con nuevos actores de socialización se da también en el entorno *online*. Si bien la penetración de Internet alcanza a prácticamente todas las edades, varios factores de riesgo aumentan las posibilidades de que el contacto virtual con captadores se produzca a partir de la adolescencia media (es decir, desde los 13 años). En este sentido, estudios acerca del consumo de Internet entre menores españoles constatan que quienes han alcanzado esa etapa de su desarrollo vital tienen, en comparación con quienes cuentan con edades inferiores, mayor acceso a Internet y presencia en redes sociales, menor control parental sobre sus actividades *online*, una predisposición más elevada a revelar información personal y una tendencia superior a entablar relación con desconocidos a través de plataformas virtuales.³³

Los agentes de radicalización *online* explotan esos factores precursores al utilizar identidades ficticias y múltiples medios de interacción para conversar con menores. Lo hacen resguardados en el anonimato que permite Internet y alentados por una engañosa sensación de impunidad. Este es el procedimiento que siguió un marroquí de 26 años, líder de una red desarticulada en marzo de 2015 en varias localidades de Barcelona, Ávila y Ciudad Real, durante la

32 Audiencia Nacional, Sala de lo Penal, Sección Cuarta, *Sentencia 23/2017 de 26 de julio de 2017*, p. 10.

33 Maialen Garmendia, Estefanía Jiménez, Miguel Ángel Casado y Giovanna Mascheroni (2016), *Net Children Go Mobile: Riesgos y oportunidades en internet y uso de dispositivos móviles entre menores españoles (2010-2015)*, Red.es/Universidad del País Vasco/Euskal Herriko Unibertsitatea, Madrid.

Operación Ghuraba, quien actuó a través de un extenso entramado de perfiles falsos en distintas redes sociales: cuatro en Tuenti, hasta 2016 una comunidad virtual para el público adolescente; siete en Facebook; dos en YouTube; y uno en Twitter. Por medio de sus numerosas cuentas pudo dirigirse de forma indiscriminada a multitud de menores, así como relacionarse desde varios perfiles con una misma persona a la que percibía abierto a su mensaje, pero renuente a implicarse en cualquier actividad.³⁴

Este individuo alternaba dos técnicas en su proceder: por un lado, tras examinar la información personal y los contenidos disponibles en los perfiles a los que accedía, contactaba individualmente con quienes, a su juicio, podrían responder en cierto grado al mensaje salafista; por otro, difundía de forma masiva los materiales propagandísticos que él mismo había producido y llevaba un control riguroso de las reacciones que estos despertaban entre sus seguidores, para luego comunicarse con los que mostraban interés. Otras veces, fueron los propios menores los que, atraídos por los mensajes que publicaba, establecieron la conexión a iniciativa propia.³⁵ Esto último constituye una muestra de cómo Internet también facilita que adolescentes ya familiarizados con

los postulados del salafismo profundicen ellos mismos en su radicalidad e incluso encuentren un canal para la implicación.³⁶ De este modo, esa afinidad ideológica entre captador y menor favoreció la comunicación fluida entre ambos.

Sin embargo, cuando no se producía la adhesión del adolescente al yihadismo, el reclutador *online* tenía a buscar otros elementos en su personalidad que hicieran posible estrechar el vínculo y elevar la receptividad al discurso radical. Ocasionalmente, esto ocurría después de que el menor compartiera abiertamente mensajes relacionados con sus inquietudes y estado de ánimo, lo que ayudaba al agente de radicalización a analizar sus vulnerabilidades y a adaptar la estrategia de movilización a sus necesidades. Esta pauta es apreciable en la captación de la que fue objeto una marroquí detenida en Gandía en septiembre de 2015, a punto de cumplir los 18 cuando se produjo su primera comunicación con un reclutador. El inicio del proceso puede situarse en el momento en que, tras realizar distintas publicaciones en redes sociales acerca de su desánimo, la chica fue contactada por otra joven:

“Al volverme de Marruecos cogí depresión por motivos familiares y

34 DGP, CNP, CGI, *Atestado Núm. 4.719/15*, en Audiencia Nacional, Juzgado Central de Instrucción Núm. 3, *Sumario 7/2015*, pp. 2-3; así como en las sesiones del juicio oral correspondientes al *Sumario 7/2015*, del Juzgado Central de Instrucción Núm. 3, celebradas del 12 al 14 de diciembre de 2016 en la Audiencia Nacional, Sala de lo Penal, Sección Cuarta.

35 DGP, CNP, CGI, *Atestado Núm. 4.719/15*, en Audiencia Nacional, Juzgado Central de Instrucción Núm. 3, *Sumario 7/2015*, pp. 162 y 168-169; también en las sesiones del juicio oral.

36 Esta circunstancia se dio también en el caso del líder de la Operación Azteca. Puede consultarse Audiencia Nacional, Sala de lo Penal, Sección Tercera, *Sentencia 3/2018* de 18 de enero de 2018, pp. 16-43.



Una vez establecido el vínculo y estrechada la relación, se observa a menudo una evolución en el comportamiento de los captadores conducente a asegurar y acelerar la intervención del menor en actividades yihadistas.

amorosos. La conocí a ella. Era muy simpática y me dijo que quería ser mi amiga. [...] Ella me enseñaba cosas sobre religión, cómo debía ir [vestida] la mujer... Empezó a hablarme de Estado Islámico y a contarme lo que ocurría en Siria. Me ponía imágenes muy buenas del sitio. [...] Yo era muy inocente, sensible. Ella era muy cariñosa conmigo. Mis amigas no me ayudaron mucho después de romper [con su novio], pero ella sí. Luego me di cuenta de que había intentado apartarme de mis amigas. Me dijo: «te veo por mal camino con ellas».³⁷

Esos intercambios virtuales que se habían iniciado de manera aparentemente fortuita y se intensificaron de forma progresiva acabaron conduciendo al encuentro físico entre la captadora y la adolescente.³⁸ No es

inusual que quienes han obtenido acceso online a un menor traten de consolidar rápidamente ese vínculo mediante otras vías de comunicación, incluso a través de encuentros físicos, posibilidad a menudo dificultada por la distancia geográfica. Los individuos arrestados en la Operación Kibera, que acabó entre 2014 y 2015 con una compleja red de reclutamiento de mujeres, solían desviar a plataformas privadas y encriptadas como Whatsapp las conversaciones que mantenían con chicas a las que primero contactaban en Facebook. Uno de esos reclutadores, un melillense de 28 años detenido en diciembre de 2014, trató de conseguir la dirección de una adolescente que había planteado una duda sobre el islam en un grupo de esa aplicación de mensajería instantánea. Tras comunicarse telefónicamente con ella y recurrir a tácticas de seducción para vencer sus inhibiciones,

37 Declaración de la joven a preguntas de su abogado durante la primera sesión del juicio contra ella, correspondiente al *Sumario 4/2016* del Juzgado Central de Instrucción Núm. 2, celebrada el 5 de marzo de 2017 en la Audiencia Nacional, Sala de lo Penal, Sección Primera.

38 Evidencia obtenida durante las vistas del juicio oral correspondientes al *Sumario 4/2016* del Juzgado Central de Instrucción Núm. 2, celebradas el 5 y 9 de marzo de 2017 en la Audiencia Nacional, Sala de lo Penal, Sección Primera. También en Audiencia Nacional, Sala de lo Penal, Sección Primera, *Sentencia 11/2017* de 17 de marzo de 2017, p. 6.



En otros casos, para lograr la participación del menor se recurrió a la persistencia y el incremento en la intensidad de las comunicaciones, e incluso, de nuevo, a la intimidación.

el agente intentó obtener datos sobre su residencia para provocar un encuentro.³⁹ Una vez establecido el vínculo y estrechada la relación, se observa a menudo una evolución en el comportamiento de los captadores conducente a asegurar y acelerar la intervención del menor en actividades yihadistas. Con ese objetivo, algunos reclutadores intentan implicarlos en pequeñas tareas con las que afianzar su compromiso y dedicación. Por ejemplo, el ya aludido detenido en la Operación Ghuraba concedió a una adolescente la condición de administradora de un grupo de Facebook en el que publicaba propaganda y le remitió contenidos para que ella misma los difundiera en un intento por comprobar su adhesión y, a la vez, involucrarla prematuramente en actos delictivos con los que impedir su posible desvinculación de las tareas del grupo.⁴⁰

En otros casos, para lograr la participación del menor se recurrió a la persistencia y el incremento en la intensidad de las

comunicaciones, e incluso, de nuevo, a la intimidación. Ese fue el método que siguieron los líderes de la red Kibera con algunas mujeres a las que trataron de convencer para que se desplazaran como yihadistas a Siria. En concreto, durante varios meses remitieron a una estudiante de 14 años mensajes diarios a través de una red social en los que la animaban a partir hacia el califato. Luego de que la adolescente mostrara sus dudas, los reclutadores amenazaron con ir a su domicilio y conducirla a la fuerza al avión si intentaba dar marcha atrás.⁴¹

Estas conductas son especialmente reveladoras de lo ilusorio de las relaciones que los adolescentes inician a través de la red guiándose por una falsa sensación de distancia segura. El patrón conductual observado muestra cómo el contacto inicial y aparentemente inofensivo con un interlocutor *online* puede derivar rápidamente en una relación íntima en la que el menor, que en principio cree tener el control de la situación,

39 DGP, CNP, CGI, Remitiendo informe de conclusiones, en Pieza de Observaciones y Mandamientos, en Audiencia Nacional, Juzgado Central de Instrucción Núm. 1, *Diligencias Preliminares 8/2014*, pp. 69-70.

40 DGP, CNP, CGI, Atestado Núm. 4.719/15, en Audiencia Nacional, Juzgado Central de Instrucción núm. 3, *Sumario 7/2015*, pp. 168-169.

41 Fiscalía de Menores de Melilla, *Acta de exploración*, en *Diligencias Preliminares 548/2014*, pp. 109-110.



Una revisión de las dinámicas y los mecanismos puestos en práctica por los individuos que emplearon esas tres fórmulas revela que los reclutadores siguieron, por lo general, un procedimiento racional y planeado de antemano en la selección de los menores a quienes trataron de radicalizar.

no es consciente de su captación y se ve forzado a dar pasos decisivos en la participación en delitos relacionados de uno u otro modo, en este caso, con el terrorismo yihadista.

Conclusiones

Las organizaciones yihadistas captan menores en España como también lo hacen en otros países. Habitualmente lo hacen a través de las actividades de radicalización y reclutamiento llevadas a cabo por individuos que ponen en práctica procedimientos específicamente dirigidos a niños y adolescentes. La evidencia analizada respecto al caso español, en el contexto de la actual movilización yihadista de alcance mundial iniciada con el estallido de la guerra de Siria en 2012, revela que esta dinámica de movilización adopta fórmulas distintas en función de una serie de factores tales como la existencia de lazos personales previos entre el reclutador y el menor, la edad de este último o el entorno en el que se

desarrolla el proceso. Ello permite distinguir tres fórmulas utilizadas para la radicalización y el reclutamiento yihadista de menores. En primer lugar, la *fórmula intrafamiliar*, seguida por individuos que trataron de adoctrinar a miembros de su núcleo familiar con edades que abarcaban desde la primera infancia hasta los 17 años. En segundo lugar, la *fórmula extrafamiliar en contexto inmediato*, utilizada por personas que mantenían con los individuos que constituyan su objetivo lazos personales de distinta naturaleza: sentimentales, de amistad o de vecindad. Finalmente, en tercer lugar, en la *fórmula extrafamiliar en contexto no inmediato* los reclutadores se sirvieron de Internet y las redes sociales para establecer contacto con adolescentes a los que no conocían y con quienes de otro modo no habrían podido establecer relación. Mientras que en las dos primeras fórmulas el procedimiento tiene lugar principal si no exclusivamente en un entorno *offline*, esta última discurre fundamentalmente en el espacio virtual.

Una revisión de las dinámicas y los mecanismos puestos en práctica por los individuos que emplearon esas tres fórmulas revela que los reclutadores siguieron, por lo general, un procedimiento racional y planeado de antemano en la selección de los menores a quienes trataron de radicalizar. Sus cálculos estaban basados en criterios, no siempre concurrentes, como la facilidad de acceso a su objetivo, la estimación de su apertura cognitiva al proceso y la existencia de elementos objetivos o subjetivos de vulnerabilidad. Con el objeto de iniciar y mantener la interacción con esos menores, los captadores recurrieron a un amplio repertorio de conductas manipuladoras, entre las que se incluyen el engaño, la seducción, la implicación emocional, la presión, la coacción e incluso la agresión física.

Estos hallazgos sugieren que, para prevenir la movilización yihadista de niños y adolescentes, es oportuno criminalizar

de manera específica su captación, tal y como recoge la última actualización de la Directiva de la UE sobre lucha contra el terrorismo.⁴² Si bien el Código Penal español ya contemplaba un agravamiento de la pena para quienes participan en el reclutamiento de menores al servicio de organizaciones terroristas, debe aplicarse sistemáticamente en la Audiencia Nacional. Igualmente necesaria es la neutralización policial de quienes pretenden influir, como agentes de radicalización violenta, sobre menores de ascendencia musulmana. La detección de dichos individuos requiere del concurso de los responsables de ámbitos educativos, socioculturales y religiosos en que se desenvuelven esos niños y adolescentes. Ámbitos en los que caben iniciativas de concienciación de los menores y de sus familiares acerca del peligro de radicalización y reclutamiento yihadista a que pueden estar expuestos los primeros, o sus consecuencias.

42 Unión Europea (2017), "Directive (EU) 2017/541 of the European Parliament and of the Council of 15 March 2017 on combating terrorism and replacing Council Framework Decision 2002/475/JHA and amending Council Decision 2005/671/JHA", *Official Journal of the European Union*, L88/6, 31/III/2017, p. 10, <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/?uri=CELEX%3A32017L0541>.

Los Reyes en EEUU: el potencial de la relación bilateral

Carlota García Encina

Hay que remontarse hasta 1778 para hablar del comienzo de las relaciones bilaterales entre España y EEUU. Entonces, la Corona española ofreció asistencia militar y financiera a la emergente nación durante la guerra de independencia, un lazo histórico que ha sido precisamente el elemento que más se ha destacado de la visita de los Reyes de España a EEUU entre el 14 y el 19 de junio de 2018. El viaje atendía principalmente a la invitación cursada en 2015 y reafirmada el año pasado para acudir al tricentenario de la ciudad texana de San Antonio, y al que se sumó la celebración del también 300 aniversario de Nueva Orleans, en Luisiana. Pero el viaje debe tener más lecturas, empezando por la oportunidad para poner en valor la imagen de la España de hoy en tierras estadounidenses.

EEUU y España son amigos, socios y aliados, con una relación más o menos fluida e intensa según la época y los vaivenes de la historia. En los últimos años ambos gobiernos han llevado a cabo los esfuerzos necesarios para promover las relaciones bilaterales a través de la firma de acuerdos, de contactos de alto nivel y de continuas visitas entre ambas orillas del Atlántico. Se trata, eso sí, de una relación asimétrica como la que tienen casi todos los países del mundo con la gran potencia estadounidense. Por eso es importante distinguir entre lo que es la relación puramente bilateral de aquello que une a España y EEUU en los asuntos de la agenda internacional. Es en esta segunda parte de la relación donde hay que tener en cuenta el nuevo entorno estratégico, la crisis del orden liberal internacional y algunas políticas de la actual Administración estadounidense porque añaden nuevos retos a la relación. La deriva de Washington en temas como el proteccionismo, el cambio climático y el acuerdo nuclear con Irán dentro de ese terreno especulativo en el que parece querer moverse la Administración Trump hace temer una nueva “politización” de la relación bilateral, como ocurriera años atrás con la guerra de Irak.



La deriva de Washington [...] hace temer una nueva “politzación” de la relación bilateral, como ocurriera años atrás con la guerra de Irak.

Curiosamente es en este ámbito, el de la agenda internacional, donde EEUU ha deseado durante los últimos años una mayor implicación por parte de España, sobre todos tras nuestros primeros signos de recuperación económica y porque desde el punto de vista de Washington España cuenta con todas las papeletas y elementos para sobresalir: España es atlantista, mediterránea, europea, comprometida con la lucha contra el terrorismo, firme aliada de la OTAN y está retomando una senda de crecimiento.

Esa incertidumbre sobre EEUU y su papel en el mundo no debe, sin embargo, impedir que España busque los canales adecuados para que la relación exclusivamente bilateral sea más intensa. El objetivo debe ser satisfacer todo el potencial que tiene y que España no se conforme con ser un socio más de la lista de los aliados de EEUU, a pesar de la asimetría estructural en la relación. De hecho, el futuro de relación exclusivamente bilateral se debe mirar con creciente optimismo.

Las bases, su economía

La “pata” de defensa ha sido y es la insignia de la relación entre ambos países, hasta tal punto que se suele afirmar que ha “contaminado” todos los demás ámbitos de la relación. Basta con recordar el esperado viaje de Barack Obama a España en junio de 2016. Debido al estallido de un episodio de violencia racial en EEUU, el presidente tuvo que reducir la visita a lo mínimo indispensable. Y Rota, la base que ha simbolizado durante décadas la relación, se quedó dentro de la agenda. Un gesto que dijo mucho de la revalorización de la presencia militar estadounidense en los últimos años. Por un lado, Morón y sus Marines, que responden principalmente a los propios intereses y planes estadounidenses al ser una base operativa del AFRICOM (Mando para África del Pentágono), mientras que Rota es clave para la defensa aliada y europea. Ésta es parte destacada del *Ballistic Missile Defence* (BMD) de la OTAN, si bien su importancia va más allá y desde allí se realizan operaciones de seguridad marítima, ejercicios bilaterales y multilaterales, y otras acciones encaminadas



No es aventurado afirmar que España es estratégicamente más importante para EEUU de lo que EEUU es para España en materia de defensa.

todas ellas a mejorar la seguridad del teatro europeo y la estabilidad del Mediterráneo.

No es aventurado afirmar que España es estratégicamente más importante para EEUU de lo que EEUU es para España en materia de defensa. Es una excepción en el relato de que las bases de EEUU están perdiendo fuerza e importancia en el mundo y la Península Ibérica sigue siendo clave en la estrategia de defensa de EEUU de cara a Europa, África y Oriente Medio. Pero aunque el valor estratégico, especialmente de Rota, no va a cambiar en el medio plazo, hay que continuar consolidando los atributos geoestratégicos de la península principalmente en la defensa antimisiles y en la proyección de fuerzas anfibias, navales y fuerzas especiales. Y hay que ir más allá y hacer hincapié en más presupuesto, más ejercicios bilaterales y más tecnología. De hecho, esta privilegiada relación tendrá que adaptarse a los crecientes cambios tecnológicos y ampliar la densidad de la relación en el ciberespacio, en la Inteligencia Artificial, en las iniciativas con las empresas privadas y sin perder de vista a África, donde ambos países tienen puesto el foco.

Y si en defensa España es estratégicamente importante para EEUU, en el ámbito económico EEUU es claramente estratégico para España, sobre todo en inversiones.

Con la llegada de la crisis hace una década, las empresas españolas se internacionalizaron y miraron hacia el otro lado del Atlántico. Desde entonces se ha incrementado de forma vertiginosa la inversión directa española en el país norteamericano, hasta llegar a superar a la inversión directa de EEUU en España, siendo la segunda el noveno país inversor en la primera, donde está mejor posicionada que en la economía mundial.

Energía, finanzas, metalurgia, manufacturas, construcción, transporte e infraestructuras, entre otros sectores, han sido los protagonistas de la relación. En el medio plazo quizá un nuevo plan de infraestructuras estadounidense, aún poco detallado, pueda abrir novedosas oportunidades para las empresas españolas, tan bien situadas en este campo. La reciente reforma fiscal de EEUU, con una importante reducción del impuesto sobre sociedades, también puede renovar el atractivo de



La incertidumbre que desprende la Administración de EEUU y el nuevo entorno estratégico afectará con mayor o menor intensidad a la relación exclusivamente bilateral entre Madrid y Washington.

EEUU y atraer a más empresas españolas. Pero el futuro será, sin duda, del sector de la tecnología de la información y de la economía digital.

Sin embargo, también hay dudas y retos de cara al futuro en este ámbito. La política energética estadounidense, la asimetría regulatoria, los retos de la digitalización económica, las medidas proteccionistas, el protocolo sobre la doble imposición e incluso el cambio en las rutas de las cadenas productivas globales deberán tenerse en cuenta en las futuras relaciones económicas entre España y EEUU, tan estratégicas para la primera.

De lo federal a lo estadual

La incertidumbre que desprende la Administración de EEUU y el nuevo entorno estratégico afectará con mayor o menor intensidad a la relación exclusivamente bilateral entre Madrid y Washington. Pero quizás una de las posibles claves para suavizar su impacto pueda ser pasar del enfoque puramente federal al estadual.

Los estados de EEUU cuentan con una gran amplitud de competencias a pesar

de la paulatina ampliación del alcance del gobierno federal. Incluso los estados pueden decidir no alinearse con los husos horarios que les corresponderían, como ocurre con Arizona. No hay que olvidar que la fortaleza del poder de los estados frente al poder federal está en el origen mismo de EEUU como país. Una buena prueba de ello es la 10^a enmienda, que reserva a los estados y al pueblo aquellos poderes no cedidos al gobierno federal de forma expresa en la Constitución. Y la enmienda 11^a consagra la inmunidad soberana de los estados como otro rasgo del federalismo estadounidense: una soberanía que se traduce en un atributo tan fundamental como es la potestad tributaria. De hecho, los estados de EEUU tienen regímenes fiscales diferentes e incluso muy dispares entre sí. El Congreso, además, no puede saltarse la prohibición de obligar a los estados a implementar programas federales, ni tampoco poner bajo su control directo a los funcionarios públicos de los estados.

Muchos de los estados de EEUU son por sí mismos un país. Y de ahí la importancia de subrayar la visita de los Reyes a dos estados, uno de ellos Texas. Un estado

republicano, con una economía que depende mucho de México con quien comparte frontera, y que registra una tasa de crecimiento anual acumulativo del 3%. Se prevé que su fuerte crecimiento continúe en las próximas décadas, fundamentalmente por el aumento de la producción de petróleo y del *shale* gas, a lo que hay que añadir la innovadora industria de la biotecnología y la de las telecomunicaciones. Es, además, uno de los mejores lugares del planeta para desarrollar *start-ups*, y el segundo estado del país en empleo tecnológico después de California.

Es un estado cada vez más urbano, con Houston, Dallas y San Antonio entre las ciudades más pobladas del país. Un estado también crecientemente diverso, con un elevado y creciente porcentaje de hispanos, y con ciudades como San Antonio,

comprometidas con el Acuerdo sobre el Clima de París a pesar de la deriva de Washington.

Tal y como se ha podido comprobar en la visita real, Texas cuenta con una considerable presencia empresarial española en el ámbito bancario, en las energías renovables y en la gestión de autopistas, entre otros sectores. El mensaje de empezar a hacer énfasis en las relaciones con cada uno de los estados, empezando por Texas, debe empezar a cuajar.

Washington seguirá siendo clave para la agenda internacional, pero para la relación exclusivamente bilateral el enfoque debe comenzar a cambiar: en lo económico y en lo tecnológico, pero también en lo político, en lo cultural y en lo académico, los estados de EEUU deben ser la clave.

¿Un germen de euroescepticismo? El procés y las actitudes hacia la UE

Ariane Aumaitre Balado

La internacionalización y el papel de la UE en el procés han tenido un efecto sobre las actitudes hacia la UE de los ciudadanos catalanes.

Resumen

La creciente internacionalización del procés ha llevado a un posicionamiento por parte de las instituciones europeas del lado del Gobierno español. Este hecho se ve reflejado en las actitudes hacia la UE de ciudadanos catalanes. Una primera parte del análisis encuentra que el territorio catalán no ha sido tradicionalmente más europeísta que el resto de España. En un segundo nivel, la parte principal de esta contribución analiza la evolución de actitudes hacia la UE entre los ciudadanos catalanes a raíz del 1 de octubre. Los datos muestran un incremento tanto de confianza como de sentimiento de unión hacia la UE entre ciudadanos no independentistas, que se ve acompañado de un descenso en ambas variables por parte del bloque independentista.

Análisis

Introducción

Algo característico de los últimos meses del procés catalán ha sido que los acontecimientos asociados al mismo se han internacionalizado cada vez más. Así, tanto la UE como algunos países miembros de manera más específica se han visto involucrados de manera directa en la sucesión de acontecimientos a la que asistimos desde el pasado mes de septiembre. Las peticiones de mediación (o incluso de activación del artículo 7 de los tratados) a las instituciones europeas, el traslado de parte del ex Gobierno catalán a Bruselas, la manifestación acontecida el 7 de diciembre de 2017 en la capital belga y la emisión de euroórdenes y posterior detención de Carles Puigdemont en Alemania son claras muestras de la dimensión europea que ha alcanzado el conflicto.

A pesar de las numerosas demandas por parte de los independentistas, la UE se ha mantenido en todo momento del lado



La UE se ha mantenido en todo momento del lado del Gobierno español, algo que podría haber frustrado las expectativas puestas en Bruselas por parte de parte de la ciudadanía catalana.

del Gobierno español, algo que podría haber frustrado las expectativas puestas en Bruselas por parte de parte de la ciudadanía catalana ¿Ha tenido esto un impacto en las actitudes de los ciudadanos catalanes, tradicionalmente considerados europeístas, hacia la UE? Esta es la pregunta que se tratará de responder con este análisis.

Tradicionalmente, el apoyo de la ciudadanía a la UE se ha explicado a través de dos líneas principales. Por una parte, la UE ha sido percibida durante muchos años por muchos ciudadanos como un ente lejano cuyas decisiones no afectaban necesariamente a su vida diaria, algo que generaba lo que se conoce como “consenso permisivo” hacia la integración. Por otra parte, la UE ha sido tradicionalmente relacionada con programas y políticas percibidas como beneficiosas para todo el mundo (apertura comercial, programas Erasmus, fondos regionales...). Estas dos líneas han generado que, en países como España, exista un apoyo hacia la integración que trasciende el eje izquierda-derecha. Algunos autores han señalado también que esto puede verse complementado por que,

en algunos países, los ciudadanos perciban la UE como más eficiente o fiable que sus gobiernos nacionales, algo que podría ser especialmente pertinente en el caso de Cataluña.

A lo largo de la última década, sin embargo, estas líneas de apoyo parecen haberse vuelto mucho más difusas, al verse la UE altamente implicada tanto en la crisis económica como en la crisis de refugiados. Esta implicación en asuntos con un impacto directo en la vida directa de los ciudadanos (economía, inmigración) ha sido el germe del surgimiento del euroescepticismo en varios países europeos. En el caso catalán podríamos asistir ante un mecanismo similar si la no implicación de la UE en la crisis catalana llevase a los ciudadanos a percibir a la Unión de manera más negativa, al actuar en contra de sus objetivos políticos: ¿existe un germe de euroescepticismo en el procés?

Para contestar a estas preguntas, el análisis estudiará primero las actitudes hacia la UE por parte de los ciudadanos catalanes a lo largo de las dos últimas décadas.

Esto permitirá testar la idea defendida por algunos nacionalistas catalanes de que Cataluña ha sido tradicionalmente más europeísta que el resto de España. En una segunda parte, el análisis se centrará en el impacto sobre las actitudes hacia la UE de los acontecimientos relacionados con el procés a partir de septiembre de 2017 en Cataluña.

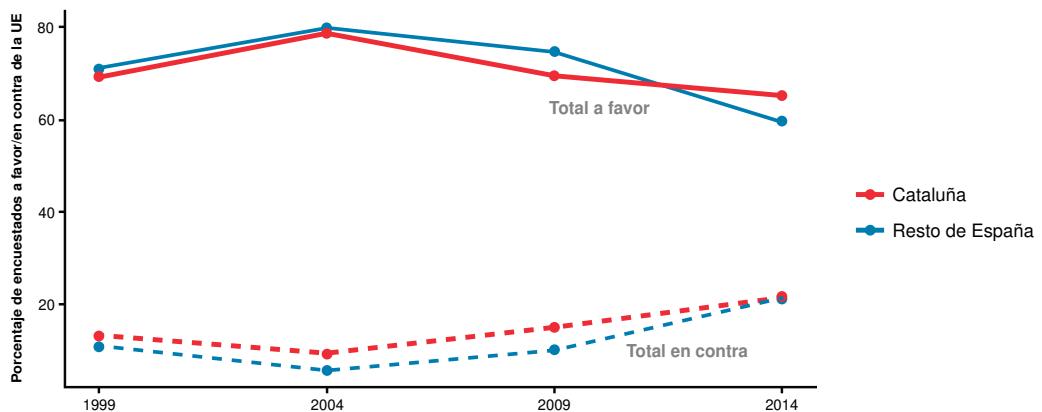
¿Es cierta la idea de que el nacionalismo/independentismo ha sido tradicionalmente más europeísta que el resto de España?

En caso afirmativo, tendría sentido que los datos de apoyo a la UE en Cataluña fueran

superiores a los de España ya antes del comienzo del procés.

Para analizar si este es el caso, se utilizarán las encuestas pre-electorales del CIS de las últimas cuatro elecciones al Parlamento Europeo, llevadas a cabo en 1999, 2004, 2009 y 2014, en las que se pregunta a los encuestados si se posicionan a favor o en contra de la UE. El análisis divide la muestra entre residentes en Cataluña y en el resto de España, desglosando entre aquellos a favor y en contra de la Unión. Los resultados pueden observarse en la Figura 1.

Figura 1. Porcentaje de encuestados a favor o en contra de la UE, 1999-2014



Fuente: elaboración propia.

La Figura 1 muestra una evolución muy similar en las actitudes de ambos bloques territoriales a lo largo de las cuatro elecciones analizadas. Los niveles de apoyo

son muy similares en Cataluña y en el resto de España durante todo el período, mientras que las diferencias nunca superan los cinco puntos.

Hasta 2009 el apoyo a la UE es superior en el resto de España que en Cataluña, tendencia que sólo se invierte en 2014, una vez comenzado el *procés*. Esto podría ser señal de la aparición de una expectativa –posteriormente frustrada– de que la UE podría jugar un papel en las demandas de autodeterminación de los secesionistas. El porcentaje de encuestados en contra de la UE es, además, superior en Cataluña para todas las encuestas analizadas –si bien es cierto que los niveles son muy similares en ambos bloques territoriales–.

En el mismo sentido, un análisis de la participación en las elecciones europeas a partir de 1987 muestra que esta participación ha sido menor en Cataluña que en el total de España para todas las elecciones al Parlamento Europeo que han tenido lugar en España, con la única excepción de 2014, año en que la participación en Cataluña alcanzó un 48%, por un 44% en el total de España. Este dato podría reforzar la hipótesis de que, una vez comenzado el *procés* se genera la expectativa de que “Bruselas” pueda ser de ayuda para los objetivos de la agenda independentista.

Un último indicador sobre el europeísmo en Cataluña en comparación con el resto de España lo da el referéndum sobre la Constitución Europea en 2005: Cataluña se sitúa junto con el País Vasco y Navarra como una de las comunidades autónomas con un menor apoyo a la Constitución Europea, con un porcentaje de “síes” por debajo de un 70% (siendo el apoyo en el total de España de un 81,65%). Además, el porcentaje de

votos en contra fue 11 puntos superior en Cataluña que en el resto de España.

Los datos parecen indicar, por lo tanto, que los votantes en Cataluña no han sido tradicionalmente más europeístas que los del resto de España, sino que los niveles de apoyo han sido durante las últimas dos décadas similares en ambos territorios, con tendencia a ser algo más bajos en Cataluña hasta el comienzo del *procés*.

¿Cómo ha afectado la respuesta de la UE a las actitudes de Cataluña y resto de España hacia la UE?

Como avanzaba la introducción, los últimos meses del *procés* en Cataluña han tenido un claro componente europeo, desde las demandas de intervención por parte de independentistas hasta la marcha de Carles Puigdemont a Bélgica para europeizar la situación. ¿Han tenido estos sucesos un impacto en la percepción de la UE por parte de los votantes?

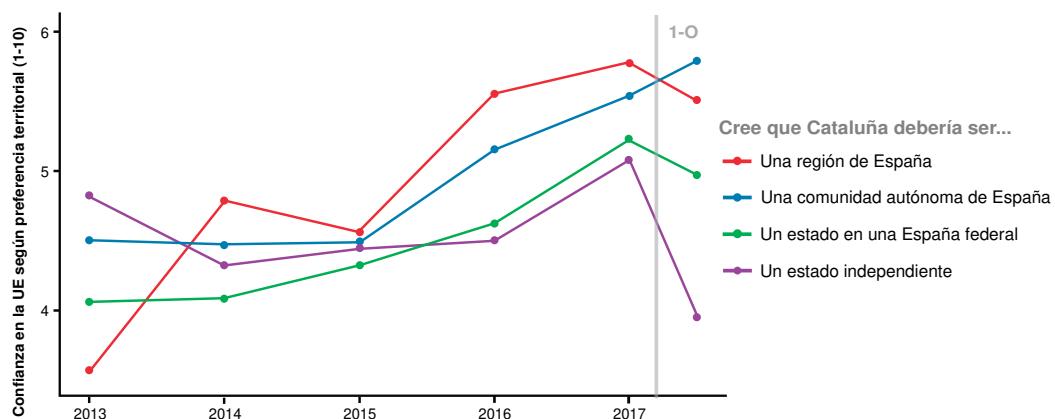
Si, efectivamente, el apoyo a la UE puede explicarse en función de que los ciudadanos perciben la gobernanza europea como más eficiente para alcanzar sus objetivos que la nacional (o autonómica, en este caso), se podría esperar que el papel de la UE en la crisis catalana tuviese un efecto en dicha percepción. Así, tendría sentido encontrar un impacto negativo sobre las actitudes de los votantes independentistas, al situarse Bruselas como impedimento a sus aspiraciones, a la vez que un impacto positivo en el bloque constitucionalista, al ver sus expectativas reforzadas por parte de la UE.

Para analizar estas percepciones, se utilizarán datos del Barómetro de Opinión Política (BOP) del CEO en relación a los sentimientos de confianza y de unión hacia la UE entre los votantes en Cataluña. El análisis desglosará estas actitudes en función de una serie de variables que podrían ayudar a entender mejor la evolución de las percepciones: preferencias territoriales, sentimientos de identificación, e intención y recuerdo de voto. Así, mediante el análisis de varios cruces de variables

y la comparación de tendencias en los mismos, es posible reducir la posibilidad de que ciertas tendencias sean simplemente casuales.

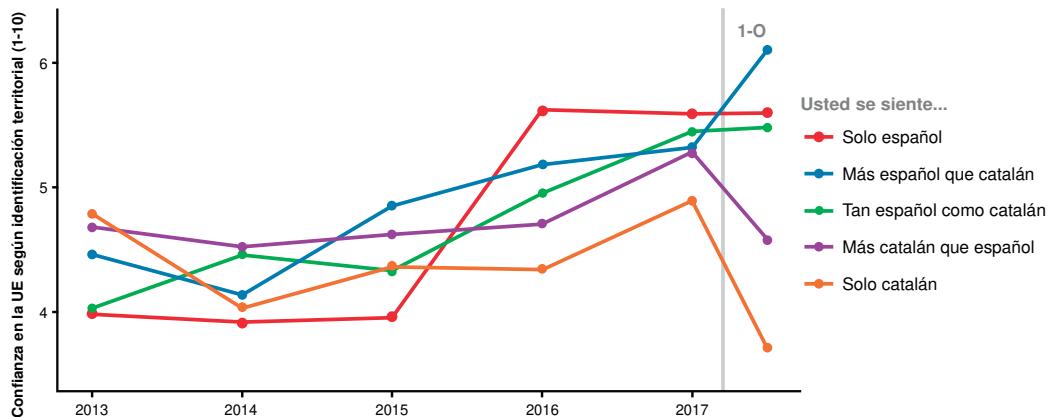
Los datos de confianza hacia la UE del BOP, disponibles a partir de 2013, permiten observar la evolución de esta variable a lo largo de buena parte del procés. Las Figuras 2 y 3 muestran la confianza en la UE según preferencias territoriales y según identificación territorial.

Figura 2. Confianza en la UE según preferencia territorial (1-10), 2013-2017



Fuente: elaboración propia.

Figura 3. Confianza en la UE según identificación territorial (1-10), 2013-2017



Fuente: elaboración propia.

Lo primero que se observa en los datos es que, hasta 2017, no parece haber ninguna tendencia que diferencie a aquellos encuestados con distintas preferencias o identificaciones. Las tendencias se muestran similares entre bloques y no existen grandes diferencias entre los niveles de confianza, si bien a partir de 2016 el nivel de confianza comienza a ser sustancialmente más bajo tanto entre independentistas como entre aquellos que se sienten sólo catalanes, a raíz de un aumento de confianza por parte de los no independentistas.

Pero la mayor divergencia entre bloques es la que observamos entre las dos encuestas llevadas a cabo en 2017 (la primera con trabajo de campo en julio y la segunda en octubre), entre las cuales se sitúan los acontecimientos del 6 y 7 de septiembre, el

1 de octubre y el repetido respaldo de la UE al gobierno español sin tener en cuenta las diferentes demandas independentistas de intervención.

Entre estos dos puntos, los gráficos muestran como la confianza se mantiene relativamente constante entre aquellos que consideran que Cataluña debería ser parte de España (con una ligera caída entre federalistas) y aquellos que se sienten sólo españoles, o tan españoles como catalanes (con una fuerte subida entre aquellos que se sienten más catalanes que españoles). Tal vez lo más destacable es la fuerte caída en confianza tanto entre independentistas como entre aquellos que se sienten sólo catalanes, o más catalanes que españoles. La fuerte caída en la confianza de estos tres grupos entre julio y finales de octubre



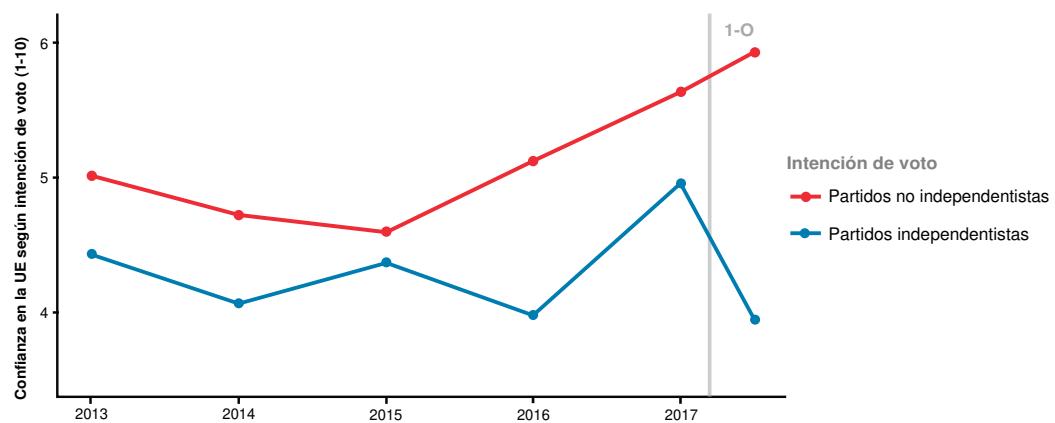
Entre julio y octubre del pasado año, se ve aumentar la confianza en la UE por parte de constitucionalistas, mientras que se observa una caída por parte de aquellos encuestados que se identifican como independentistas.

podría, efectivamente, señalar una caída de expectativas entre independentistas causada por la no intervención de la UE.

Las Figuras 4 y 5 ayudan a complementar este análisis, mostrando la evolución

de la confianza hacia la UE entre votantes a partidos independentistas y no independentistas¹ (desglosados por intención y recuerdo de voto).

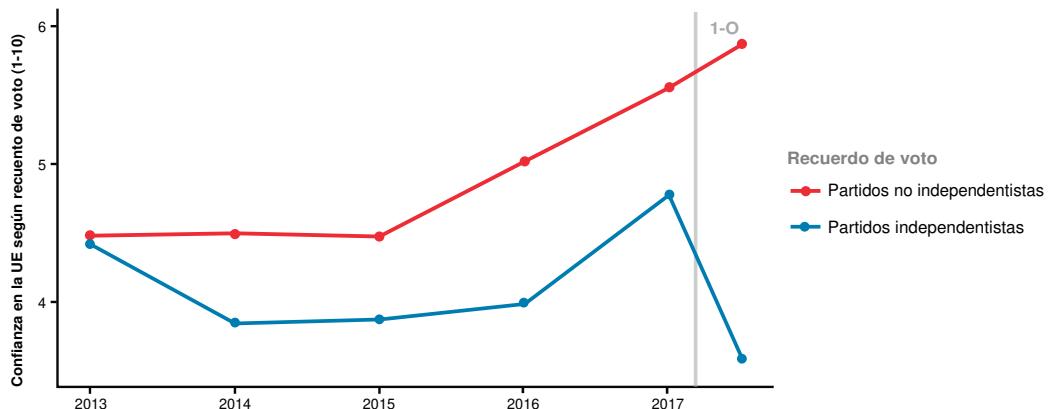
Figura 4. Confianza en la UE según intención de voto (1-10), 2013-2017



Fuente: elaboración propia.

1 El bloque de partidos independentistas incluye CiU, ERC y CUP en 2013, 2014 y 2015, y Junts pel Sí y CUP en 2016. En 2017 el bloque de intención de voto incluye PDeCAT, ERC y CUP y el de recuerdo de voto Junts Pel Sí y CUP. El bloque no independentista incluye a PPC, PSC y C's en 2013; PPC, PSC, C's y Podemos en 2014 y 2015; y PPC, PSC, C's y En Comú Podem en 2016 y 2017.

Figura 5. Confianza en la UE según recuerdo de voto (1-10), 2013-2017



Fuente: elaboración propia.

Ambas Figuras muestran tendencias muy similares, como podría esperarse, y parecen concordar con el anterior análisis de preferencias e identificación territoriales. Así, observamos una creciente confianza en la UE entre votantes no independentistas a partir de 2015 (subiendo algo más de un punto sobre 10 en ambos casos) y una fuerte caída de un punto de confianza entre los votantes independentistas que se produce entre julio y octubre de 2017.

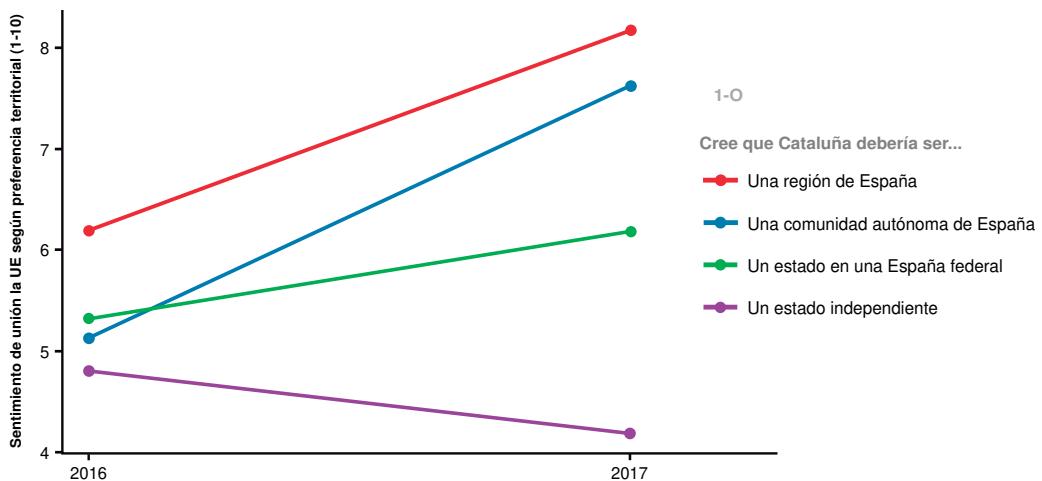
En líneas generales, todas las Figuras que muestran la evolución de la confianza parecen señalar una divergencia limitada entre bloques antes de 2017, que se acentúa durante este año. Así, entre julio y octubre del pasado año, se ve aumentar la confianza en la UE por parte de constitucionalistas,

mientras que se observa una caída por parte de aquellos encuestados que se identifican como independentistas.

Otro modo de medir las actitudes hacia la UE es evaluar la evolución del sentimiento de “unión” de los ciudadanos hacia la UE. Esta medida es más reciente –sólo se introduce en el BOP a partir de 2016–, por lo que no se puede ver una evolución temporal larga en el tiempo, aunque sí permite analizar el impacto de los últimos acontecimientos del procés así como contrastar los resultados con la medida de confianza que se acaba de presentar.

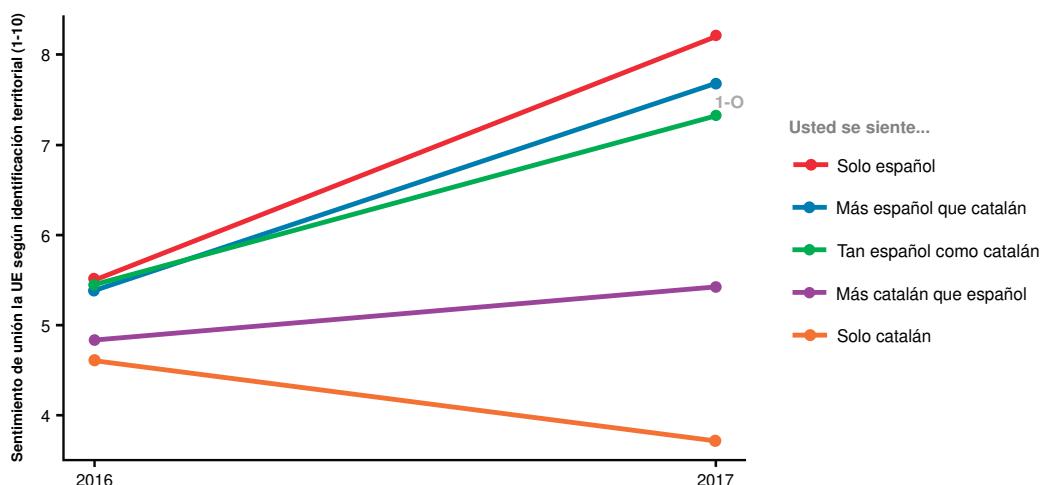
Las Figuras 6 y 7 muestran la evolución del sentimiento de unión hacia la UE según preferencias e identificación territoriales.

Figura 6. Sentimiento de unión a la UE según preferencia territorial (1-10), 2016-2017



Fuente: elaboración propia.

Figura 7. Sentimiento de unión a la UE según identificación territorial (1-10), 2016-2017



Fuente: elaboración propia.

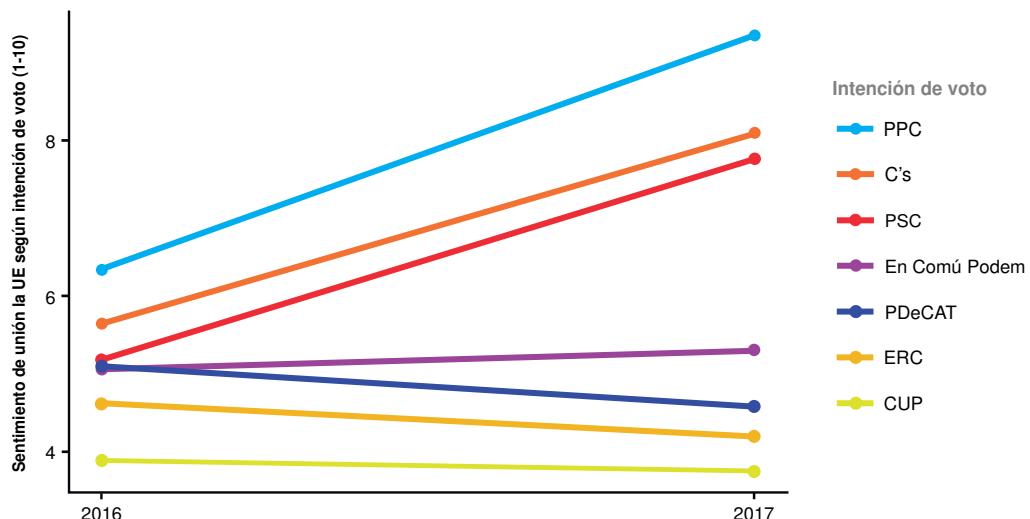
La evolución que muestran las Figuras está en línea con la observada en la evolución de la confianza. Así, entre 2016 y 2017 aumenta el sentimiento de unión entre aquellos que creen que Cataluña debe tener algún tipo de encaje dentro de España, así como entre aquellos que se sienten españoles en cierta medida (si bien entre aquellos que se sienten más catalanes que españoles el valor se mantiene casi constante).

Volviendo a la explicación en términos de expectativas, cabe destacar que se podría estar no tanto ante una historia de expectativas hacia la UE frustradas entre independentistas –si bien el sentimiento

de unión desciende entre este grupo–, sino de expectativas reafirmadas entre no secesionistas al posicionarse la UE del lado del gobierno español. Así, los datos muestran que el incremento en el sentimiento de unión de constitucionalistas es mucho mayor (de algo más de dos puntos) que el descenso entre independentistas (algo menos de un punto).

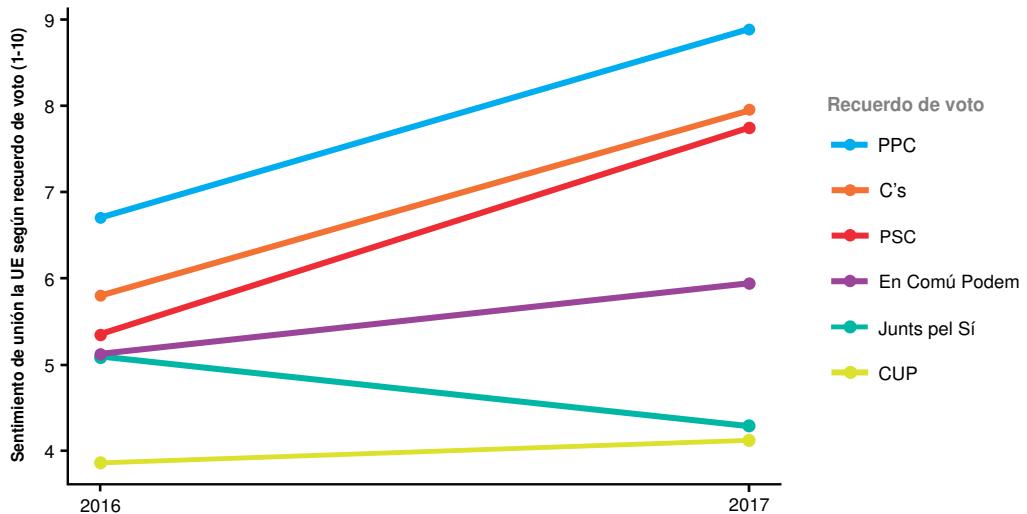
Las Figuras 8 y 9 muestran el lado electoral del sentimiento de unión y en ellos puede verse la evolución del mismo en función del recuerdo y de la intención de voto entre 2016 y 2017.

Figura 8. Sentimiento de unión a la UE según intención de voto (1-10), 2016-2017



Fuente: elaboración propia.

Figura 9. Sentimiento de unión a la UE según recuerdo de voto (1-10), 2016-2017



Fuente: elaboración propia.

En línea con lo anterior, estas Figuras muestran un ligero descenso en el sentimiento de unión entre los votantes independentistas, acompañado por un aumento fuerte entre los constitucionalistas. Pero al igual que en el desglose por preferencias e identificación territorial, los gráficos vuelven a mostrar cómo el aumento entre constitucionalistas supera con creces el descenso entre independentistas. Este aumento es especialmente marcado entre votantes del PPC, entre quienes alcanza casi tres puntos, en claro contraste con el ligero descenso entre los votantes de Junts pel Si.

Los gráficos anteriores permiten trazar una serie de conclusiones preliminares. La primera es que la escalada de acontecimientos en el *procés* parece haber

tenido un efecto claro en las actitudes hacia la UE entre los catalanes. Mientras que hasta 2016 no hay patrones ni tendencias claros que separen a votantes independentistas de unionistas, los datos provenientes de encuestas llevadas a cabo en 2017 muestran una clara separación de tendencias entre unos y otros. En esta línea, la comparación de datos previos y posteriores al 1-O muestran una clara separación de bloques con respecto a sus actitudes que es difícilmente explicable en función de acontecimientos o sucesos ajenos a la situación catalana.

La segunda conclusión preliminar es que los datos parecen concordar con la hipótesis desarrollada al comienzo de la sección. En efecto, el impacto del procés

en las actitudes de los encuestados independentistas se muestra negativo, mientras que lo contrario ocurre para los encuestados que muestran actitudes y preferencias en el bloque unionista. Sin embargo, los datos también señalan que la hipótesis podría ser matizada: mientras que el aumento de confianza entre unionistas se corresponde con un descenso entre independentistas, los datos de unión matizan esta tendencia al mostrar un claro aumento entre unionistas pero una tendencia mucho más estable entre nacionalistas.

Conclusiones

El análisis que se acaba de presentar ha tratado de dar respuestas a dos preguntas principales: (1) si el apoyo hacia la UE ha sido tradicionalmente mayor en Cataluña que en el resto de España; y (2) si los acontecimientos más recientes del *procés*, habida cuenta de su internacionalización, han afectado a las actitudes de los ciudadanos catalanes hacia la UE.

La primera parte del análisis muestra que, en contra de lo defendido por algunos nacionalistas, Cataluña no ha sido tradicionalmente un territorio más europeísta que el resto de España. Esto es visible por el hecho de que hasta 2014 el apoyo a la UE fuera menor en Cataluña que en el resto del territorio español, pero también por los datos de participación en las elecciones europeas y por el hecho de que Cataluña fuera una de las comunidades autónomas con menor apoyo a la Constitución Europea en 2005.

Estos datos contrastan con la tradicional percepción por parte de muchos

independentistas de que Cataluña sería una sociedad especialmente pro-europea, así como con la recurrente comparación establecida por muchos entre los casos de Escocia y Cataluña y los motivos para la secesión de ambos territorios. Mientras que en Escocia los datos han mostrado en numerosas ocasiones que los ciudadanos son más pro-europeos que los del resto del Reino Unido, este no parece ser el caso en Cataluña.

La segunda parte del análisis muestra que, como se sugería en la introducción, la internacionalización del *procés* y el apoyo ofrecido al Gobierno español por parte de la UE parecen haber tenido un impacto en las actitudes de los ciudadanos catalanes, tanto entre independentistas como entre constitucionalistas. Así, mientras que hasta 2016 los datos apenas muestran diferencias de actitudes por preferencias territoriales, entre julio y octubre de 2017 se produce una fuerte subida en el sentimiento de confianza y unión de los no secesionistas, acompañado por un descenso simultáneo entre independentistas.

Si bien es pronto para anticipar si esta tendencia se convertirá en duradera, parece indudable que el *procés* ha tenido un impacto en las actitudes hacia la UE de los ciudadanos catalanes en lo que podría ser una historia de expectativas frustradas. La gestión política de este cambio de actitudes será, con toda probabilidad, fundamental a la hora de afianzar o acabar con lo que podría ser un germe de un sentimiento euroescéptico en Cataluña.

Moroccans and the second generation among Jihadists in Spain

Fernando Reinares & Carola García-Calvo

A large majority of Jihadists in Spain are either Moroccans or descendants of Moroccans. But it is more likely for someone of Moroccan origin to become involved in terrorist activities if living in Spain than if living in Morocco.

Summary

Global Jihadism in Spain is no longer a threat that comes fundamentally from abroad and is mainly related to foreigners. The nationality and country of birth of the Jihadists who were arrested or killed in Spain between 2013 and 2017 reveal that the phenomenon's homegrown component is of similar importance to the foreign one. The latter is essentially made up of individuals born in Morocco and particularly in the geographical and historical region of the Rif. The homegrown component primarily comprises individuals born in the Spanish North-African enclaves of Ceuta and Melilla, as well as in Catalonia. But six of every 10 individuals studied belong to the

second-generation cohort. To speak today of Jihadists in Spain is primarily to refer to individuals with Moroccan nationality or descent, implying that there is a problem in Morocco that is projected into Spain and therefore requires adequate and appropriate bilateral cooperation. But it is more likely for someone with Moroccan origin to become involved in terrorist activities if residing in Spain than if living in Morocco. And this suggests that there is a problem inside Spain with respect to the accommodation of these second generations and therefore effective radicalisation prevention is of the essence.

Analysis

Some 233 Jihadists were arrested in Spain over the period 2013-2017, while another eight –from the cell that carried out the attacks in Barcelona and Cambrils on August of 2017– were killed in the country during the period. A large majority (89.6%) of these 241 Jihadists were male and two-thirds (68.1%) were aged between 18 and 38 at the time of their arrest. But the other most



Nearly half of the Jihadists who were arrested or killed in Spain between 2013 and 2017 were of Moroccan nationality, precisely 46% .

common socio-demographic characteristics are national origin and immigrant ancestry. To shed more light on these latter two variables –what are their nationalities, countries of birth and the specific areas of origin of their immigrant ancestors? To what degree are they first- or second-generation immigrants, or individuals with no immigrant ancestry? And what does the evidence reveal about global Jihadism in Spain?– we have analysed data previously gathered in the Elcano Database on Jihadists in Spain (EDBJS).¹ Our primary sources have included court proceedings and other legally available judicial documents, as well as hearings of the Audiencia Nacional (National Court), along with police reports and communiqués from the Ministry of the Interior. On occasion we make use of interviews with police experts and, less frequently, on media sources.

Nationality and country of birth

Nearly half of the Jihadists who were arrested or killed in Spain between 2013 and 2017 were of Moroccan nationality, precisely 46% (Figure 1). By contrast, 37.9% of the total had Spanish citizenship. The remaining 16.1% included individuals from 19 different nationalities (other than Moroccan or Spanish), eight of which were other European nationalities, while two were from other Maghreb countries; but five others were Latin American, two others from the Middle East and two from Asia.² On the other hand, 53% of the Jihadists who are the subject of our study were born in Morocco and 29.5% in Spain. The remaining 17.5% were individuals born in 20 other countries, along with another two from other Middle-Eastern countries (in addition to those already mentioned).³

¹ The authors would like to express their gratitude to Álvaro Vicente, Research Assistant at the Elcano Royal Institute's Global Terrorism Programme, for his outstanding work maintaining the EDBJS and for his help with the statistical treatment of the data upon which this analysis is based.

² These other nationalities, distinct from Moroccan and Spanish, include French, Danish, Dutch, Belgian, Bulgarian, Italian, Portuguese, Algerian, Tunisian, Egyptian, Syrian, Pakistani, Bangladeshi, Mexican, Argentine, Brazilian, Chilean and Paraguayan. One of the individuals had two nationalities –Irish and Algerian– and another had both Algerian and French.

³ To the countries mentioned in the previous footnote must be added Jordan and Palestine.

Figure 1. Jihadists arrested or killed in Spain between 2013 and 2017, by country of nationality and country of birth (%)

Country	Country of nationality	Country of birth
Morocco	46.0	53.0
Spain	37.9	29.5
Tunisia	2.5	2.6
Pakistan	2.1	2.1
Algeria	2.1	2.6
France	1.2	1.7
Syria	0.4	1.3
Others	7.8	7.2
Total	(235)	(234)
Missing data:	6	7

Source: EDBJS.

The percentage of Jihadists in Spain with nationalities other than Moroccan or Spanish comes close to that of those born outside Morocco or Spain: 16.1% and 17.5%, respectively. But that of those with Moroccan nationality remains less than seven percentage points below the 53% corresponding to individuals born in Morocco. In the same way, those with Spanish nationality are some eight percentage points above the 29.5% born in Spain. These small but significant disparities stem from the fact that 12 of the Jihadists who were born in Morocco acquired Spanish nationality over the course of their lives

(another acquired Danish nationality and an additional one Dutch nationality).

Nearly all the Jihadists with Moroccan citizenship were born in Morocco, as is the case for some of those with Spanish nationality (Figure 2). To adequately understand why such a large majority of those born in Morocco did not have Spanish nationality, it should be considered, as done below, whether they are immigrants or descendants of immigrants. Furthermore, it must also be borne in mind that Moroccan nationality is formally un-renounceable, and that there is no dual nationality treaty



Among the Jihadists in this study who were born in Morocco, some expressly renounced the possibility of acquiring Spanish nationality, even when they legally met the necessary requirements.

between Morocco and Spain.⁴ There are also other potentially relevant circumstances (such as the expectation of returning home that many of those arriving from Morocco as economic migrants might still harbour) that

affect the eventual naturalisation of those who were born in Moroccan but reside in Spain for at least the 10 years required by law to obtain Spanish citizenship.⁵

Figure 2. Jihadists arrested or killed in Spain between 2013 and 2017, by country of birth, for different nationalities (%)

Country of Birth	Nationalities			Total
	Moroccan	Spanish	Other	
Morocco	99.1	15.0	4.7	52.4
Spain	0.9	85.0	–	29.9
Others	–	–	95.3	17.7
Total	(108)	(80)	(43)	(231)

Note: two individuals born in Morocco did not have Moroccan or Spanish nationality, but rather Danish and Dutch.
Source: EDBJS.

4 For the purposes of this analysis, to avoid confusion, those individuals who have acquired Spanish nationality are accounted for as only Spanish unless they have a second nationality which is mutually recognised by both of the countries concerned.

5 Nevertheless, according to official figures from the *Estadística del Padrón Continuo a 1 de enero de 2015*, prepared by Spain's *Instituto Nacional de Estadística*, 22% of the residents in Spain who were born in Morocco held Spanish nationality.

Among the Jihadists in this study who were born in Morocco, some expressly renounced the possibility of acquiring Spanish nationality, even when they legally met the necessary requirements. This was the case with Ayoub Motchou, a Moroccan born in 1994 in Kenitra, arrested at the age of 21 after a rapid process of online radicalisation and convicted in 2017 for terrorist indoctrination.⁶ Motchou lived in Figueras and Llança, both localities in the Catalan province of Gerona, with his parents and siblings ever since he was a child. But he declined to petition for Spanish nationality (in contrast to what the rest of his family did). Everything suggests that the personal option of this individual –who had a criminal record for violent robbery and illegal drug trafficking– was shaped by the animosity he held towards his host society.⁷

Both Moroccan and Spanish nationals have significantly increased their presence among the Jihadists operating in Spain since the middle of the last decade –just as those born in either Morocco or Spain have also increased.⁸ The decisive irruption of Jihadists either born in Morocco or holding Moroccan nationality became clear from the identified members of the 2004 Madrid bombing network. Although the number

of Jihadists related in one way or another to this network could be higher, we can speak with sufficient certainty about 25 of its members, all of whom were foreigners, of which 21 had Moroccan nationality and were born in Morocco, similarly to the individual who was then deputy to al-Qaeda's external operations commander, who was in contact with the key members of the network from al-Qaeda's base in Pakistan.⁹

The recent increase among Jihadists in Spain of Moroccan nationals or Moroccan-born individuals has been somewhat less pronounced than that of those with Spanish nationality or born in Spain. According to the figures of Jihadists now convicted or killed in Spain during the five-year period from 2013 to 2017, the Moroccan percentages were 10 points higher than in the preceding period of 2004 to 2012, both in terms of country of nationality and country of birth (Figure 3). The figures for Spain as a country of nationality or birth increased four-fold and six-fold, respectively, during 2013-2017, compared with the preceding 2004-2012 period. Differences in the distribution of Jihadists in Spain by country of nationality and birth are remarkable when comparing the two periods with the earlier one from 1996 to 2003.¹⁰

6 'Audiencia Nacional, Sala de lo Penal, Sección Segunda, *Sentencia 3/2017*.

7 This hostility stemmed at least in part from the police actions taken against him for his activities as a common delinquent, according to the information obtained during the hearings of *Sumario 5/2016*, held in the 'Audiencia Nacional, Sala de lo Penal, Sección Cuarta, Sala de Vistas 4, calle Génova, Madrid, 7/II/2017'.

8 To the detriment of the percentage share of Jihadists convicted or killed in Spain from 1996 to 2003 who were either nationals of, or born in, Algeria, Syria and Pakistan. It should also be noted that the considerable percentage of individuals with Spanish nationality during this same period correspond to naturalised Spanish citizens of Syrian and, to a lesser degree, Moroccan origin. See Fernando Reinares & Carola García-Calvo (2013), 'Los yihadistas en España: perfil sociodemográfico de condenados por actividades terroristas o muertos en acto de terrorismo suicida entre 1996 y 2012', DT, nr 11/2013, Elcano Royal Institute, Madrid, p. 8-10.

9 Fernando Reinares (2014), *J Matadlos! Quién estuvo detrás del 11-M y por qué se atentó en España*, Galaxia Gutenberg, Barcelona, p. 119-123 and 129-138.

10 Reinares & García-Calvo (2013), *op. cit.*, p. 8-10.

Figure 3. Jihadists convicted or killed in Spain, by country of nationality and country of birth, for different periods (%)

Country	1996-2003		2004-2012		2013-2017	
	Nationality	Birth	Nationality	Birth	Nationality	Birth
Morocco	3.3	6.7	40.7	42.6	50.0	52.4
Spain	30.0	3.3	9.3	5.6	39.0	35.4
Algeria	46.7	46.7	18.5	18.6	1.2	1.2
Tunisia	–	–	–	–	1.2	1.2
Pakistan	3.3	3.3	25.9	27.8	–	–
France	–	–	–	–	3.7	3.7
Syria	16.7	40.0	–	–	–	–
Others	–	–	5.6	5.4	4.9	6.1
Total	(28)	(30)	(50)	(54)	(82)	(82)
Missing data	0	2	0	4	1	1

Source: EDBJS.

Altogether, the data on nationality and country of birth clarify what the two primary components of global Jihadism in Spain are today. On the one hand, there is the foreign component, which is basically Moroccan. On the other hand, there is the homegrown, Spanish component. The latter shows, first, that we are not witnessing a phenomenon emanating almost exclusively from abroad, as was the case from the initial penetration of global Jihadism in Spain during the first half of the 1990s and up until the Muslim communities in Spain began to feel themselves affected (as did other Muslim communities in Western Europe) by the

Jihadist mobilisation that began in 2012 with the unleashing of the civil war in Syria.

On the other hand, it is not surprising that the foreign component (which still constitutes the majority) is essentially Moroccan. This is largely explained by demographic factors, stemming primarily from the migratory flows to Spain from its closest neighbour to the south that is also an Islamic country, namely Morocco. In 2015 67.9% of the foreigners residing in Spain who came from majority Muslim countries were of Moroccan nationality and 67.7% had been born in Morocco.¹¹ But along with this demographic

11. The calculations are based on the population that has as its country of either birth or nationality one of the 51 countries in which, according to *The World Factbook*, Islam is the majority religion. According to the *Estadística del Padrón Continuo a 1 de enero de 2015* of the Instituto Nacional de Estadística (INE), 1,106,348 individuals reside in Spain who were either born in, or are nationals of, 28 of these 51 countries.



At least after the 11 September 2001 attacks on New York and Washington, global Jihadism came to enjoy substantial social acceptance in Morocco.

factor, Morocco is also a country where there is a popular culture with particular, concrete religious beliefs concerning marabout Islam and its legendary warrior-saints who sacrificed themselves and are now venerated in mausoleums. Arguably, the marabout Islam embedded in popular culture made it possible for some sectors of the population, particularly among the young, to become especially receptive to Islamist and bellicose interpretations of both jihad and the practice of martyrdom.¹²

At least after the 11 September 2001 attacks on New York and Washington, global Jihadism came to enjoy substantial social acceptance in Morocco, measured in terms of both popular support for acts of suicide terrorism even inside Morocco and of confidence in Osama bin Laden, the

founder and head of al-Qaeda until 2011, when he was still the leader of that terrorist organisation.¹³ At that time, approximately a decade before the beginning of the current wave of Jihadist mobilisation, six of every 10 individuals included in this study who had been born in Morocco were between 15 and 40 years old, half of them between 15 and 30, and a third between 15 and 25 years of age.¹⁴ In other words, they were at very important, even decisive stages in their respective life cycles or individual trajectories of political socialisation.

Given the considerable level of social acceptance enjoyed by global Jihadism in Morocco, it is not surprising that the country has been the scene of some lethal Jihadist attacks (such as those in Casablanca in May 2003 and those perpetrated there again in

12. Mohammed Maarouf (2013), 'Suicide bombing: the cultural foundations of Morocco's new version of martyrdom', *Journal of Religion and Popular Culture*, vol. 25, n° 1, p. 1-33.

13. In March 2004 a Pew Global Attitudes Survey revealed that 40% of adult Moroccans (making up a representative sample of the Moroccan population, if still disproportionately urban) expressed their support for suicide attacks in defence of Islam, even if perpetrated in their own country. The figure fell to 13% in a further survey conducted in June 2005, although with the Iraq war underway, 56% still saw such terrorist actions against Westerners in Iraq as justified (while the previous years it had been 66%). In May 2003 49% of Moroccans aged 18 or older expressed either very much or at least a fair amount of confidence in Osama bin Laden, although the level of positive attitudes towards al-Qaeda's leader fell to 26% in 2005. Pew Research Center (2005), *Islamic Extremism: Common Concern for Muslim and Western Publics*, Pew Research Center, Washington, p. 2, 6, 27, 28, 29, 37 and 38.

14. EDBJS.

March and April 2007, and in Marrakesh in April 2011).¹⁵ According to data provided by the Moroccan authorities, from 2002 to 2017, 174 terrorist cells were disbanded, 60 of which were linked to Jihadist organisations in Syria and Iraq.¹⁶ By October 2017 more than 1,660 foreign terrorist fighters (FTFs) –nearly 50 per million inhabitants– had left Morocco to travel to these conflict zones to join Jihadist organisations such as Sham al-Andalus (of particular interest from a Spanish perspective, because of its name), but principally the so-called Islamic State (IS).¹⁷

Foreign and homegrown components

In addition to determining (as in the previous section) the current foreign and homegrown components of global Jihadism in Spain, according to the nationality and country of birth of the Jihadists arrested or killed in the country between 2013 and 2017, there are further questions that arise: from exactly where in Morocco and Spain do the individuals making up these two components of the phenomenon come from? What is the specific origin of the basically Moroccan component, in terms of birthplace location

among those born in Morocco? What is it that can be deduced in this regard from the existing data? What is the specific origin of the Spanish component, according to the geography of birthplace among those born in Spain? How should the available evidence in this regard be interpreted?

Starting with the Jihadists arrested (or killed) in Spain who were born in Morocco, that is to say, the essentially foreign component of global Jihadist terrorism in Spain, no less than half come from the Tangier-Tetouan-Al Hoceima region (Figure 4). In smaller proportions (always according to the total number of cases that it has so far been possible to tabulate), they were also born in the Eastern region and in the Rabat-Sale-Kenitra area. The remainder (up to one fifth of the sub-group) were born in seven other Moroccan regions (but with only very minor percentages in all these cases). In general, those born in Morocco come from the regions from which the largest part of the Moroccan migration to Spain has occurred over the last decades.¹⁸

15 Jack Kalpakian (2014), 'Comparing the 2003 and 2007 incidents in Casablanca', p. 498-518 in Bruce Hoffman & Fernando Reinares (Eds.), *The Evolution of the Global Terrorism Threat. From 9/11 to Osama bin Laden's Death*, Columbia University Press, New York; and Scott Stewart (2011), 'Dispatch: terrorist attack in Morocco', *Stratfor Worldview*, 28/IV/2011.

16 Information provided by the Bureau central d'investigation judiciaire (BCIJ), the Moroccan counter-terrorism agency, and gathered by Moroccan World News on 21/X/2017, <https://www.moroccoworldnews.com/2017/10/231744/despite-moroccos-success-fighting-terrorism-tindouf-camps-remain-al-qaida-breeding-ground-el-khiam>.

17 Ibid.; see also Richard Barret (2017), *Beyond the Caliphate: Foreign Fighters and the Threat of Returnees*, Soufan Group, New York, p. 13 y 25; and also the data provided by the *Jihadist Foreign Fighters Monitor of The Hague Centre for Strategic Studies*, https://dwh.hcss.nl/apps/ftf_monitor/#section-ftf-total. According to a public opinion poll undertaken in 2015 in Morocco, only 8% of those surveyed (Moroccan adults) had a positive opinion about the Islamic State. See The Arab Center for Research and Policy Studies (2015), *Arab Opinion Index 2015*, The Arab Center for Research and Policy Studies, Doha, p. 36.

18 Bernabé López García & Mohamed Berriane (Dir.) (2004), *Atlas de la inmigración marroquí en España 2004*, Observatorio Permanente de la Inmigración, Universidad Autónoma de Madrid, Madrid, p. 128-130, 143-146, 154-158 and 174-176.

Figure 4. Jihadists arrested or killed in Spain between 2013 and 2017 who were born in Morocco, by region of birth (%)

Moroccan region of birth	Moroccan-born Jihadists
Tangier-Tetouan-Al Hoceima	53.1
Rabat-Sale-Kenitra	15.6
Oriental	10.9
Casablanca-Settat	4.7
Fez-Meknes	4.7
Marrakesh-Safi	4.7
Others	6.3
Total	(64)
<i>Missing data: 60</i>	–

Source: EDBJS.

The areas from which majority of the Moroccan-born Jihadists included in our study come from are provinces and prefectures located, for the most part, along the Rif, a vast mountainous range in northern Morocco adjacent to the Mediterranean Sea and extending from the cities of Tangier and Tetouan to the Moulouya river valley near the border with Algeria. Although a distinctive geographical and historical region, the area does not correspond to any single administrative entity within Morocco. However, the Rif overlaps broad portions of the Tangier-Tetouan-Al Hoceima, Fez-Meknes and Oriental regions. This allows us to estimate that at least six of every 10 Moroccan-born Jihadists in Spain come from places located in the Rif, mainly, although not

exclusively, from areas within the province of Tetouan, the prefecture of Tangier-Assilah and the province of Nador.

Among the peoples of the Rif –mainly Arab and Berber populations who use vernacular languages to different degrees, depending on the area– there is a widespread contemporary tradition of rebellion. First, against the Spanish colonial presence and, later, even against the Alaouite monarchy.¹⁹ Peoples of the Rif also have in common that they inhabit rugged spaces which are among the most underprivileged in Morocco. Generalised poverty and a lack of state-provided public goods have stimulated illicit trafficking networks and allowed Islamist (and in particular Salafist) movements to take

¹⁹ David S. Wooldman (1968), *Rebels in the Rif: Abd El Krim and the Rif Rebellion*, Stanford University Press, Palo Alto, California; María Rosa de Madariaga (2005), *El barranco del lobo. Las guerras de Marruecos*, Alianza, Madrid; also by the same autor (2009), *Abd-el-Krim El Jatabi: la lucha por la independencia*, Alianza, Madrid; and David Alvarado (2007), *Rif: de Abdelkrim a los indignados de Alhucemas*, Catarata, Madrid.



A considerably higher percentage of the Spain-born Jihadists arrested or killed in Spain between 2013 and 2017 came from Ceuta (44.4%) rather than from Melilla (28.6%).

root.²⁰ This cultural and political background, associated with a tradition of violent insurgency and its particular socioeconomic circumstances, has meant that among the immigrants in Western Europe from the Rif region –and even more so among their descendants, or second generations– a higher incidence of violent radicalisation and terrorist involvement has been seen since the birth of global Jihadism, than among those from other regions of Morocco.²¹

With respect to the individuals making up the homegrown component of global Jihadism in Spain, ie, Jihadists born in the country, nearly three-quarters come from the

Spanish enclaves (or Autonomous Cities) of Ceuta and Melilla, both located precisely in the same Rif environment in relation to the foreign, essentially Moroccan component (Figure 5). A considerably higher percentage of the Spain-born Jihadists arrested or killed in Spain between 2013 and 2017 came from Ceuta (44.4%) rather than from Melilla (28.6%).²² Catalonia is the birthplace of 14.3% of this same component of Jihadists born on Spanish territory. None of the other seven Spanish Autonomous Communities (regions) where some of the Jihadists were born show significant percentages. Aside from Ceuta and Melilla, only the provinces of Barcelona and Gerona register statistically significant figures.²³

20 Leela Jacinto (2016), 'Morocco's outlaw country is the heartland of global terrorism', *Foreign Policy*, 7/IV/2016.

21 *Ibid.*

22 EDBJS.

23 In the case of the province of Barcelona, these individuals were born in the city of Barcelona, in Granollers and in Sant Boi de Llobregat. In the case of the province of Gerona, they were born in the municipality of Ripoll.

Figure 5. Jihadists arrested or killed in Spain between 2013 and 2017 who were born in Spain, by Autonomous Community, Autonomous City or province of birth (%)

Autonomous Community, Autonomous City or Province of birth	Spanish-born Jihadists in Spain	
	Total by Autonomous Communities or Cities	Total by Provinces or Autonomous Cities
Ceuta	44.4	44.4
Melilla	28.6	28.6
Catalonia	14.3	
Barcelona		7.9
Gerona		4.8
Tarragona		1.6
Andalusia	3.2	
Cádiz		1.6
Huelva		1.6
Madrid	3.2	3.2
Castilla La Mancha	1.6	
Ciudad Real		1.6
Galicia	1.6	
La Coruña		1.6
Murcia	1.6	1.6
Basque Country	1.6	
Guipúzcoa		1.6
Total	(63)	(63)
<i>Missing data: 6</i>		

Source: EDBJS.

In both Ceuta and Melilla there are neighbourhoods –especially Príncipe Alfonso in the former and Cañada de Hidum in the latter– where particular conditions of spatial segregation and social marginalisation have

fostered the penetration over the last two or three decades of Islamic fundamentalist currents (including Salafism in general and Salafist Jihadism in particular) among the population of nearly exclusively Moroccan

origin living there.²⁴ The lack of urban infrastructures, the sub-standard housing (chabolismo), unemployment, illiteracy and delinquency are all symptoms of the effective absence of state authority. This is further made evident by the incapacity of Spain's security forces to fulfil their duties due to the hostility and even aggressiveness with which they are received by the inhabitants who tend to perceive the situation in which they live as discriminatory.

On the other hand, it is known that, at the end of 2013, nearly 40% of the (then) more than 800 Moroccan Jihadists who had travelled to Syria as foreign terrorist fighters came from places located in the Moroccan regions surrounding Ceuta and Melilla.²⁵ Four of the six trans-border Jihadist networks that were the targets of eight of the 11 anti-

terrorist operations jointly undertaken by the Spanish police agencies and their Moroccan counterparts, operated in these cities. Three of the networks operated from Melilla and two from Ceuta, but another of the networks was present in both Autonomous Cities simultaneously.²⁶

Catalonia has been an area of developing Jihadist activity. There has been Jihadist activity there since the mid-1990s with an active presence in the region –well before the beginning of the current wave of global Jihadism– of individuals and cells linked to organisations like al-Qaeda, the Armed Islamic Group (GIA) from Algeria, the Moroccan Islamic Combatant Group (GICM) and even Therik e Taliban Pakistan (TTP).²⁷ Following the 11-M and 3/11 attacks in Madrid, the centre-stage of global

24 Javier Jordán & Humberto Trujillo (2016), 'Entornos favorables al reclutamiento yihadista. El barrio Príncipe Alfonso (Ceuta)', *Athena Intelligence Journal*, vol. 1, nr 1, p. 22-24; Luis de la Corte (2015), '¿Enclaves yihadistas? Un estudio sobre la presencia y el riesgo extremistas en Ceuta y Melilla', *Revista de Estudios en Seguridad Internacional*, vol. 1, nr 2, p. 1-34.

25 That is, Tangier-Tetouan-Al Hoceima, and the Eastern region. Based on information provided to one of the authors by senior officials from Morocco's *Direction générale de la sûreté nationale* (DGSN) during a Spain-Morocco police seminar on the common challenge of terrorism, held in Cordoba on 27/XI/2013.

26 In June 2013, during one of the joint counter-terrorism operations, namely Operation Cesto, eight Spaniards were arrested in Ceuta for belonging to a Jihadist network whose Moroccan members were located in nearby Fnideq (also known in Spanish as Castillejos). They were radicalising and recruiting young people to fight in Syria as foreign terrorist fighters; see 'Audencia Nacional, Juzgado Central de Instrucción N.º 2, Sumario 1/2014'; 'Audencia Nacional, Sala de lo Penal, Sección Segunda, Sentencia 23/2015'; and 'Tribunal Supremo, Sala de lo Penal, Sentencia 693/2016 de 27/VII/2016'. Another network, also devoted to the radicalisation and recruitment of Jihadists of Maghrebi origin (resident mainly in Morocco but also in other European countries) as foreign terrorist fighters (first to fight in Mali and then in Syria), was also the target of a joint counter-terrorism operation, codenamed Operation Azteca, in March 2014. The members of the network operated from Melilla and the locality of Al-Arouit, near Nador; see 'Audencia Nacional, Sala de lo Penal, Juzgado Central de Instrucción núm. 3, Sumario 7/2014'; 'Audencia Nacional, Sala de lo Penal, Sección Tercera, Sentencia 3/2018'. During Operation Jáver in May 2014, six members of a network mainly devoted to the recruitment and sending of foreign terrorist fighters to the north of Mali were arrested in Melilla. Members of the cell also organised indoctrination and training seminars in the nearby Moroccan localities of Farhana and Nador. See 'Audencia Nacional, Juzgado Central de Instrucción núm. 4, Sumario 4/2015'; and 'Audencia Nacional, Sala de lo Penal, Sección Tercera, Sentencia 17/2017'. Finally, as a result of Operation Kibera in the summer of 2015, two young Spanish women were arrested in Melilla when, en route to Syria and Iraq, they tried to cross the border into Morocco. The leaders of the Jihadist network that had recruited them were located in Morocco, from where they engaged in recruiting adolescents and women like them in the cities of Melilla and Ceuta; see 'Audencia Nacional, Juzgado Central de Menores, Sentencia 1/2015'; 'Audencia Nacional, Juzgado Central de Menores, Sentencia 12/2015'; and 'Audencia Nacional, Sala de lo Penal, Sección Segunda, Sentencia 3/2015'.

27 Fernando Reinares & Carola García-Calvo (2015), 'Cataluña y la evolución del terrorismo yihadista en España', Comentario Elcano, nr 28/2015, Elcano Royal Institute, Madrid. Among the other documents and publications on this issue, see also 'Audencia Nacional, Sala de lo Penal, Sección Segunda, Sentencia 7/1996'; 'Audencia Nacional, Sala de lo Penal, Sección primera, Sentencia 6/2007'; and Reinares (2014), op. cit., p. 30-32 y 215-225.

Jihadism in Spain shifted from Madrid and its metropolitan area to Catalonia, especially to the province of Barcelona. Between 2004 and 2012, 40% of the Jihadists who were arrested or killed in Spain resided in Catalonia, as did 36.4% of those who were detained or killed in Spain between 2013 and 15 April 2018.²⁸

Four of every 10 Jihadists arrested or killed in Spain between 2013 to 2017 lived in Catalonia. This is an overrepresentation compared with the no more than 27% of Muslims (or individuals originally from majority-Muslim countries) in Spain who live in the Autonomous Community of Catalonia.²⁹ Such an overrepresentation of individuals residing in Catalonia among Jihadists in Spain correlates with the much higher Salafist presence in Catalonia compared with the rest of Spain. In 2016 one third of the 256 Islamic centres and places of worship in Catalonia were controlled by Salafists, more than twice as many as in 2006.³⁰ A corollary of all this are the several attacks intended for the city of Barcelona which were foiled by the National Police, the Civil Guard or the regional police (*Mossos*) in their preparatory

or planning stages, along with those successfully perpetrated in that city and in Cambrils, in the province of Tarragona, in August 2017, by members of a Jihadist cell formed in the locality of Ripoll in the province of Gerona, and aligned with IS.³¹

Immigrants and the second generation

There is no linear correspondence between the nationality or country of birth of the individuals considered in our study and their migration background or lack thereof. Limiting data treatment of Jihadists arrested or killed in Spain between 2013 and 2017 to those who were resident in the country (all but 17),³² 37.3% were first-generation immigrants while 56.8% belong to the so-called second generation (Figure 6).³³ With very few exceptions,³⁴ these second-generation individuals are descendants of immigrants who arrived from majority Muslim countries, mainly though not exclusively Morocco. It should be clarified that this second generation is made up of individuals born and raised –meaning the latter also include those educated up to the legally obligatory age– in the host country (in this case, Spain) to which their parents migrated.

28 Reinares & García-Calvo (2013), *op. cit.*, p. 16; and EDBJS, from a total of 99 Jihadists convicted or killed in Spain between 1/I/2013 and 15/IV/2017.

29 EDBJS; and Observatorio Andalusí (2016), *Estudio demográfico de la población musulmana. Explotación estadística del censo de ciudadanos musulmanes en España referido a fecha 31/12/2015*, Unión de Comunidades Islámicas de España, Madrid.

30 Rebeca Carranco (2016), 'Los salafistas controlan una de cada tres mezquitas en Cataluña', *El País*, 18/VI/2016, https://elpais.com/ccaa/2016/06/18/catalunya/1466267306_699909.html.

31 Fernando Reinares & Carola García-Calvo (2018), 'Un análisis de los atentados terroristas en Barcelona y Cambrils', ARI, nº 12/2018, Elcano Royal Institute, Madrid, http://www.realinstitutoelcano.org/wps/portal/rielcano_es/contenidos?WCM_GLOBAL_CONTEXT=/elcano/elcano_es/zonas_es/ari12-2018-reinares-garciacalvo-analisis-atentados-terroristas-barcelona-cambrils.

32 Precisely, as many as a 92.9%. The rest were residents of Belgium, France, Denmark, the Netherlands, Ireland and Luxembourg.

33 Two individuals belong to the third generation. They are both minors, one from Ceuta and the other from Melilla, who were arrested in August and December 2014, respectively, during the first two phases of Operation Kibera.

34 There are only four exceptions, corresponding to individuals whose parents came to Spain from Argentina, Brazil, Chile and Paraguay.

Figure 6. Jihadists arrested or killed in Spain between 2013 and 2017, who were residents in Spain, by migration background (%)

Migration background	Resident in Spain
Second generation	56.8
First-generation immigrants	37.3
No immigrant ancestors	5.9
Total	(185)
<i>Missing data: 39</i>	
<i>Not residents in Spain: 17</i>	

Source: EDBJS.

Second-generation Jihadists are significantly overrepresented among the total number of individuals considered in our study, particularly if comparing their percentage share with the approximately 25.5% corresponding to the descendants of Muslim immigrants among the total population with Muslim cultural or family origins coming from majority Muslim countries and resident in Spanish territory.³⁵ In Spain, the Muslim population still predominantly comprises first-generation immigrants.³⁶ The weight of the second-generation cohort among the total Jihadists in Spain (detained or killed

between 2013 and 2017) not only reveals that individuals belonging to this cohort are the majority but also that it is now well over more than twice as large as the weight that the social segment has within Spain's Muslim population or population from majority Muslim countries established in Spain.

In Spain (as in other Western countries in general, and other Western European countries in particular) these second generation individuals belong to cohorts of the population which, with very diverse levels of education and occupational status,

35 To estimate the weight of this percentage of descendants we have used data from the Observatorio Andalusí, *Estudio demográfico de la población musulmana. Explotación estadística del censo de ciudadanos musulmanes en España referido a fecha 31/12/2015*, op. cit.

36 Observatorio Andalusí, Estudio demográfico de la población musulmana. Explotación estadística del censo de ciudadanos musulmanes en España referido a fecha 31/12/2015, op. cit.; and Jordi Moreras (2018), 'Spain', p. 628-644 in Oliver Scharbrodt (Ed.), *Yearbook of Muslims in Europe*, Brill, Boston. Moroccan immigration in Spain is one of the oldest and largest; however, the most significant flows of Moroccan emigrants to Spain took place beginning in 2000. The number of Moroccans registered as residents grew from 173,000 in January 2000 to 746,000 in January 2010. From 2009, due to the economic crisis, another change has been observed in the migration cycle between Morocco and Spain: the decline in immigration from Morocco eventually made the net flow negative in 2011. See Colectivo IOÉ (2012), 'Crisis e inmigración marroquí en España, 2007-2011', Madrid.

have been especially vulnerable to violent radicalisation and terrorist recruitment since the middle of the last decade and particularly in the context of the current global wave of Jihadist mobilisation.³⁷ As such, the countries most affected by this current Jihadist mobilisation are those whose Muslim populations are comprised predominantly of second-generation immigrants, as shown by the number of foreign terrorist fighters who have deployed from Western Europe to the conflict zones of Syria and Iraq since 2012.³⁸

Like so many other teenagers and young people of the second generation with Muslim backgrounds in Western European societies, those who live in Spain are often poised on a complicated and delicate balance between cultures that makes them vulnerable to identity tensions.³⁹ Their affinities to the country where they were born or grew up are limited, but nor do they identify with the country of their parents. These adolescents and youths in a situation of diaspora – presented with a model of socialisation based on family and place of worship as the institutions of reference for Muslim communities in a Western Europe in crisis – are easily and frequently exposed to Jihadist propaganda on the Internet and social

media, often through radicalisation and recruitment agents, who offer them a single solution to their identity conflicts – a solution which is not the only one available but rather the most extreme: to violently affirm their Muslim identity.⁴⁰

One case that illustrates this phenomenon well is that of a 24-year-old woman born in the city of Granollers, in the province of Barcelona. Her mother and father, both naturalised Spaniards, emigrated from Morocco and settled in Catalonia. The young woman was apprehended in November 2015 along with two Moroccan young men involved in the same Jihadist recruiting network, just as she was about to leave Spain to join the self-styled Islamic State (IS). A cousin of the arrested woman, also a second-generation Spaniard of Moroccan descent, later provided interesting information shedding light on what had occurred when she made the following reflection: 'I consider my cousin to be a victim, perhaps because she did not yet have her own personality or perhaps because she suffered from a lack of identity that all of us have experienced and overcome'.⁴¹

37 Angel Rabasa & Cheryl Benard (2015), *Eurojihad. Patterns of Islamist Radicalization and Terrorism in Europe*, Cambridge University Press, New York, ch. 5; and Peter R. Neumann (2016), *Radicalized. New Jihadists and the Threat to the West*, I.B. Tauris, London, ch. 4 and 5.

38 Fernando Reinares (2017), 'Jihadist mobilization, undemocratic Salafism, and terrorist threat in the European Union', *Georgetown Security Studies Review*, Special Issue, p. 70-76.

39 Illustrations of this can be found in Chapter III of the study by Mónica Diaz López and Elisa Lillo on one Madrid neighbourhood, titled *Los hijos de la inmigración magrebí en San Cristóbal de los Ángeles* (Ayuntamiento de Madrid, Madrid, 2014). See also Jordi Moreras (2015), '¿Por qué unos jóvenes se radicalizan y otros no?', *Notas Internacionales*, nr 123, CIDOB, Barcelona.

40 Peter K. Waldmann (2010), 'Radicalisation in the diaspora: why Muslims in the West attack their host countries', WP, n° 9/2010, Elcano Royal Institute, Madrid; and Jordi Moreras (2015), *op. cit.*

41 'Detenen tres presumesos jihadistes a Barcelona i Granollers', TV3, 28/XI/2015.

Granollers is precisely one of the Catalan localities that –together with the city of Barcelona, and Ripoll, in the province of Gerona– must be considered (if to a lesser degree) along with Ceuta and Melilla as the cradle of at least half of the Jihadists included in our study who were residents in Spain and belong to the second generation born in Spanish territory (Figure 7). But four

of every 10 of these individuals were born in Morocco. In contrast, a large majority of the Jihadists who are first-generation immigrants were born in Morocco, along with a small but significant number born in Tunisia. As might be expected, all the individuals without any immigration background were born inside Spain.

Figure 7. Jihadists arrested or killed in Spain between 2013 and 2017 who were residents in Spain, by county of birth and country of nationality, for migration background (%)

Country	First generation immigrants		Second generation		Non-immigrant background		Total	
	Birth	Nationality	Birth	Nationality	Birth	Nationality	Birth	Nationality
Morocco	72.6	65.2	39.6	33.3	–	–	49.5	43.2
Spain	–	11.6	50.0	55.2	100.0	100.0	34.4	41.6
Tunisia	8.7	8.7	–	–	–	–	3.2	3.2
Pakistan	2.9	2.9	1.9	1.9	–	–	2.2	2.2
Algeria	1.4	1.4	1.9	1.9	–	–	1.6	1.6
France	1.4	–	–	–	–	–	0.5	–
Syria	2.9	1.4	0.9	–	–	–	1.6	0.5
Other	10.1	8.8	5.7	7.7	–	–	7.0	7.7
Total	(69)	(69)	(106)	(105)	(11)	(11)	(186)	(185)

Source: EDBJS.

Five of every 10 of the individuals included in our study and who belonged to the second generation were Spanish nationals, while three of 10 were Moroccan citizens. Moroccan nationals also constitute the large majority of first-generation immigrants among Jihadists in Spain, although one in 10 of them acquired Spanish nationality

(and a similar proportion are Tunisian nationals). Among individuals arrested (or who were killed) in Spain as a result of their participation in Jihadist terrorist activities during the five years from 2013 to 2017, all of those without immigrant ancestors had Spanish citizenship.

Interestingly, adding the percentage of Jihadists belonging to the social segment of the second generation (the above-mentioned 56.8%) to that of the individuals with no immigration background (5.9%), it can be estimated that 62.7% of the Jihadists arrested or killed in Spain from 2013 to 2017 were part of what is strictly speaking homegrown Jihadism. This clearly reveals the blooming of a homegrown Jihadism in Spain, which has occurred at the same time as the current global wave of Jihadist mobilisation has unfolded since the beginning of the civil war in Syria and that has echoed with particular intensity across the Muslim communities in Western European countries.⁴²

Nevertheless, of the total Jihadists arrested (or killed) in Spain between 2013 and 2017, 73.4% are of Moroccan origin. This figure includes the 46% of all Jihadists in the study that have Moroccan nationality, the 2.9% with Spanish nationality but who were born in Morocco (and then emigrated to Spain before becoming naturalised), as

well as the 24.5% with Spanish nationality who are descendants of Moroccans.⁴³ That percentage of jihadists having a Moroccan origin is consistent with the fact previously alluded to that nearly seven out of every 10 residents in Spain who are from countries with predominantly Muslim societies either have Moroccan nationality or were born in Morocco.

The frequent participation of individuals of Moroccan nationality or origin in terrorist acts perpetrated in different countries of Western Europe since 2014 –the year that IS proclaimed a caliphate (which three years later already lacked a significant territorial base)– has generated interpretations (in part already outlined in the first section of this analysis) that transcend mere demographics.⁴⁴ But according to the data we have been able to gather, the likelihood for someone of Moroccan origin (either an immigrant or the descendant of one) to have been involved in jihadist terrorist activities appears to be considerably higher if residing in Spain than if living in Morocco (Figure 8).

42 Petter Nesser (2015), *Islamist Terrorism in Europe*, Hurst and Company, London, ch. 9; and Reinares (2017), *op. cit.*

43 Nine out of every 10 of the Jihadists born in Spain came from Ceuta and Melilla, which because of their geographic proximity to Morocco have Spanish-Muslim populations with originating in Morocco. One of every 10 was born in Barcelona, Gerona and Ciudad Real to Moroccan parents.

44 Leela Jacinto (2016), *op. cit.*; Ellen Chapin (2017), *Beyond the Caliphate. Islamic State Activity Outside the Group's Defined Wilayat. Morocco*, Combating Terrorism Center, West Point; and Sarah Feuer & David Pollock (2018), 'Terrorism in Europe: the Moroccan connection', *Policy Watch*, nr 2852, The Washington Institute for Near East Policy.

Figure 8. Individuals arrested for Jihadist activities or for being foreign terrorist fighters, per 100,000 inhabitants in Morocco versus per 100,000 residents of Moroccan origin in Spain

	Per 100,000 inhabitants in Morocco	Per 100,000 residents of Moroccan origin in Spain
Arrested for jihadist terrorist activities (2015-2017)	2.1	15.6
Jihadist foreign terrorist fighters (to October 2017)	4.8	17.7

Source: the authors based on data retrieved for both rates from the EDBJS; World Bank, World Bank Open Data. Morocco, last accessed 28/II/2018; Instituto Nacional de Estadística (INE). Estadística del Padrón Continuo a 1 de enero de 2015; and Observatorio Andalusi (2016), Estudio demográfico de la población musulmana. Explotación estadística del censo de ciudadanos musulmanes en España referido a fecha 31/12/2015, Unión de Comunidades Islámicas de España, Madrid. For the rate of those arrested for Jihadist terrorism: EDBJS and the Central Bureau of Moroccan Judicial Investigations (BCIJ), via the Agence de Presse Africaine, 11/XII/2017. For the rate of foreign terrorist fighters: EDBJS and Richard Barrett (2017).

Beyond the Caliphate: Foreign Fighters and the Threat of Returnees, The Soufan Group, New York.

From our calculations, based on data corresponding to the 2015-2017, it has been seven times more likely for an individual born in Morocco or of Moroccan descent to be arrested for activities related to Jihadist terrorism if living in Spain than if residing in Morocco. We can also estimate, now based on data from 2012-2017, that it has been four times more likely that an individual born in Morocco or of Moroccan descent to become a foreign terrorist fighter if residing in Spain than if living in Morocco. This indicator makes it clear that the Jihadist mobilisation of individuals of Moroccan origin but resident in Spain is fed not only by the influences favouring violent radicalisation and terrorist recruitment from Morocco, but also by, to an even larger extent, dynamics unfolding within Spain and, specifically, affecting the accommodation of second-generation individuals.

Conclusion

Global Jihadism in Spain is no longer a phenomenon essentially related with foreigners. The homegrown component has become, since the unprecedented globalist Jihadist mobilisation that began in 2012, close in magnitude to the foreign one. The latter is essentially made up of individuals born in Morocco and particularly from the Rif region. For its part, the homegrown component largely comprises individuals born in Spain's North-African enclaves of Ceuta and Melilla, as well as, though to a lesser extent, in Catalonia. Nevertheless, to speak of Jihadists in Spain today is to speak of Moroccans and second-generation individuals, a third of which are Moroccan nationals. Seven of every 10 Jihadists arrested or killed in Spain between 2013 and 2017 are, in short, of Moroccan origin.

This predominance of Moroccans (or their descendants) among Jihadists in Spain shows that, despite a blooming homegrown dimension of global Jihadism in the Spanish case, this phenomenon – inherent to which is a terrorist threat– to a good extent still projects itself onto Spain from its neighbouring Morocco. The Alaouite Kingdom is not the only focus of the Jihadist phenomenon that projects itself over Spain from Islamic countries, but it is the one from which derive a large majority of the Muslim population resident in Spanish territory, a population within which violent radicalisation and terrorist recruitment processes take place. These are radicalisation and recruitment processes such as those that led to the creation of the cell whose members carried out the August 2017 attacks in Barcelona and Cambrils and to the establishment of the network whose members perpetrated the Madrid train bombings more than a decade earlier in March 2004.

But comparing Spain with Morocco, it turns out that it is easier for someone with Moroccan origin to become involved in Jihadist terrorist activities if residing in Spain than if living in Morocco, suggesting that the common problem between the two countries has an endogenous character for the latter. The fact that, among the Jihadists in our study, the majority are individuals who, irrespective of their Spanish or Moroccan

nationality, were born or raised in Spain, suggests that there are problems with the accommodation of these second-generation individuals in Spain's society –difficulties that are frequently associated to identity conflicts that create vulnerabilities that can be exploited by Jihadist organisations-. Both the extraordinary overrepresentation of individuals belonging to the second generation and the recent blooming of homegrown Jihadism in Spain point to a growing trend.

Morocco and Spain share a problem that requires the maintenance of close antiterrorist cooperation in intelligence, police and judicial terms. But this should also complement the effective implementation in Spain by the relevant authorities, but in cooperation with civil society entities (such as Muslim communities of Moroccan origin settled in Spain), of measures to prevent violent radicalisation. Measures should be adopted in areas ranging from social assistance to education and labour insertion, especially through local action that takes into account the specificities of different contexts. And, seeking the public interest, they must be coordinated at different levels of government in a highly decentralised state such as Spain within the framework of the existing National Strategic Plan for the Fight against Violent Radicalisation (PEN-LCRV), established in 2015.

PUBLICACIONES

INFORMES ELCANO

REAL INSTITUTO
elcano
ROYAL INSTITUTE

Informe Elcano

El futuro de la Unión Europea

Dirección académica: Carlos Closa
Coords.: Carlos Closa e Ignacio Molina

Informe 23 | Abril 2018

El futuro de la Unión Europea

Dirección académica: Carlos Closa
Coords.: Carlos Closa e Ignacio Molina
Informe 23 - Abril 2018

ELCANO POLICY PAPER

REAL INSTITUTO
elcano
ROYAL INSTITUTE

Elcano Policy Paper

España en el mundo en 2018: perspectivas y desafíos

Ignacio Molina (coord.) – Abril 2018

España en el mundo en 2018: perspectivas y desafíos

Coord.: Ignacio Molina
Policy Paper 2/2018 - 07/05/2018



Los policy paper son documentos colectivos centrados en aspectos específicos de la posición de España en el mundo y de la realidad internacional.



Spain and the prospect of Brexit

Salvador Llaudes, Ignacio Molina,
Miguel Otero Iglesias & Federico Steinberg
May 2018

Spain and the prospect of Brexit

Salvador Llaudes, Ignacio Molina, Miguel Otero Iglesias & Federico Steinberg
Policy Paper 3/2018 - 15/06/2018

DOCUMENTOS DE TRABAJO (DT)

La Estrategia de Seguridad Nacional de la Administración Trump

Carlota García Encina
DT 6/2018 - 09/04/2018

¿Por qué África?: desentrañando la geopolítica criminal del tráfico ilícito de cocaína entre América Latina y Europa (vía España)

Daniel Sansó-Rubert Pascual
DT 7/2018 - 12/04/2018

El tráfico de cocaína como mercado ilícito global: el papel de España

Andrea Giménez-Salinas Framis
DT 8/2018 - 19/04/2018

El orden mundial en el siglo XXI: una perspectiva de policy planning

Ricardo López-Aranda
DT 9/2018 - 25/04/2018

The international aid of subnational governments: the case of Spain

Aitor Pérez
WP 10/2018 (English version) - 25/04/2018

Las relaciones de la Comunidad de Inteligencia de EEUU con sus presidentes y con la Administración Trump

Gustavo Díaz Matey
DT 11/2018 - 27/04/2018

La cuarta revolución industrial (4RI): un enfoque de seguridad nacional

Félix Arteaga

DT 12/2018 - 24/05/2018

Italian and Spanish approaches to external migration management in the Sahel: venues for cooperation and coherence

Carmen González Enríquez, Patrícia Lisa,

Asli Selin Okyay & Anja Palm

WP 13/2018 - 20/06/2018

ARI

Debt mutualisation, inflation and populism in the Eurozone

Alfredo Arahuetes García & Gonzalo Gómez Bengoechea

ARI 45/2018 - 05/04/2018

Spain's main listed companies notch up record revenues abroad

William Chislett

ARI 46/2018 - 10/04/2018

From policy to populism: Donald Trump's trade policy in global context

Richard Higgott

ARI 47/2018 - 10/04/2018

El turismo chino en España: oportunidad y nuevas tendencias

Emilio Hernández

ARI 48/2018 - 13/04/2018

La evolución de los sistemas políticos de España y Portugal: convergencias en la diferencia

Patrícia Lisa e Ignacio Molina

ARI 49/2018 - 16/04/2018

Euroorden versus extradición: discordancias en el (des)concierto europeo

Araceli Mangas Martín

ARI 50/2018 - 17/04/2018

Energy in 2018: geopolitical tensions OPEC+ and Trump Year II

Gonzalo Escribano

ARI 51/2018 (English version) - 17/04/2018

Jamā'at Nuṣrat al-Islām wa-l-Muslimīn: análisis del proyecto de al-Qaeda para el Sahel a través de su propaganda

Sergio Altuna

ARI 52/2018 - 18/04/2018

Portugal's economic prospects: was the political miracle responsible for the economic miracle?

Luís Teles Morais

ARI 53/2018 - 18/04/2018

Coherence and focus on capability priorities: why EDA's role in CARD, PESCO and EDF matters

Jorge Domecq

ARI 54/2018 - 19/04/2018

Putin after Putin

Mira Milosevich-Juaristi

ARI 55/2018 (English version) - 20/04/2018

Cifrado, IoT y RGPD: tres desafíos de Ciberseguridad en 2018

Javier Alonso Lecuit

ARI 56/2018 - 23/04/2018

Costa Rica: big election surprises, increased polarisation and eroding governability?

Saúl Weisleder

ARI 57/2018 (English version) - 23/04/2018

El pulso del crimen organizado a una potencia regional: Brasil

Sonia Alda y Javier Martín

ARI 58/2018 - 26/04/2018

The European Commission: an enabler for the European Security and Defence Union

Chantal Lavallée

ARI 59/2018 - 26/04/2018

Institutional initiatives for a solid and participatory European democracy

Susana del Río Villar

ARI 60/2018 (English version) - 27/04/2018

Marroquíes y segundas generaciones entre los yihadistas en España

Fernando Reinares y Carola García-Calvo

ARI 61/2018 - 27/04/2018

Análisis comparativo de programas electorales en las pasadas elecciones en Honduras y Costa Rica en relación con la seguridad y la lucha contra el crimen organizado

Pedro Trujillo Álvarez

ARI 62/2018 - 03/05/2018

What to do with Iran?

Félix Arteaga

ARI 63/2018 (English version) - 04/05/2018

Gibraltar, a possible solution: diffused sovereignty and shared functions

Ignacio Molina

ARI 64/2018 (English version) - 07/05/2018

What is behind the African miracle? Implications for European cooperation

Nicolás Lippolis

ARI 65/2018 (English version) - 07/05/2018

The changing Chinese economic model: an opportunity for Spanish companies

Adrián Blanco Estévez

ARI 66/2018 (English version) - 08/05/2018

Inquietud en Palestina: ¿hacia una “Marcha Verde” en la Franja de Gaza?

Julio de la Guardia

ARI 67/2018 - 09/05/2018

La retirada unilateral de EEUU del Acuerdo nuclear con Irán: repercusiones inmediatas
 Félix Arteaga
 ARI 68/2018 - 11/05/2018

Un desafío para Donald Trump: la seguridad hemisférica en crisis y el futuro de la guerra al narcotráfico
 Raúl Benítez Manaut
 ARI 69/2018 - 25/05/2018

Jamā'at Nuṣrat al-Islām wa-l-Muslimīn: a propaganda analysis of al-Qaeda's project for the Sahel
 Sergio Altuna Galán
 ARI 70/2018 (English version) - 01/06/2018

Pequeñas soluciones para grandes problemas: las propuestas electorales en las elecciones paraguayas sobre el crimen organizado y el narcotráfico
 Sonia Alda
 ARI 71/2018 - 04/06/2018

A Brazilian perspective on the challenges facing the EU and Latin American cooperation agenda
 Carlos R. S. Milani
 ARI 72/2018 - 11/06/2018

Turkey in and out of NATO? An instance of a turbulent alliance with Western institutions
 Yaprak Gürsoy & İlke Toygür
 ARI 73/2018 - 11/06/2018

Impacto de nuevas tecnologías en la interceptación de telecomunicaciones
 Javier Alonso Lecuit
 ARI 74/2018 - 14/06/2018

Lecciones aprendidas durante la tramitación de la Directiva NIS
 Félix Arteaga
 ARI 75/2018 - 14/06/2018

Fórmulas utilizadas para la radicalización y el reclutamiento yihadista de menores en España
 Álvaro Vicente
 ARI 76/2018 - 15/06/2018

Las elecciones municipales de Túnez de mayo de 2018: contexto y lecturas
 Miguel Hernando de Larramendi y Bosco Govantes
 ARI 77/2018 - 15/06/2018

¿Un germen de euroescepticismo? El procés y las actitudes hacia la UE
 Ariane Aumaitre Balado
 ARI 78/2018 - 19/06/2018

Shifting trafficking routes for illicit narcotics and the importance of Spain-US counter-narcotics cooperation
 Eric L. Olson & Nina Gordon
 ARI 79/2018 - 25/06/2018

Objetivo 2030: los flujos financieros ilícitos
 Alex Cobham
 ARI 80/2018 - 26/06/2018

Target 2030: illicit financial flows

Alex Cobham

ARI 81/2018 - 26/06/2018

Moroccans and the second generation among Jihadists in Spain

Fernando Reinares & Carola García-Calvo
ARI 82/2018 (English version) - 27/06/2018

Las elecciones presidenciales, el resultado y el futuro del crimen organizado en Colombia

Juan Carlos Garzón y Juan David Gelvez
ARI 83/2018 - 28/06/2018

COMENTARIOS ELCANO

Argelia no es Venezuela

Gonzalo Escribano

Comentario Elcano 22/2018 - 04/04/2018

Understanding money to save the euro

Miguel Otero-Iglesias

Expert Comment 23/2018 - 04/04/2018

Salvas de honor en Siria

Félix Arteaga

Comentario Elcano 24/2018 - 16/04/2018

Turkey's snap elections: Why in such a hurry?

Ilke Toygür

Expert Comment 25/2018 - 24/04/2018

Tres razones para ser ambiciosos en la Ley de Cambio Climático y Transición Energética

Lara Lázaro

Comentario Elcano 26/2018 - 24/04/2018

The US and North Korea: will their Presidents shake hands?

Félix Arteaga & Mario Esteban

Expert Comment 27/2018 (English version) - 26/04/2018

Should Europe limit Chinese investment?

Mario Esteban

Expert Comment 28/2018 (English version) - 07/05/2018

Trump lleva su Embajada a Jerusalén: ¿Dónde está la transacción?

Haizam Amirah Fernández

Comentario Elcano 29/2018 - 16/05/2018

Los riesgos del español en Brasil

Ángel Badillo y Carlos Malamud

Comentario Elcano 30/2018 - 28/05/2018

We, the media?: la polarización política en los medios estadounidenses

Ángel Badillo Matos

Comentario Elcano 31/2018 - 05/06/2018

G7 in Canada: Trump's bravado annoys Europe

Miguel Otero-Iglesias

Expert Comment 32/2018 - 15/06/2018

Los Reyes en EEUU: el potencial de la relación bilateral

Carlota García Encina

Comentario Elcano 33/2018 - 19/06/2018

Turkey's choice: an election that might be too close to call

Ilke Toygür

Expert Comment 34/2018 - 21/06/2018

Comienza la guerra comercial entre EEUU y China: ¿qué hará la UE?

Federico Steinberg

Comentario Elcano 35/2018 - 22/06/2018

Perspectivas de cooperación científica y tecnológica entre España y China

Mario Esteban y Andrés Ortega

Comentario Elcano 36/2018 - 25/06/2018

Three reasons to be ambitious with the Climate Change and Energy Transition Law

Lara Lázaro

Expert Comment 37/2018 (English version) - 27/06/2018

OTROS**Quit kicking the can down the road: a Spanish view of EMU reforms**

08/05/2018

Encuesta: Europa vista desde España y Francia

Real Instituto Elcano y Diálogo

Encuesta - 09/04/2018



Entrevista con...



Entrevista a José Juan Ruiz

Por Andrés Ortega

José Juan Ruiz (Tarancón, Cuenca 1957), economista y técnico comercial del Estado, es uno de los españoles que mejor conoce América Latina. Primero como secretario general de Economía Internacional y Competencia y otros cargos en la Administración española, posteriormente como director de Estrategia y economista jefe de la división de América Latina del Banco Santander, y desde 2012 hasta 2018 como economista jefe y gerente del Departamento de Investigación del Banco Interamericano de Desarrollo (BID), etapa que ha concluido.



Pregunta: ¿Qué es hoy América Latina?

Respuesta: José Juan Ruiz: América Latina representa hoy el 7,5% del PIB mundial y el 8,5% de la población total, lo que la convierte en la región que tiene la renta per cápita mediana de la economía global. Y esa situación central –no solo en niveles de prosperidad relativos, sino también en éxitos y fracasos de desarrollo, en retos y oportunidades, en modelos a imitar o a evitar– es uno de sus grandes atractivos.

P.: América Latina ha dado un salto adelante en términos políticos, económicos y sociales, en los últimos años. ¿Cómo asegurar ese progreso para el futuro?

R.: Su progreso no se va a detener. Sus élites empresariales, sus clases medias, sus sistemas políticos van a seguir mejorando. Hay mucho de malditismo intelectual cuando se pronostica que América Latina está condenada al fracaso.

La mejora de los niveles y de la calidad de vida de millones de latinoamericanos en los últimos treinta años es la mejor prueba de la necesidad de persistir en el optimismo cuando se habla de la región.

P.: ¿Cuáles son las prioridades? Desde sus funciones en el BID usted ha incidido mucho en la educación y en reducir el sector informal de las economías.

R.: América Latina no ha convergido a los niveles de renta per cápita de los países desarrollados al ritmo asiático por dos razones: porque invierte poco y con poca eficiencia, y porque su productividad crece mucho menos que en Asia. La informalidad es una de las razones que explican este rezago, pero hay otras como la insuficiente inversión educativa en la primera infancia, la calidad de la educación, sus sistemas fiscales distorsionantes e insuficientes, el déficit de infraestructuras, o la escasa integración económica del continente. A todos estos temas, el BID les presta una gran atención tanto analíticamente, como en política de préstamos y asistencia técnica.

P.: América Latina se está digitalizando. ¿Está preparada la región para la Cuarta Revolución Industrial?

R.: Ningún país del mundo está preparado para la Revolución Digital. Lo dicen los Gobiernos, los CEO y los inversores internacionales. A mí lo que me preocupa, más allá de lo que revelen los indicadores y ratios que se suelen usar para evaluar el grado de adaptación digital, es si la sociedad cuenta con las instituciones necesarias para crear los consensos sociales, culturales y políticos que se van a requerir para tener capacidad de respuesta y de adaptación

a los cambios que ya se están produciendo. Es decir, me preocupan más las vulnerabilidades de los sistemas de adopción de las decisiones para acometer las reformas que las consecuencias económicas de la Inteligencia Artificial y de la digitalización. La digitalización no es solo una revolución económica: es una revolución política, cultural, de derechos y de representación.

P.: Se ha progresado en la reducción de la desigualdad, mas ¿sigue siendo ésta una tarea pendiente? ¿Cómo asegurar la continuidad del crecimiento de las clases medias?

R.: Lo que necesitamos es medir los impactos sobre la igualdad y el crecimiento del conjunto de políticas públicas que han hecho posible que América Latina sea la única región del mundo en la que la desigualdad ha caído en los últimos 25 años. Se necesita crecimiento económico, pero también nuevas políticas públicas basadas en la evidencia de lo que funciona –y de lo que no funciona–, y un gasto en inclusión más eficiente y evaluado que lo que hoy tenemos. Y no solo en América Latina. También en Europa nos vendría muy bien para la inclusión evaluar las políticas y mirar los datos en lugar de a las creencias o a las ocurrencias.

P.: ¿Hay, al menos, dos Américas Latinas? ¿Una que mira al Pacífico y otra al Atlántico o a sí misma?

R.: Hay muchas más. En realidad, América Latina es una región muy heterogénea. Nada tiene que ver Haití con Brasil, o Guatemala con Chile. Hay muchas líneas divisorias: exportadores o importadores de materias primas, integrados o no totalmente integrados

en los mercados de capital globales, economías diversificadas o no tanto.... A mí la idea de una América Latina que mira al Atlántico y otra que mira al Pacífico me parece efímera y coyuntural. Ha tenido una gran importancia política, tiene cierta base económica –y geográfica, claro– pero para tener éxito América Latina tiene que mirar al mundo entero.

P. ¿Son los populismos un problema en América Latina (aunque también lo son en Europa y en EEUU)?

R.: La idea del líder fuerte que habla directamente al pueblo, que encarna todas sus virtudes y marca el camino de la redención está asociada a América Latina porque conocemos más su historia que la de Asia o África. Bueno, y también por Miguel Ángel Asturias, Roa Bastos y Gabo [Gabriel García Márquez]. Pero a poco que uno hurgue en su memoria, en Asia aparecen figuras como Mao, Den Xiaoping, Lee Kuan Yew, Park Chung-hee, por no hablar de la saga de los Kim il-sung, que han tenido los mismos modos e impacto sobre sus países e instituciones que los que perpetraron Perón, Fidel o Pinochet. La gran diferencia entre unos y otros casos es el grado de éxito económico sostenible conseguido. En América Latina, por el momento, nadie puede escribir unas memorias que se titulen “Desde el Tercer Mundo al Primero”. Pero también hay que señalar –y es una diferencia fundamental– que la mayoría de los países de la región son democracias. Con todos sus defectos. Pero democracias. No apostaría yo a que el desencanto con la

democracia liberal y la globalización fuese una enfermedad exclusivamente latinoamericana.

P.: ¿A quién beneficia el retramiento de EEUU de la región (más marcado, pero no únicamente) con Trump? ¿A Europa? ¿A China?

R.: A nadie. Erosionar el mundo abierto y las reglas nos perjudica a todos. El mundo no es un juego suma cero. Creando incertidumbres, polarizando a las sociedades, atacando a la ciencia, desacreditando la tolerancia y la diversidad, todos perdemos. Y a lo peor, a lo grande.

P.: ¿Cómo se ve España desde allí? ¿Ha calado la idea de Iberoamérica?

R.: Pues depende de cuándo me lo pregunten. Hasta hace muy poco, la sensación era que España estaba de nuevo ensimismada en lo suyo o, como máximo, en Europa. Pero ahora España vuelve a ser un paradigma de modernidad, feminismo y capacidad de innovar política y socialmente. Hay expectación, porque muchos países de América Latina enfrentan retos constitucionales, de corrupción y violencia que se han dado o se están produciendo también aquí. Lo que realmente sería extraordinario es que los españoles también miraran hacia América Latina cuando busquen soluciones e ideen nuevas políticas. Países como Brasil, Chile, Perú, México, Uruguay, Argentina, Colombia tienen muchas cosas que enseñarnos. Pero aquí muy poca gente se lo cree... y así nos va con la idea de Iberoamérica.

Actividades



Actividades

Abril - Junio



- Desayuno con **Yerzhan Saltybayev**, director del *Institute of World Economics and Politics* de Kazajstán, cuya intervención giró en torno a la “Conectividad en Euroasia: el papel entre Europa y Asia Oriental” (6 de abril de 2018).
- Acto público de presentación de la encuesta “**Europa vista desde España y Francia**” elaborada por el Real Instituto Elcano y Diálogo, con la participación de Daniel Debomy, investigador asociado del *Institut Jacques Delors-Notre Europe*; Carmen González Enríquez, investigadora principal del Real Instituto Elcano; y Xavier Vidal-Folch, columnista de *El País* (10 de abril de 2018).
- Mesa redonda “**The Euro Paradox: Explaining the Resilience of the Single Currency**”, que contó con las intervenciones de Paweł Tokarski, Senior Associate, SWP, Berlin; Miguel Otero-Iglesias, investigador principal, Real Instituto Elcano; Ognian Hishow, Reader, Free University Berlin; Jonás Fernández, MEP, S&D Group (tbc); Jean-Sebastien Lefebvre, periodista, *Brussels Bureau Chief* (11 de abril de 2018).
- “**Diálogos sobre Desarrollo Sostenible**”, coorganizado por el Ministerio de Asuntos Exteriores y de Cooperación y el Real Instituto Elcano, que contó con la participación de Alex Cobham, director del *Tax Justice Network* de Londres,

organización líder en la lucha contra los paraísos fiscales y los flujos financieros ilícitos, y de Aitor Pérez, investigador del Real Instituto Elcano (13 de abril de 2018).

- Conversación con **Alfredo Pérez**

Rubalcaba, exsecretario general del PSOE, que visitó el Instituto para conversar sobre diversos asuntos tanto de la actualidad internacional como de la nacional (16 de abril de 2018).

- Presentación en la Embajada de España en París de los resultados de la encuesta **“Europa vista desde España y Francia”** elaborada por el Real Instituto Elcano y Diálogo, con la participación de Fernando Carderera, embajador de España en Francia; Carmen González Enríquez, investigadora principal del Real Instituto Elcano; Olivier Marty, profesor de *Sciences Po* y HEC; moderados por Sylvia Carrasco, directora general de Diálogo (17 de abril de 2018).

- Debate sobre **“Las relaciones entre la Unión Europea y América Latina y el Caribe”**, con la participación de Rafael Estrella, vicepresidente del Real Instituto Elcano; Hugo Sobral, director ejecutivo de las Américas, SEAE; Carlos Malamud, investigador principal del Real Instituto Elcano; Alfonso Díez Torres, vocal asesor de la Secretaría de Estado de Cooperación y para Iberoamérica del MAEC; Anna Ayuso, investigadora principal de AmLat, CIDOB; Esther del Campo, catedrática de la UCM; y Trinidad Jiménez, directora de Estrategia Global de Asuntos Públicos, Telefónica (19 de abril de 2018).

- Seminario **“Japan-Spain: Strategic cooperation between likeminded countries”**, organizado por el Real Instituto Elcano y el *Japan Institute for International Affairs* (JIIA), en el marco de la celebración del 150 aniversario de las relaciones España-Japón (19 de abril de 2018).



- Debates Elcano “**Igualdad de género, poder y acción exterior**”, organizado por el Real Instituto Elcano y la Fundación Botín, contó con la participación de Lars-Hjalmar Wide, embajador de Suecia; Máriam Martínez-Bascuñán, profesora de Ciencia Política UAM; Corinna Horst, investigadora senior, *German Marshall Fund*; y María Solanas, coordinadora de Proyectos del Real Instituto Elcano; moderados por Cristina Manzano, directora de esGlobal (26 de abril de 2018).
- Debate “**III Plan África: objetivos estratégicos y principios**”; Raimundo Robredo, director general para África, Ministerio de Asuntos Exteriores y de

Cooperación presentó el borrador del III Plan África a un grupo de expertos que debatieron al respecto (27 de abril de 2018).

- **Reunión del Consejo Científico** del Real Instituto Elcano, con la asistencia de S.M. el Rey, en el Palacio Real de la Granja de San Ildefonso (7 de mayo de 2018).
- Presentación en Barcelona de los resultados de la encuesta “**Europa vista desde España y Francia**” elaborada por el Real Instituto Elcano y Diálogo, en la que intervinieron Héctor Bros, socio director de Cuatrecasas Barcelona; Cyril Piquemal, cónsul general de Francia en Barcelona; Ignacio Molina, investigador principal del





Real Instituto Elcano; Pol Morillas, subdirector de Investigación de CIDOB; Daniel de Busturia, empresario, profesor y periodista; y Sylvia Carrasco, directora general de Diálogo (9 de mayo de 2018).

- Conversaciones bilaterales (iii) “**EEUU-España: visiones compartidas**” dedicada en esta ocasión a la “**Diplomacia pública**”, organizadas por la Embajada de EEUU y el Real Instituto Elcano, con la colaboración de la Fundación Consejo España-EEUU. Intervinieron Emilio Lamo de Espinosa, presidente del Real Instituto; Robert J. Faucher, Director, *Office of Western European Affairs, U.S. Department of State*; Juan Luis Manfredi, profesor de la Universidad Castilla-La Mancha, miembro del Consejo Científico del Real Instituto Elcano; Andrés Ortega, investigador senior asociado del Real

Instituto Elcano; Benjamín G. Ziff, ministro consejero de la Embajada de EEUU en España; Ángel Badillo, investigador principal del Real Instituto Elcano; Ana Elorza Moreno, coordinadora científica de la Fundación Española para la Ciencia y la Tecnología (FECYT) para EEUU, Ministerio de Economía, Industria y Competitividad; Marta Cortés Canteli, investigadora del Centro Nacional de Investigaciones Cardiovasculares Carlos III (CNIC); Alberto López San Miguel, director ejecutivo de *Fulbright Commission*; Stewart D. Tuttle, consejero para Diplomacia Pública de la Embajada de EEUU en España (10 de mayo de 2018).

- Jornada “**Los Parlamentos en las relaciones internacionales**”, organizada por la Fundación Manuel Giménez Abad, con la colaboración del Real Instituto Elcano



y las Cortes de Aragón, con la participación de José Tudela Aranda, secretario general, Fundación Manuel Giménez Abad; Ignacio Molina, investigador principal, Real Instituto Elcano; Ana Carmona, catedrática de Derecho Constitucional de la Universidad de Sevilla; Stelios Stavridis, investigador senior ARAID, Universidad de Zaragoza; Jorge Villarino, exdirector de Relaciones Internacionales, Congreso de los Diputados (10 de mayo de 2018).

• Seminario sobre “**La Unión Europea: perspectivas del proceso integracionista y de su incidencia sobre los equilibrios regionales y globales**”, coorganizado por el Centro de Investigaciones de Política Internacional (CIPI) y el Real Instituto Elcano, tuvo lugar en La Habana y contó, entre otros, con la participación de Adalberto A. Ronda

Varona, director CIPI; Juan José Buitrago de Benito, embajador de España en Cuba; Carlos Malamud, investigador principal, Real Instituto Elcano; Zoila Aleida González Maicas, Dra. en Ciencias Económicas y profesora titular; Ignacio Molina, investigador principal, Real Instituto Elcano; Raynier Pellón Azopardo, jefe de Proyecto de Investigación, CIPI; y Gonzalo Escribano, investigador principal y director del Programa de Energía y Cambio Climático, Real Instituto Elcano (14 de mayo de 2018).

• Presentación del estudio “**Italian and Spanish migration policy in the Sahel: venues for cooperation**”, elaborado en colaboración con el *Istituto Affari Internazionali* (IAI) y organizada por la Embajada de Italia y el Real Instituto Elcano (18 de mayo de 2018).

• Visita de un grupo de líderes australianos, en el marco del programa de visitas que organiza la Fundación Consejo España-Australia. Fueron recibidos por Miguel Otero-Iglesias y Salvador Llaudes, investigadores del Real Instituto Elcano (18 de mayo de 2018).

• Debate Elcano “**África Subsahariana: logros y perspectivas. Una visión optimista**”, organizado por la Fundación Botín y el Real Instituto Elcano, contó con Ainhoa Marín, investigadora principal de África Subsahariana, Real Instituto Elcano; Lourdes Benavides, coordinadora del *Resilience Knowledge Hub*, Oxfam Intermón e investigadora del Grupo de Estudios Africanos (GEA), Universidad Autónoma de Madrid; Grace Obado, presidenta de Africa

2.0 España y profesora, Instituto de Empresa; Fernando Mínguez, director para África de Acciona Infraestructuras; Chimo Soler, técnico en la Secretaría General, Instituto Cervantes (22 de mayo de 2018).

- Conversaciones Elcano con **Lourdes Muñoz**, presidenta y codirectora de Barcelona Iniciativa Open Data y cofundadora de SheLeader, sobre “Las nuevas brechas digitales de género” (23 de mayo de 2018).
- Reunión con **Begoña Cristeto**, secretaria general de Industrias y de la Pequeña y Mediana Empresa, cuya intervención giró en torno a “Una estrategia industrial para España en la era de la globalización” (24 de mayo de 2018).





- Segundo de la serie de “**Diálogos sobre Desarrollo Sostenible**”, en el que Iliana Olivié, investigadora principal del Real Instituto Elcano, y Jorge Carrera, profesor de Finanzas Internacionales de la Universidad de La Plata, Argentina, hablaron sobre desigualdad, macroeconomía y Agenda 2030 (28 de mayo de 2018).

- Presentación y debate sobre el borrador del “**Plan de acción para la implementación de la Agenda 2030 (2018-2020)**”, a cargo de Francisco Montalbán, embajador en Misión Especial para la Agenda 2030 (29 de mayo de 2018).

- Desayuno con **Ginna Rometty**, *Chairman, President & CEO* de IBM, que habló sobre “La privacidad de los datos, y la seguridad en la era cognitiva” (30 de mayo de 2018).

- Presentación del **Informe Elcano de Presencia Global 2018**. Presidido por Charles Powell, el acto contó con las intervenciones de los investigadores Iliana Olivié, Manuel Gracia y Ainhoa Marín, y de Steven Gruzd, *Head, African Governance and Diplomacy Programme (AGDP), South African Institute of International Affairs* (31 de mayo de 2018).

- Reunión del **Patronato** del Real Instituto Elcano, bajo la presidencia de S.M. el Rey Felipe VI, en el Palacio de la Quinta de El Pardo (4 de junio de 2018).

- Seminario “**España y Andorra tras 25 años de relaciones diplomáticas: presente y futuro de la cooperación bilateral**” (5 de junio de 2018).

-
- Reunión con **Jeff Bullwinkel**, Director of Corporate, External & Legal Affairs, Microsoft Europe, cuya intervención giró sobre “Artificial Intelligence and its role in society” (7 de junio de 2018).
 - XII edición del programa de futuros líderes chinos organizado por la Fundación Consejo España-China, en el que un grupo de futuros líderes chinos fueron recibidos por Andrés Ortega y Mario Esteban (11 de junio de 2018).
 - Seminario “**The future of the European Union: ideas from Poland and Spain**” organizado por PISM y el Real Instituto Elcano en Varsovia (11 y 12 de junio de 2018).
 - Conferencia “**Europe and Japan: towards a security partnership?**”, organizada por el European Policy Centre (EPC) y el Real Instituto Elcano (15 de junio de 2018).
 - Seminario “**Perspectivas iberoamericanas sobre cambio climático y transición energética**”, organizado por el Ministerio de Asuntos Exteriores y de Cooperación y el Real Instituto Elcano, contó con la participación, entre otros, de Charles Powell, director, Real Instituto Elcano; Antonio Pérez-Hernández y Torra, director general para Iberoamérica y el Caribe, Ministerio de Asuntos Exteriores y de Cooperación; Santiago Miralles, director general, Casa de América; Alina Averchenkova, Principal Research Fellow, Grantham Research



Institute, London School of Economics and Political Science; José López-Tafall, director de Regulación, Acciona; Valvanera Ulargui, directora general, Oficina Española de Cambio Climático; Lara Lázaro, investigadora principal, Real Instituto Elcano; y Fernando García Casas, secretario de Estado de Cooperación Internacional y para Iberoamérica y el Caribe (18 de junio de 2018).

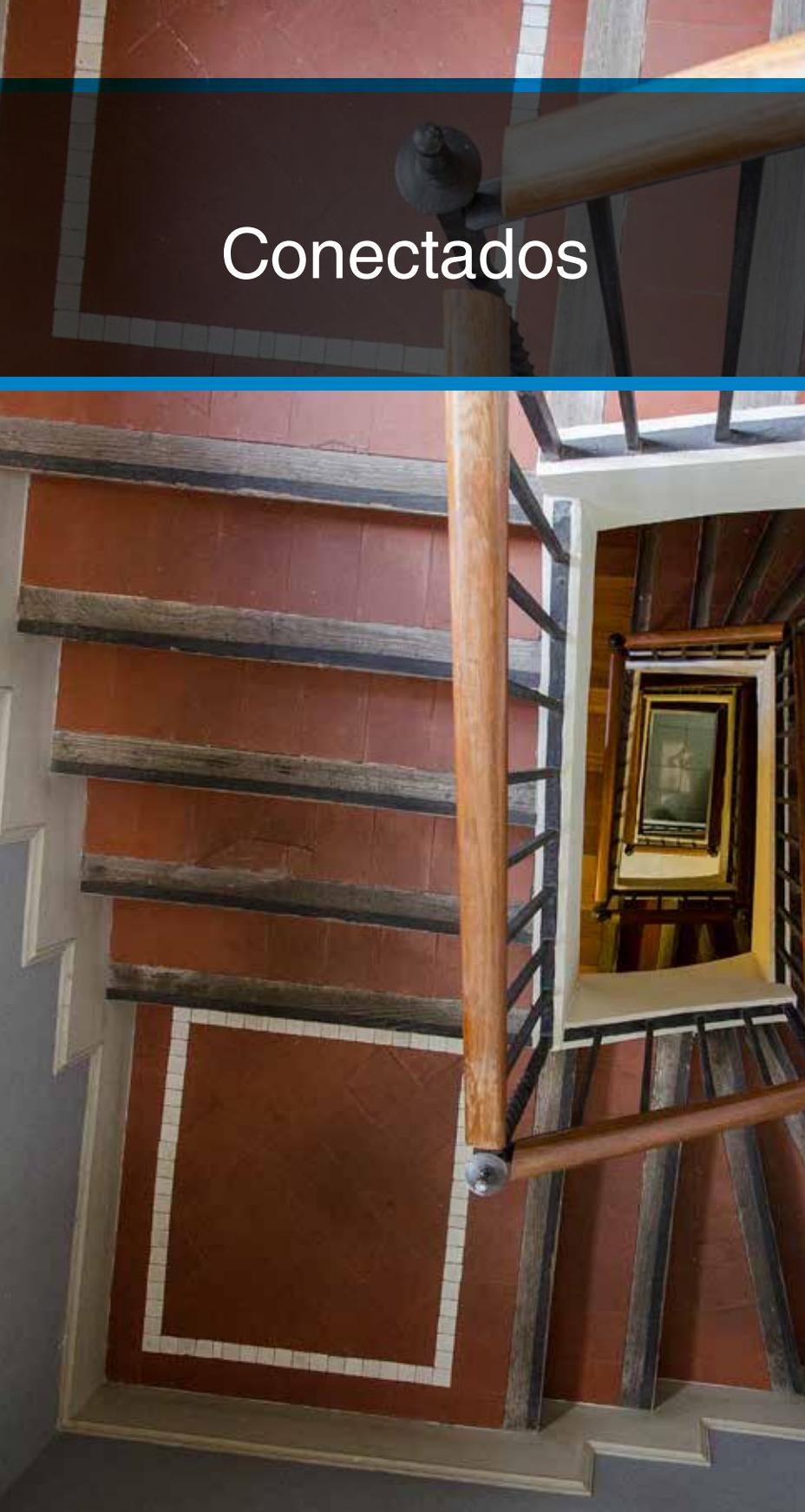
- Nueva edición de la serie “**China en profundidad**”, con la intervención de Carlos Quintana, delegado de CDTI en China, la reunión trató sobre “El sistema de ciencia y tecnología chino: situación actual y oportunidades de cooperación” (19 de junio de 2018).
- Debate Elcano “**Innovación industrial para un mercado global**”, organizado por la Fundación Botín y el Real Instituto Elcano, que contó con Emiliano López Atxurra, presidente, Tecnalia; Agustín Moro,

responsable *Partnerships Estratégicos*, Telefónica Open Future; Elena Pisonero, presidenta, Hispasat; Aleix Pons, director de Economía y Finanzas, Fundación COTEC; y Félix Arteaga, investigador principal del Real Instituto Elcano (21 de junio de 2018).

- Reunión con **Ángel Losada**, representante especial de la UE para el Sahel, cuya intervención giró en torno a “El Sahel: un enfoque geoestratégico” (29 de junio de 2018).
- Segunda edición del **EU-CELAC Economic Forum**, organizado por Bruegel, German Institute of Global and Area Studies y el Real Instituto Elcano, contó, entre otros, con Emilio Lamo de Espinosa, presidente, Real Instituto Elcano; Bert Hoffmann, Head of Berlin Office, GIGA; Guntram B. Wolff, director, Bruegel; y Neven Mimica, European Commissioner for Development and Cooperation (29 de junio de 2018).



Conectados



Conectados

#ElcanoTalks - Las nuevas brechas digitales de género

Lourdes Muñoz Santamaría (@lourdesmunoz), fundadora de Iniciativa Barcelona Open Data, fundadora de sheleader.eu y presidenta de Dones en Xarxa, nos acompañó en la edición nº 19 de #ElcanoTalks. Con ella hablamos sobre cómo las brechas digitales de género no solo se circunscriben a las diferencias en el acceso y uso de la tecnología entre hombres y mujeres, sino que se extienden a la presencia de las mujeres y la diversidad en todos los ecosistemas tecnológicos.

 María Lázaro Ávila 

"La red es una oportunidad para todas las mujeres, espacio idóneo para su empoderamiento. Y hay una nueva generación de milenials que lo están sabiendo aprovechar", nos adelanta @lourdesmunoz en #ElcanoTalks #mujerestech

 Ana Mangas 

Si las mujeres no están en el sector tecnológico, estarán ausentes en la toma de decisiones que van a moldear en gran medida el futuro a todos los niveles, nos cuenta @lourdesmunoz en #Elcanotalks

 Bárbara Yuste 

La red es un espacio de oportunidades para las #mujeres pero ojo esto no se traslada al ámbito profesional y empresarial, como vemos cada día #ElcanoTalks

 Ivánosca LV 

@lourdesmunoz apuesta por la generación de redes de mujeres como una manera de avanzar no solo en la presencia de las mujeres en el sector tecnológico, sino en el uso de las tecnologías para avanzar nuestros objetivos. #ElcanoTalks

 Real Instituto Elcano 

Frente al 25% de brecha salarial de género general, en el sector de las TIC es del 10%. Por eso estar en el sector tecnológico es estratégico para las mujeres, añade @lourdesmunoz #ElcanoTalks

 María Solanas 

Propuestas: fomentar vocaciones de las niñas; trabajo con adolescentes; visibilizar a las mujeres en eventos TIC; impulsar la igualdad en las empresas del sector digital y promover a las mujeres como creadoras de tecnología. @lourdesmunoz #ElcanoTalks



Juan Ruitiña
@JuanRuitina

Seguir

Los hombres jugamos por jugar desde pequeños, y después no hay problema en programar por programar. En cambio, educamos a las mujeres para buscar un motivo para hacerlo. Un freno que explica en parte la brecha y en el que trabajar.
@lourdesmunoz #ElcanoTalks



Real Instituto Elcano
@RealElcano

Seguir

El mero cambio de "licenciatura" a "ingeniería" en la carrera de informática en los 90 estuvo en gran parte tras una caída abrupta de las mujeres matriculadas en Barcelona. Hasta ese punto es importante trabajar en la imagen de las STEM
@lourdesmunoz #ElcanoTalks

TUITS DESTACADOS



Dr. Aleksandra Sojka
@Aleksandra

Seguir

Full house and great discussion today @rielcano in Madrid with a timely presentation by @ygursoy on the relationship between #Turkey and #NATO, thanks @ilketoygur for the invitation!



RTVA
@RTVABRUSSELS

Seguir

L'investigador del @rielcano @CarlosMalamud a l'@araiaqui: "La inversió llatinoamericana a Espanya és cada vegada més important i per a #Andorra és una bona oportunitat per intentar captar algun d'aquests fluxos".
👉 RNA 📺, ATV 📺 i andorradifusio.ad
💻📱 @EmbEspAndorra



ELPAÍS PlanetaFuturo
@Planeta_Futuro

Seguir

"La solución es la transparencia financiera", asegura @aitor_ecoper de @rielcano. Estamos hablando de flujos financieros ilícitos en Facebook Live con @alexcobham de @TaxJusticeNet Envía tus preguntas en los comentarios



Charles Powell
@CharlesTPowell

Seguir

Happy to be in Tokyo discussing the future of the international liberal order and Spanish-Japanese relations! @rielcano @elcanobrussels



Ignacio Molina
@ignaciomolina

Seguir

Con ocasión de la visita a España del Presidente de Portugal, Marcelo Rebelo de Sousa, @Llisa_Patricia y yo mismo hemos escrito este análisis @rielcano sobre las coincidencias y las transformaciones recientes de los sistemas políticos español y portugués realinstitutoelcano.org/wps/portal/rie ...



Asociación Diálogo
@DiálogosAv

Seguir

Nuestra #encuesta "Europa vista desde España y Francia" también ha sido presentada en #París con @rielcano y @EmbEspFrancia
🇪🇸🇫🇷 Próximas presentaciones el 3 de mayo en #Soria y el 9 de mayo en @Cuatrecasas #Barcelona.

 **Policía de Madrid** 
@policiamadrid

La Policía Municipal de Madrid participa en este proyecto europeo @MINDb4ACT contra la radicalización de extremistas junto a @rielcano y @interiorgob

 **Federico Steinberg** 
@SteinbergF

Un grupo de 21 economistas nos hemos reunido para plantear reformas de calado para mejorar el funcionamiento y la legitimidad del euro. Lo tenéis disponible en @rielcano
realinstitutoelcano.org/wps/portal/rie ...

 **Francisco Andrés P.** 
@franandresp

@MINDb4ACT public event in Vienna. Analizing the role of International organizations in promoting strategies against violent extremism #cve @UnitedCVE @OSCE @H2020Projects @RANEurope @rielcano @Efusnews

 **Ernest Urtasun** 
@ernesturtasun

No comarto todo lo aquí expuesto, pero es una interesante aportación al debate sobre la reforma de la eurozona. "Quit kicking the can down the road: a Spanish view of EMU reforms".
realinstitutoelcano.org/wps/portal/rie ... via @rielcano

 **Miguel Otero** 
@miguelotero

Así vemos el futuro de la UE desde @rielcano. Con sus luces y sus sombras...y nuestras propuestas de mejora. Gracias a @carlos_cosa y @_ignaciomolina por la coordinación del informe.
realinstitutoelcano.org/wps/portal/rie ...

 **El Mundo en 24** 
@elmundoen24

"Trump ha dado preferencia a Arabia Saudí, Israel y Emiratos antes que a Europa y ya no podemos depender de la alianza y protección de Washington" Entrevistamos a @HaizamAmirah @rielcano 20:30

 **Maria Lázaro Ávila** 
@MLazaroAvila

La 7ª edición de los Premios Know Square galardonan a @rielcano por la Trayectoria Divulgativa Ejemplar. Orgullo #EquipoElcano todoliteratura.es/articulo/event ... via @todoliteratura

 **Gonzalo Escrivano** 
@g_escrivano

. @CarlosMalamud @_ignaciomolina y el que suscribe en seminario CIP- @rielcano en La Habana : muy buenas sesiones con nuestros colegas cubanos

 **Cristina Manzano** 
@ManzanoC

Reunión hoy del Consejo Científico del @rielcano, con la presidencia de SM el Rey. Interesantes apuntes sobre el incierto rumbo del orden liberal internacional.

 **Casa de S.M. el Rey** 
@CasaReal

El Rey preside la reunión del Patronato del Real Instituto Elcano de Estudios Internacionales y Estratégicos @rielcano casareal.es/ES/Actividades ...

 UK in Spain 
@ukinSpain

Seguir

Lara Lázaro, @lazarotouza de @rielcano
habló ayer en nuestro debate con jóvenes
líderes #UKSpain2030 sobre los retos a los
que se enfrenta España  en materia de
#cambioclimático

 Fundación Consejo España China
@Spain_China

Seguir

Y un año más empezamos programa
#LideresChinos por el principio. Con visita
obligada a @rielcano. Gracias
@andresortegak y @wizma9 por poner
contexto a nuestra edición sobre IA!
#FCEC_AI

 Inst. Est. Europeos
@IEECEUROPE

Seguir

@CharlesTPowell, Director del @rielcano y
profesor de la @USPCEU, analiza el futuro de
la #UE y lanza #MiPropuesta para alcanzar
una #MejorEuropa: 'La creación de un seguro
de desempleo a nivel europeo'.
#EncuentroDigitalIDEE ya disponible en
#BlogIDEE: blog.idee.ceu.es

 Ángel Badillo
@mbadillo88

Seguir

@rielcano discutiendo, con GIGA y Bruegel,
los desafíos de la relación bilateral entre la UE
y Latinoamérica Caribe hoy en Bruselas
#bruegelEvent

 Fundación Yuste
@FundacionYuste

Seguir

"Lo paradójico es que con el proteccionismo
de Trump todos nos hemos convertido en
defensores del libre comercio", @Steinbergf
@rielcano @SEGIBdigital @eulacfoundation

 Policía Fuenlabrada
@PoliciaFuenla

Seguir

El @rielcano ha propuesto a la Policía Local
de #Fuenlabrada participar en el proyecto
europeo denominado @MINDb4ACT para
desarrollar habilidades y oportunidades para
acciones innovadoras, éticas y efectivas
contra el extremismo violento, y hemos
aceptado encantad@s la propuesta

 IAI 
@IAInstitut

Seguir

@lazarotouza (@rielcano) on
#ClimateChange at the  #IAIEvent with
@BelferCenter @Kennedy_School today in
#Rome: "It is becoming a priority in all  #EU countries. It is going to be an issue that
has a main interest for citizens, almost like
fighting terrorism".  

 Ignacio Molina
@ignaciomolina

Seguir

Mi compañero @sllaudes exponiendo cómo
el @rielcano quiere animar en España las
#ConsultasCiudadanas sobre el futuro de
Europa a lo largo de este año

@HablamosdEuropa hoy en
@CarlosdeAmberes

Con el patrocinio de



GOBIERNO
DE ESPAÑA

MINISTERIO
DE ASUNTOS EXTERIORES
Y DE COOPERACIÓN



GOBIERNO
DE ESPAÑA

MINISTERIO
DE DEFENSA



GOBIERNO
DE ESPAÑA

MINISTERIO
DE EDUCACIÓN, CULTURA
Y DEPORTE



GOBIERNO
DE ESPAÑA

MINISTERIO
DE ECONOMÍA, INDUSTRIA
Y COMPETITIVIDAD



AIRBUS
GROUP

ATLANTIC COPPER

bankinter.



CaixaBank



IBM

INDITEX



Naturgy

MUTUA MADRILEÑA

RED
ELÉCTRICA
DE ESPAÑA

renfe



Santander

tecnalia

Telefónica

REPSOL

Consejo Asesor Empresarial

CAF
BANCO DE DESARROLLO
DE AMÉRICA LATINA

CEPSA



endesa

EM&E
ESCRIBANO MECHANICAL & ENGINEERING

Fundación Cajasol

Con la colaboración de

apd

CLH

Deloitte

European
Climate Foundation



Google

IBERIA

Microsoft



Estudios internacionales y estratégicos
International and strategic studies

Número #24 Abril - Junio 2018



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