

Revista **elcano**

Número #12 | Enero - Febrero 2016



Conectados

Elcano en las redes sociales

Entrevista con...

Satoshi Morimoto

Actividades

Mesa redonda "Gobernanza climática tras la COP 21 y sus implicaciones para América Latina"

Presentación "España en el mundo en 2016: perspectivas y desafíos"

Publicaciones

Europa en el mundo

COP21 and the Paris Agreement: a diplomacy masterclass in search of greater climate ambition

Surrounded by trouble, hit by conflict: Turkey and its manifold challenges

Agridulce madre patria: España vista por el cine latinoamericano

Foreign policy and global presence: the strategies of Australia and South Africa

El convulso tránsito político portugués: de las elecciones generales a las presidenciales

The new drivers of Asia's global presence

El mapa digital de la influencia política en el mundo en 2016: análisis de las redes de influencia política en Twitter

El papel de la comunidad internacional tras la firma de los acuerdos de paz en Colombia

La interdependencia de la economía británica: una contribución al debate sobre Brexit

Spain's stance on Cameron's negotiations

How to strengthen the G20: Spain's multilateral perspective

España en Afganistán: recomendaciones para revisar la estrategia de transición

'Even war has rules': a call for global action to protect civilians

Percepción social del terrorismo yihadista en España

Schengen: un bien colectivo que nadie defiende

Coordinadora: María Dolores de Azategui

© 2016 Real Instituto Elcano
C/ Príncipe de Vergara, 51
28006 Madrid
www.realinstitutoelcano.org

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

En este número...

El papel histórico de Europa en el mundo; la COP 21 y el acuerdo de París; Turquía y sus múltiples retos; la visión de España a través del cine latinoamericano; las estrategias de Australia y Sudáfrica en materia de política exterior; los escenarios políticos postelectorales de Portugal; los nuevos derroteros de la presencia global asiática; o el mapa digital de influencia política en el mundo son, junto a cuestiones como el papel de la comunidad internacional después de la firma de los acuerdos de paz en Colombia; el debate sobre *Brexit*; el papel de España en Afganistán; o la percepción social del terrorismo yihadista en España, algunos de los temas recogidos en el apartado de **Publicaciones**.

En esta ocasión, Andrés Ortega, investigador senior del Real Instituto Elcano, realiza su **Entrevista** a Satoshi Morimoto, exministro de Defensa de Japón, profesor en la Universidad Takushoku y miembro del Foro Congressional para un Nuevo Japón.

Entre las **Actividades** organizadas en estos dos primeros meses del año cabe destacar las mesas redondas “Gobernanza climática tras la COP 21 y sus implicaciones para América Latina” y “La caída del precio del petróleo: implicaciones para España (y más allá)”; y la presentación del documento “España en el mundo en 2016: perspectivas y desafíos”. El Instituto recibió, entre otras, la visita de Ignacio Ybáñez, secretario de Estado de Asuntos Exteriores; Robin Niblett, director de Chatham House; Fernando Eguidazu; secretario de Estado para la Unión Europea; Fathallah Sijilmassi, secretario General de la Unión para el Mediterráneo; o Smail Chergui, comisario de Paz y Seguridad de la Unión Africana. Asimismo, tuvo lugar la presentación a la prensa de la 37ª oleada del BRIE y el segundo aniversario de las Conversaciones Elcano, que en esta ocasión contó con la presencia de Antoni Gutiérrez-Rubí.

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 el storify de la edición de las Conversaciones Elcano “20D: 10 momentos memorables de comunicación política”.

Contenidos





Publicaciones

- 7** Europa en el mundo
Emilio Lamo de Espinosa
- 27** COP21 and the Paris Agreement: a diplomacy masterclass in search of greater climate ambition
Lara Lázaro-Touza
- 40** Surrounded by trouble, hit by conflict: Turkey and its manifold challenges
Işık Özel
- 51** Agridulce madre patria: España vista por el cine latinoamericano
Pablo Francescutti
- 63** Foreign policy and global presence: the strategies of Australia and South Africa
Carola García-Calvo
- 73** El convulso tránsito político portugués: de las elecciones generales a las presidenciales
Patrícia Lisa
- 81** The new drivers of Asia's global presence
Mario Esteban
- 91** El mapa digital de la influencia política en el mundo en 2016: análisis de las redes de influencia política en Twitter
Juan Antonio Sánchez Giménez
- 101** El papel de la comunidad internacional tras la firma de los acuerdos de paz en Colombia
Erika Rodríguez Pinzón
- 110** La interdependencia de la economía británica: una contribución al debate sobre *Brexit*
Alfredo Arauetes y Federico Steinberg
- 120** Spain's stance on Cameron's negotiations
Salvador Llaudes & Ignacio Molina

- 127** How to strengthen the G20: Spain's multilateral perspective
Miguel Otero-Iglesias
- 137** España en Afganistán: recomendaciones para revisar la estrategia de transición
Félix Arteaga
- 155** 'Even war has rules': a call for global action to protect civilians
Jessica Almqvist
- 165** Percepción social del terrorismo yihadista en España
Fernando Reinares
- 168** Schengen: un bien colectivo que nadie defiende
Carmen González Enríquez



Entrevista con...

- 175** Satoshi Morimoto



Actividades

- 179** Mesa redonda "Gobernanza climática tras la COP 21 y sus implicaciones para América Latina"
Presentación "España en el mundo en 2016: perspectivas y desafíos"



Conectados

- 183** Elcano en las redes sociales

Publicaciones



Europa en el mundo

Emilio Lamo de Espinosa

¿Cuál ha sido el papel histórico de Europa en el mundo, como la primera (y hasta el momento única) región y cultura (o civilización) que ha tenido y sigue teniendo alcance universal?¹

Resumen

La racionalidad y la ciencia, el Estado y el arte, la burocracia y el funcionario especializado, el derecho formal, el Parlamento, son “fenómenos culturales” propios del desarrollo de la Europa Occidental y que han adquirido hoy universal alcance y validez. Este documento pretende analizar no la UE sino el papel histórico de Europa en el mundo, la primera (y hasta el momento única) región y cultura (o civilización) que ha tenido y sigue teniendo alcance universal. Esto obliga a adoptar un singular punto de vista: el que Max Weber llamaba “punto de vista histórico-universal”, el único válido en un mundo globalizado como el actual en el que todas las historias regionales han confluído por primera vez en una única historia universal. Se trata de ver el mundo, y a Europa en él, desde el punto de vista de la historia de la humanidad. Tras repasar la historia de la europeización del mundo, se analiza el actual mundo post-

uropeo para terminar por considerar que el mundo está, a su vez, poderosamente europeizado.

Análisis

Hace poco más de un siglo, y casi al comienzo de *La ética protestante*, primera entrega de su magna tetralogía sobre las religiones y concepciones del mundo, el gran sociólogo alemán Max Weber avanzaba una afirmación que hoy es aún más actual, y oportuna. Decía Weber:

“Cuando un hijo de la moderna civilización europea se dispone a investigar un problema cualquiera de la historia universal, es inevitable y lógico que se lo plantee desde el siguiente punto de vista: ¿qué serie de circunstancias han determinado que precisamente sólo en Occidente hayan nacido ciertos fenómenos culturales, que... parecen marcar una dirección evolutiva de universal alcance y validez?”.

Esos “fenómenos culturales” no son sólo el capitalismo, como Weber indica más adelante. La racionalidad y la ciencia, el Estado y el arte, la burocracia y el funcionario especializado, el derecho formal, el Parlamento, son

¹ Versión notablemente más extensa que la que fue leída en la conferencia pronunciada en el Centro de Estudios Políticos y Constitucionales de Madrid el 16 de diciembre del 2015.

“fenómenos culturales” también, propios del desarrollo de la Europa Occidental, y que han adquirido hoy universal alcance y validez.

Eso es lo que pretendo analizar, no la UE sino el papel histórico de Europa en el mundo, la primera (y hasta el momento única) región y cultura (o civilización) que ha tenido y sigue teniendo alcance universal. Lo que nos obliga a ponernos en un singular punto de vista: el que el mismo Weber llamaba “punto de vista histórico-universal”, el único válido, por cierto, en un mundo globalizado como el actual, en el que todas las historias regionales han confluido por primera vez en una única historia universal. Ver el mundo, y a nosotros en él, desde el punto de vista de la historia de la humanidad.

Pero el objeto de esa observación es Europa, y hablar de Europa es, inevitablemente hablar de su historia y de su geografía. Cuanta más ciencia social estudio más me convengo de dos grandes ideas. Por una parte, que las sociedades, al igual que los individuos, son su historia, tienen una fuerte dependencia de senda y su pasado marca claramente las opciones de futuro. La segunda gran idea, que se remonta a Montesquieu, e incluso antes, a Ibn Jaldún, es que la historia es en buena medida geografía, pues ésta marca un horizonte natural de posibilidades dentro del que se tienen que adaptar las sociedades.

Ambas ideas son especialmente relevantes al hablar de Europa.

Bismarck aseguraba que Europa es geografía y nada más. Es exagerado, pero hablar de Europa es sin duda hacerlo de un pequeño pero complejo continente formado por al menos tres o cuatro penínsulas y algunas islas, en el extremo occidental del continente euroasiático, aislado del resto del mundo por el océano Atlántico al Oeste, el mar Mediterráneo y el desierto del Sahara al Sur, y las estepas y tundras asiáticas al Este, y débilmente conectado con Asia y África por el corredor de los Balcanes y el Cáucaso. Aislado pues por dos fronteras, que siguen siendo fronteras vivas, la del Este y la del Sur, conflictivas siempre, y de nuevo ahora. No es pues de sorprender que ese microcosmos de pueblos, aislados del resto pero también entre ellos, acabara proyectándose por el mar hacia el Oeste.

Lo que nos devuelve de la geografía a la historia, la historia de la europeización del mundo, que es lo primero que me propongo analizar. Antes de pasar a analizar el actual mundo post-europeo, que será la segunda parte de mi intervención. Pero un mundo al tiempo poderosamente europeizado, que será la tercera y última parte de este documento.



Hablar de Europa es, inevitablemente, hablar de su historia y de su geografía.

Pues la paradoja –y lo adelanto– es que ha sido la europeización lo que ha permitido la emergencia de un mundo post-europeo, con el que no tenemos más remedio que lidiar.

Así pues, europeización del mundo, mundo post-europeo y mundo europeizado serán los tres rubros de este análisis. Vayamos con la primera.

La europeización del mundo

Comenzaré con una anécdota que es al tiempo una categoría.

En 1519 un marino español, vasco, Juan Sebastian Elcano, zarpaba desde Palos de Moguer en una flota de cinco barcos al mando de Fernando de Magallanes en busca de una ruta hacia las Indias por el Oeste, el mismo proyecto frustrado de Colon. Tres años más tarde y después de una hazaña épica en la que habían cruzado el mar Pacífico por vez primera (y lo habían nombrado así), 17 famélicos y moribundos marinos regresarían al mismo puerto, culminando así la primera vuelta al mundo. Fue, como creo recordar que dijo Madariaga (pues no he logrado encontrar de nuevo la cita), fue una hazaña, una empresa (por recoger ese viejo término) europea, pues en esa flota había marinos portugueses y españoles, por supuesto, pero también franceses, alemanes, turcos, malteses y, por supuesto, italianos, como el noble veneciano Antonio Pigafetta, en cuya *Relazione del primo viaggio intorno al mondo* (1524) se da debida crónica de la hazaña de Elcano.

Lo traigo aquí a colación por la misma razón por la que el Instituto que tengo el honor de presidir lleva su nombre: porque Elcano es un icono, un símbolo de la globalización, que es tanto como decir de la europeización del

mundo. *Primus circumdedisti me*, tú fuiste el primero en circunnavegarme, fue el lema que Carlos V le otorgó a Elcano.

Si miramos cualquier mapa del mundo al uso, veremos que en su centro figuran la Península Ibérica y las Islas Británicas, y el meridiano cero, el de Greenwich, pasa por Londres cortando al sur media España. Ello no es casual pues la ciencia de la geografía reproduce ahora la historia, y fueron marinos portugueses, españoles y británicos quienes exploraron todo el mundo cartografiándolo y levantando sus mapas. Mapas que se comenzaron a elaborar desde puertos conocidos hacia afuera, desde lo conocido hacia lo desconocido, de modo que, lógicamente, ese extremo occidental del continente euroasiático acabó figurando en el centro de nuestra representación simbólica del mundo, que eso son los mapamundi. Europa, y para ser más preciso, la Europa atlántica y occidental, en el centro del mundo.

Aquellas exploraciones ibéricas fueron el comienzo de la europeización del mundo, de lo que los historiadores han llamado la Era de Europa. Nadie como el gran historiador británico Toynbee lo ha expresado con mayor fuerza:

“Aquellos pioneros ibéricos, la vanguardia portuguesa alrededor de África hasta Goa, Malaca y Macao, y la vanguardia castellana cruzando el Atlántico hasta México y cruzando el Pacífico hasta Manila, prestaron un servicio sin parangón a la Cristiandad Occidental. Expandieron el horizonte y potencialmente el dominio de la sociedad que representaban, hasta que llegó a abrazar todas las tierras habitables y todos los mares navegables del globo. Debido en primer término a esta

energía ibérica, la cristiandad occidental se ha desarrollado, como el grano de semilla de mostaza de la parábola, hasta llegar a ser la Gran Sociedad: un árbol bajo cuyas ramas todas las naciones de la Tierra han venido a cobijarse”.

Y efectivamente, liderados por los pioneros ibéricos, y durante al menos 350 años, desde 1550 a 1900, todas las naciones se cobijaron bajo esa rama, y la historia del mundo, la historia de América, de Asia o de África, se ha escrito aquí en Europa, en Lisboa o El Escorial, en Londres, Ámsterdam, París, Berlín y más tarde en esa Europa trasplantada que es EEUU. La historia de América Latina está en el Archivo de Indias, en Sevilla, no en América, sino aquí, pues aquí se escribió y desde aquí se administró.

¿Por qué ocurrió así? ¿Pudo ser de otro modo? Por supuesto. Justo al comienzo de un libro magnífico, *Armas, gérmenes y acero*, Jared Diamond se preguntaba justamente por qué Hernán Cortés había conquistado México, y no había sido Moctezuma el conquistador de Toledo. La respuesta era sin duda la superioridad tecnológica de Occidente frente al resto del mundo, superioridad que no le debía nada a la raza o a la mayor inteligencia sino solo a los recursos naturales disponibles en el continente euroasiático, desde animales domesticables (inexistentes en el África Subsahariana o en las Américas) a flora trasplantable a lo largo de la misma latitud.

Y lo cierto es que las navegaciones de altura o las conquistas fueron posibles por una clara superioridad tecnológica. Que dieron lugar a una inmensa fertilización cruzada de productos y de ideas en todas direcciones (pensemos, por ejemplo, en el galeón de Manila o nao de China). Un gigantesco

mestizaje de *hardware* y de *software*, que abrió las mentes a lo imposible e invitó a transgredir, a ir más allá, *Plus Ultra*, actitud sin la que hubiera sido imposible la Revolución Científica del siglo XVII. Y que fue la tecnociencia la que generó la Revolución Industrial que culminó la expansión europea.

Puede que hubiera algo más. Un observador marciano, un viajero persa, que hubiera estudiado el estado del mundo al comienzo del siglo XV sin duda hubiera identificado a China como la región con mayor y más sofisticada tecnología. Sabemos, por ejemplo, que disponía de buques mucho más grandes y amarinados que los de Occidente, y que disponía de técnicas de navegación sofisticadas. A comienzos del siglo XV el eunuco Zheng He llevó a cabo nada menos que siete grandes expediciones navales al “Océano Occidental”, contando con hasta 1.681 naves de alta mar, con una eslora superior a los 150 metros, que embarcaron aproximadamente unas 30.000 personas y que exploraron el Sudeste Asiático, Indonesia, Ceilán, la India, el Golfo Pérsico, la Península Arábiga y África Oriental hasta el canal de Mozambique. Una hazaña increíble, de sofisticada tecnología y compleja logística.

Pero regresaron a puerto, y su memoria fue borrada de los archivos imperiales, en una acción digna de un relato fantástico de Borges. No sabemos bien por qué, pero sí sabemos que hubieran podido iniciar ellos esa primera globalización y, desde luego, hubieran podido ser ellos los descubridores de América. Pues en contra de la cita reiterada de Napoleón, China nunca durmió y pocas naciones han sido más laboriosas e ingeniosas.

¿Por qué no lo hicieron? No lo sabemos a ciencia cierta pero lo más probable es que no

lo hicieron porque no lo necesitaban, porque nada les empujaba a hacerlo. Por el contrario, una Europa hecha de Estados compitiendo unos con otros no tenían alternativa. Si no lo hacía Portugal, lo hacía España, como en la gesta de Magallanes-Elcano. Y si no, lo haría Inglaterra, o Francia o los Países Bajos. China no tenía competencia, mientras en Europa la rivalidad entre Estados soberanos era un poderoso acicate para la expansión.

Así pues, fue el Oeste y no el Este quien inició la expansión por el mundo abriendo el camino a una inmensa fertilización cruzada de productos y de ideas, de flora y de fauna por estudiar y catalogar, que abrió las mentes a lo nuevo e imposible, invitando a ir más allá, *Plus Ultra*. Pues la ciencia no es sino experiencia certificada, contrastada, y todo lo que abre la experiencia abre el camino de la ciencia. Y tuvo que ser el Oeste quien descubrió el valor del descubrimiento, que había un universo por explorar, y que se podía descubrir a voluntad, que eso es la ciencia, el descubrimiento de cómo descubrir, la invención de la invención. Y sin ciencia no habría habido tecnología, y sin ella, sin la máquina de vapor, sin la energía del carbón o del petróleo, no habiéramos tenido fábricas, ni industria, ni sociedad industrial ni del conocimiento.

Es indiscutible que la Revolución Industrial fue el origen verdadero de la “Gran Divergencia” (Huntington) entre el Este y el Oeste, entre Occidente y Oriente, consolidando la superioridad europea. Impulsados por la tecnociencia los países europeos primero y EEUU después, disfrutaron de una manifiesta superioridad en los campos de batalla, en la cultura y en la economía, dejando muy atrás al resto del mundo.

Todavía a comienzos del siglo XIX Lord Macartney, primer embajador de Jorge III de Gran Bretaña en China, solicitó del emperador de dicho país abrir sus puertos al comercio británico. Pero este le contestó con altanería: “los chinos no tenemos la mínima necesidad de las manufacturas británicas”. Pues bien, era cierto. El PIB de China era entonces seis u ocho veces el del Imperio Británico, y hacia 1820 China y la India eran casi el 50% del PIB mundial.

Pero la divergencia Este-Oeste no haría sino agrandarse, de modo que para mediados del pasado siglo China y la India habían descendido a poco más del 5% del PIB mundial, 10 veces menos que siglo y medio antes. Y no tanto por su caída sino por el crecimiento del resto, el crecimiento de Occidente.



Es indiscutible que la Revolución Industrial fue el origen verdadero de la “Gran Divergencia” (Huntington) entre el Este y el Oeste, entre Occidente y Oriente, consolidando la superioridad europea.



Los comienzos del siglo XX fueron probablemente el momento de mayor expansión de Europa sobre el Mundo.

Y si en el año 1000 Europa Occidental disfrutaba de una renta per cápita en dólares internacionales de 1990 de unos 400, y Asia de otra similar de 450, para 1970 la renta de Europa era de 11.000 y la de Asia de 1.250, una diferencia de uno a seis.

Así se explica que en la Conferencia de Berlín de 1884, 12 países europeos (pero ninguno africano) se repartieran toda África como si fuera un botín. Pues la Era Europea a la que aludo es, por supuesto, también la Era del Imperialismo y la Era del Colonialismo. Y así se explica que a comienzos de la Gran Guerra, aproximadamente las tres cuartas partes del territorio y de la población del mundo bien eran occidentales (como América), bien estaban bajo soberanía de países europeos.

Y no se trataba sólo de una ocupación de soberanía, sino de una verdadera colonización poblacional. Para esa fecha millones de europeos habían emigrado a las colonias. No menos de un millón de españoles emigraron a América, 2,5 millones de británicos lo hicieron a Canadá, 1,5 millones a Australia y medio millón a África del Sur, 1,5 millones de franceses se establecieron en Argelia y

200.000 en Marruecos, y 150.000 portugueses pasaron a Angola y 80.000 a Mozambique. No fue sólo un dominio político, fue una verdadera colonización del mundo entero.

Aquellas fechas, comienzos del siglo XX, fueron probablemente el momento de mayor expansión de Europa sobre el Mundo.

Tres grandes países emergerían desde casi la nada para marcar el siglo XX con su impronta, y sólo uno de ellos era europeo. Pues casi al tiempo, en el último tercio del siglo XIX, EEUU tras la Guerra de Secesión (1861-1865), Japón tras la Restauración Meiji (1866-1869) y Alemania tras la unificación de Bismarck (1871) iniciarían procesos de crecimiento económico espectaculares, que serían seguidos de expansiones territoriales igualmente potentes.

La de EEUU se haría visible en la guerra hispano-norteamericana de 1898, una de las pocas guerras entre democracias que conocemos. Para entonces, 1872, el PIB de EEUU había superado ya el del Reino Unido; América tomaba el lugar de Europa en el liderazgo mundial. El ascenso de Japón sorprendería al mundo en 1904 cuando la

armada rusa del Pacífico era destruida por la japonesa en la batalla de los estrechos de Tsushima. Y para finales de siglo la Alemania guillermina superaba la producción industrial del Reino Unido y se preparaba para la guerra.

La Gran Guerra, una guerra por el espacio vital, fue el primer intento de hacer sitio en el mapa mundial a esas tres nuevas grandes potencias, intento infructuoso y baldío que alimentó, con una paz injusta y mezquina, la Segunda Guerra Mundial.

El resultado de las dos guerras mundiales, guerras civiles de Europa, guerras civiles de Occidente, iba a ser letal para el predominio europeo. Ya en la Gran Guerra tropas coloniales ayudaron a defender las metrópolis. Canadá, Australia y Nueva Zelanda entraron en guerra como dominios británicos, pero firmaron el Tratado de Versalles como países soberanos.

Pero si la Gran Guerra iba a liquidar los imperios europeos, la segunda acabaría destruyendo también los imperios extra-europeos, y las viejas potencias coloniales seguirían el camino de España. La descolonización que siguió a la Segunda Guerra fue casi total, de modo que si en 1945 las Naciones Unidas la formaban 45 Estados, para 1989, antes de la caída de la Unión Soviética, eran ya nada menos que 159, y se habían multiplicado por tres. Fue claramente el fin de la hegemonía europea en el mundo.

Pero más importante aún es comprender que Europa, descolonizada, iba a ser ella misma colonizada.

Pues hoy sabemos bien que la Guerra Mundial la ganaron dos potencias extra-europeas,

EEUU y Rusia, por mucho que el Reino Unido, o incluso Francia, trataran de apropiarse de la victoria. Y Europa quedó dividida en dos partes, cada una bajo el protectorado de uno de los vencedores. La OTAN, de una parte, y el Pacto de Varsovia, de otra, controlaban los destinos de Europa. Cumpliendo así al pie de la letra la sorprendente predicción que Alexis de Tocqueville había realizado ya en 1835, un siglo antes, que sigue siendo cierta y que me permito citar:

“Hay hoy en la tierra –decía Tocqueville– dos grandes pueblos que, partiendo de puntos distintos, parecen avanzar hacia el mismo fin: los rusos y los angloamericanos. Uno tiene por principal medio de acción la libertad; el otro la servidumbre. Su punto de partida es diferente y sus caminos distintos; sin embargo, cada uno de ellos parece llamado por un secreto designio de la Providencia a tener un día en sus manos los destinos de medio mundo”.

Tocqueville acertó plenamente. Y Europa quedó dividida en dos partes, cada una bajo protectorado de uno de los vencedores. La OTAN, de una parte, y el Pacto de Varsovia, de otra, controlaban los destinos de Europa. Pues ya fuera bajo condiciones de libertad o bajo condiciones de servidumbre lo cierto es que no eran los europeos quienes decidían de la una o de la otra. Y si media Europa pudo vivir bajo libertad ello fue gracias a la protección de un país extra-europeo, de cuya seguridad y defensa hemos sido *free-riders* desde 1945. Y seguimos siéndolo.

No sólo el mundo había pasado a ser post-europeo; en cierto modo la misma Europa había pasado a ser extra-europea. Hablemos pues de ese mundo post-europeo, que es el nuestro.

Un mundo post-europeo

A partir de los años 40 del pasado siglo, una de las grandes figuras de la brillante intelectualidad centroeuropea, el filósofo checo Jan Patočka, perseguido primero por los nazis y más tarde por los comunistas, y abrumado por el drama de la guerra, el GULAG y el Holocausto, fue elaborando escritos varios publicados más tarde en francés con el título de *Europa después de Europa*. Para entonces ya había fallecido. En aquellos análisis Patočka, daba testimonio de la aparición de un mundo “post-europeo” al que llamaba, con visión casi profética, la “era planetaria”. Como antes Stefan Zweig o Ernst Junger, aseguraba que Europa se había “suicidado” en dos guerras mundiales, pero sin embargo había generado una “mundialización” de Europa y sus instituciones en una “herencia espiritual europea” que habría que recuperar. Europa, concluía Patočka, debía repensarse en ese nuevo mundo post-europeo. Una nueva Europa después de Europa, título que quisimos dar a un libro que editamos hace pocos años.

Analizaremos después esa “herencia espiritual” mundializada, pero veamos antes los contornos de ese mundo post-europeo.

El tema, como sabemos, no era nuevo. Ya en 1920, tras la derrota alemana, Oswald Spengler publicaría el texto de referencia obligada: *La decadencia de Occidente*. Pocos años más tarde, en La rebelión de las masas, Ortega advertirá que “Europa ya no manda en el mundo”. “La edad de la civilización europea está acabando” reiteraba Eric Fischer en plena Segunda Guerra. Y en 1955 el gran historiador británico Geoffrey Barraclough pronunciaba en la Universidad de Liverpool una trascendental conferencia titulada *El fin de la historia europea*

en la que aseguraba que, tras pasar de la Era Mediterránea a la Era Europea, y tras ella la Era Atlántica, vemos ahora emerger una Era del Pacífico que nos fuerza a pensar el mundo de nuevo. Ello no significa –continuaba Barraclough– “que la historia europea haya terminado”, por supuesto. Pero sí “que deja de tener significación histórica” y pasa a ser una “historia regional” más, ya no “la historia del mundo”, como había sido durante los últimos siglos. Palabras no muy distintas de las que escribiría bien poco después el gran sociólogo que fue Enrique Gómez Arboleya: “Europa... no se basta a sí misma. (Pero) al europeizar el resto del mundo se va colocando como una individualidad entre otras individualidades”.

Las décadas siguientes iban a confirmar los pronósticos de Ortega, Barraclough y Gómez Arboleya. Pues si la guerra y la descolonización fueron el primer paso, la paz dio el segundo. Detengámonos un momento en este argumento, central para entender la posición de Europa en el mundo contemporáneo.

Dicen que Comte dijo que la demografía es el destino. No es cierto; no lo dijo jamás. Pero *se non e vero è ben trovato*. Efectivamente, a comienzos del pasado siglo, Europa era algo más del 25% de la población del mundo. Y todavía a mediados del siglo representaba una quinta parte, algo más del 20%. Hoy se aproxima al 8% y desciende. Y hablamos de cantidad, no de calidad o de envejecimiento. ¿Por qué este descenso brutal? La explicación es sencilla: la humanidad ha pasado de unos 3.000 millones de habitantes en 1950 a más de 6.000 medio siglo después, a unos 9.000 para el año 2050, y estabilizarse definitivamente en unos 10.500 a finales de siglo, completando la transición demográfica: el salto desde altas tasas de natalidad y de



Esta divergencia demográfica entre el Este y el Oeste no tendría excesiva importancia si Europa conservara el monopolio sobre la ciencia y la tecnología del que disfrutó desde la revolución científica del siglo XVII.

mortalidad, a bajas tasas de lo uno y lo otro. Es decir, en poco más de un siglo se habrá triplicado desde los 3.000 a los 9.000 millones.

Pero todo ese enorme crecimiento se ha dado en el antes llamado tercer mundo, fuera del área desarrollada. Actualmente Asia es el 60% de la población, África, con un crecimiento espectacular, será pronto un 20%, y todo el viejo Occidente, es decir, Europa y las dos Américas, será otro 20%. Seis asiáticos por cada europeo, o tres por cada occidental. Y entre los 20 países más poblados del mundo sólo hay uno europeo, Alemania.

Esa divergencia demográfica entre el Este y el Oeste, entre *the West and the rest*, no tendría excesiva importancia si Europa conservara el monopolio sobre la ciencia y la tecnología del que disfrutó desde la revolución científica del siglo XVII. Pero ya no es así pues, acoplada con la divergencia demográfica, se ha producido una convergencia tecnológica, consecuencia de un fenómeno bien conocido por los antropólogos y los sociólogos: la difusión de productos, instrumentos y maneras de pensar.

Es más fácil copiar que inventar. Lo segundo requiere tiempo y esfuerzo; lo primero es casi innato. De modo que es fácil aprender de quien hace las cosas mejor.

En 1986, y a partir de los datos históricos de Angus Maddison, el economista americano William J. Baumol, en un importante trabajo publicado en la *American Economic Review*, elaboró la tesis de la convergencia de las economías abiertas. Baumol hablaba (recordando al viejo Veblen) del peso o dificultad creciente del liderazgo (*penalty of taking the lead*), o (recordando a Gerschenkron y el acelerado desarrollo de la Alemania guillermina de finales del XIX) de las ventajas de llegar el último (*relative backwardness*). Su idea central era que es más fácil transferir innovaciones que producirlas. Es lo que se ha llamado "la ventaja de llegar el último": basta copiar al líder para avanzar rápido. Y Baumol lo pudo comprobar al ver como las rentas per cápita de los países del G7 se habían ido aproximando entre 1870 y 1970; todos copiaron a EEUU, de modo que el gran diferencial de rentas per cápita inicial

se fue cerrando poco a poco y, al final, el peso económico de un país casi replicaba su peso demográfico. Es lo que hizo Japón en los años 60 y los llamados Tigres Asiáticos (Corea del Sur, Taiwán y Singapur) después. Pues bien, el dato evidente es que hoy se incorporan otras economías a ese mismo proceso de convergencia, sólo que a escala mundial y con economías inmensas.

¿Qué se copia? Todo. Baumol entendía por innovaciones, como nosotros, no sólo la tecnología sino también las buenas prácticas o las buenas políticas. Unas y otras innovaciones (de *hardware* o de *software*) son, en buena medida, bienes públicos. Primero se apropian de los productos ya sea el motor de combustión, los teléfonos móviles o el fusil de asalto AK47 Kalashnikov; más tarde aprenden a copiarlos; más tarde los mejoran, aprendiendo su lógica. Finalmente innovan ellos también. Y lo que pasa con los productos tecnológicos, con el *hardware*, pasa también con los productos culturales, con el *software*. Pues también se copia la contabilidad de doble entrada, los seguros, las hipotecas, los códigos de comercio, el *rule of law*, el Estado, y por supuesto la racionalidad y la ciencia. Volveré más adelante sobre ello.

Y así, a medida que se difunden las tecnologías, duras y blandas, la productividad del trabajador crece y converge también. Y entonces el peso demográfico cuenta. Y mucho. Pues las potencias demográficas devienen potencias económicas, y el peso económico de cada país tiende a ajustarse a su peso demográfico.

China tiene una productividad algo superior al 20% de la de EEUU. Pero son 1.300 millones de habitantes, de modo que, medido en PPP, ya en 2014 su PIB superó al de

EEUU, algo que el *Financial Times* anunció en portada a cinco columnas. Y el PIB de la India ha sobrepasado ya al de Japón. Y entre los 20 primeros países del mundo por PIB encontramos sólo seis europeos, Rusia incluida, pero siete asiáticos, cuatro americanos y tres de Oriente Medio.

Y la crisis económica no ha hecho sino acelerar esta dinámica. En 2014 el primer país europeo por tasa de crecimiento de su PIB, exceptuando a Mónaco, es Irlanda, que ocupa el lugar 77 del mundo; el Reino Unido ocupa el lugar 93; España el 156, de un total de 198. Si nos fijamos en la media de los últimos 10 años, los 10 países donde más ha crecido el PIB son Qatar, Turkmenistán, Etiopía, Azerbaiyán, China, Mongolia, Angola, Sierra Leona, Panamá y Timor. Polonia es el primer europeo, en la posición 90.

Pero la cosa no acaba aquí. Pues las potencias económicas pronto devienen potencias políticas. Tienen capacidad negociadora, conceden préstamos, hacen inversiones, pueden comprar productos naturales o manufacturados, importan o exportan. Como demostró el *European Council on Foreign Relations*, en los años 90, Europa ganaba el 72% de las votaciones en la Asamblea General de Naciones Unidas; China ganaba solo el 49%. Pero para comienzos de este siglo, Europa ganaba sólo el 49% mientras China ganaba el 74%. ¿Por qué? Casi la mitad de los países representados en la ONU son muy pequeños, tienen menos de cinco millones de habitantes, y su voto es fácil de comprar. Las potencias económicas son también potencias políticas.

El último salto, inevitable, es pasar a ser potencias militares. Pero, ¿cómo no hacerlo cuando tienen que asegurar sus suministros

y sus rutas comerciales? China y la India son gigantescas aspiradoras de recursos de todo tipo (ya sea petróleo, acero, cemento, cobre, algodón o carne), y más si crecen a ritmos del 7% o más. Por Malaca circulan un 70% de las importaciones de Corea del Sur, un 60% de las de Japón y Taiwán y un 80% de las de China. Así, tal como dijo Tomé Pires, frustrado embajador portugués en la China del siglo XVI, se puede decir que “quien posee Malaca tiene en sus manos la garganta de China”. De modo que esos países emergentes construyen armadas oceánicas para asegurar sus suministros, armadas que a su vez exigen bases militares navales para su aprisionamiento. Y están ya en la competición espacial y, por supuesto, en el ciberespacio.

Y se cierra el ciclo: la demografía deviene economía, ésta política y todo ello poder duro, poder militar.

Todo ello tiene consecuencias importantes de todo orden: ascenso de una inmensa clase media mundial, movimientos de población, presión sobre los recursos energéticos, materias primas y alimentos, pero también sobre el agua y el medio ambiente y, finalmente, una profunda reordenación de la arquitectura política y estratégica del mundo que desde la bipolaridad de la Guerra Fría ha pasado a la unipolaridad de la hegemonía norteamericana pero, desde ésta, se mueve aceleradamente a un terreno incierto, ya sea nueva bipolaridad asimétrica, una multipolaridad también asimétrica o un mundo de poder y de *realpolitik* que abraza a una UE que ha dejado eso atrás.

Pero, sobre todo, el resultado es ya una profunda alteración del centro de gravedad del mundo que se mueve (tanto en población

como en poder político, económico y militar) hacia Asia y el Pacífico, marginando a Europa (y a España dentro de Europa) y reorientando tanto África como América (norte y sur) hacia el Pacífico. Pues todo el mundo, y no sólo EEUU, Europa incluida, “pivota” hacia Asia.

Mientras tanto, mientras el mundo parece reproducir escenarios westfalianos (la expresión es de Kissinger), de grandes potencias que se entienden como sujetos soberanos sin reconocer ninguna autoridad superior, un mundo multipolar pero no multilateral, la UE, por el contrario, ha sabido construir un orden post-moderno y casi post-histórico de suma de soberanías sometidas al imperio de la ley. Un orden kantiano, sí, pero rodeado de un mundo, como siempre, hobbesiano.

No voy a insistir en algo que ya tuve la oportunidad de exponer antes en la Real Academia de Ciencias Morales y Políticas. No nos une el amor, sino el espanto, aseguraba Borges. Europa es el producto del espanto de la Segunda Guerra, el intento de asegurar el never more, el nunca jamás, el intento de ahormar a Hobbes.

Y la UE ha sido un éxito, sin duda el gran invento político de este continente tras los terribles fracasos de los totalitarismos del siglo XX. Un éxito certificado por el hecho de que jamás los ciudadanos europeos han vivido con mayor seguridad y menor riesgo de guerras o conflictos, jamás han sido más libres ni han disfrutado de mayor seguridad jurídica y respeto a las personas, ni jamás han disfrutado de mayor prosperidad y bienestar.

Pero como decía Herman Van Rompuy en 2010, en su discurso a los jóvenes del Colegio

de Brujas acerca de Los retos para Europa en un mundo cambiante, “nuestro principal reto es cómo lidiar, en tanto que Europa, con el resto del mundo ¿Cómo podemos imaginar a la Unión Europea en el océano geopolítico? ¿Estamos todos en el mismo barco bajo la misma bandera?”.

Y la respuesta es decepcionante.

Pues tras el fiasco –casi un engaño– del supuesto Tratado Constitucional, y la posterior puesta en marcha del de Lisboa, y aun repeniéndose de la última ampliación, la UE camina a paso lento, arrastrando los pies, sin liderazgo político y sin acabar de tener un papel claro en el nuevo orden mundial. No es una percepción de elites o expertos pues incluso los sondeos de opinión pública realizados en el mundo ponen de manifiesto que, así como EEUU y China (e incluso el Reino Unido) sí son percibidos como “grandes potencias”, la UE es así percibida, cierto.... pero sólo por los europeos. En la India, en Brasil y en África la UE puede ser admirada u deseada, pero no es un poder relevante en los asuntos mundiales. Y en los organismos multilaterales, en la ONU, en el G20, hay muchos europeos, pero poca Europa. En la

reciente cumbre del clima en París se ha visto de nuevo.

Carente de política exterior, y carente de fuerza que otorgue credibilidad a esa política exterior, la UE es incapaz de estabilizar ninguna de sus dos fronteras tradicionales: la del Este, atacada por Rusia (Tocqueville tenía razón), y la del Sur, desestabilizada por guerras que no sabemos luchar, y por masas de refugiados e inmigrantes que no sabemos integrar. Y desestabilizada dentro por esas mismas fuerzas, superando a duras penas el “Grexit”, con la incógnita del “Brexit”, con movilizaciones anti-europeas por doquier (por cierto, no en España), con sus fronteras interiores reabiertas, y con su capital, Bruselas, paralizada durante días por la vanguardia de los nuevos bárbaros, casi una nueva *Völkerwanderung* que no habría asombrado a Toynbee.

Hay avances, ciertamente. La crisis del euro ha obligado a construir, a duras penas, una gobernanza económica. Parece que la crisis de los refugiados puede dar lugar, finalmente, tras más de 15 años de discusiones, a una verdadera frontera exterior y una política de inmigración. Pero la región con mayor calidad



La UE ha sido un éxito, sin duda el gran invento político de este continente tras los terribles fracasos de los totalitarismos del siglo XX.



“No ha sido Occidente quien ha sido golpeado por el mundo. Ha sido el mundo quien ha sido golpeado con fuerza por Occidente”.

(Arnold Toynbee)

de vida del mundo, de hecho con la mayor calidad de vida que hubo jamás, el mejor de los mundos conocidos, parece haber olvidado lo que Hegel nos enseñó en su dialéctica del amo y del esclavo: sólo es verdaderamente libre quien está dispuesto a arriesgar su vida por mantener su libertad; quien no está dispuesto, es ya esclavo, aunque no lo sepa. La UE necesita, más que nada, un poderoso reame moral.

Nuestro mundo es post-europeo, ciertamente. Incluso Europa, si se me permite, es post-europea. Pero como decía Arboleya, en un mundo profundamente europeizado, y a ello quiero dedicar el resto de este análisis. Hablemos pues de la “herencia espiritual europea”.

La “herencia espiritual europea”

Volvamos a Toynbee: “los historiadores futuros dirán... que el gran suceso del siglo XX fue el impacto de la civilización occidental sobre todas las restantes sociedades vivientes y el mundo”, señalaba. Y años más tarde añadía: “El encuentro entre el mundo y Occidente acabará siendo, retrospectivamente, el suceso más importante de la historia moderna”. Pero cuidado, “no ha sido Occidente quien

ha sido golpeado por el mundo; ha sido el mundo quien ha sido golpeado, y golpeado con fuerza, por Occidente”. Y es importante entender el alcance de esa penetración occidental más allá de su decreciente peso político.

Un ejemplo próximo de esta profunda europeización nos la ofrece América Latina. Que si merece ese nombre –y creo que lo merece– es porque esa fue la tarea que realizaron los pioneros ibéricos: latinizar, es decir, romanizar, incorporar América a la cultura grecolatina. Hoy en América se habla latín vulgar (el español o el portugués), su religión mayoritaria es la que fue religión oficial del Imperio Romano; su derecho tiene como base el romano, su urbanismo, su arquitectura, incluso su agricultura, es mediterránea y romana. De modo que las que fueron provincias de Roma en la Península Ibérica romanizaron aquel continente incorporándolo a la civilización occidental, a la civilización europea. Como decía Zubiri agudamente los romanos no son nuestros clásicos, nosotros somos romanos, América Latina es romana, aunque no lo sepa.

Pero es sólo un ejemplo de un proceso mucho más vasto, pues Europa ha exportado al mundo todas sus instituciones fundamentales, ha triunfado como civilización, y sus principales logros se afianzan hoy en todas partes con escasas excepciones. La más importante, sin duda, el mundo islámico o, para ser más precisos, el árabe-islámico, una excepción cuyo análisis tengo que dejar para otra ocasión, pero que es eso, una excepción.

Efectivamente, si indagamos cuáles son las instituciones dominantes en el mundo moderno, encontraremos tres: una política, otra económica y una tercera cultural, que son otras tantas aportaciones de Europa a una emergente *e in fieri* civilización mundial, la primera que ha existido en la historia de la humanidad.

Para comenzar, no ya la forma Estado –generalizada a todo el mundo como modelo de arquitectura política, sin alternativa alguna pues hemos estatalizado el mundo entero– sino el Estado democrático y liberal como forma política dominante, que hoy no confronta legitimidad alternativa alguna² y que, desde 1989, ha hecho progresos considerables expandiéndose por Europa del sur y del este,

América Latina, Asia, e incluso África. Hoy, según acredita *Freedom House*, la mayoría de los países son democráticos (el 46%) y la mayoría de la población vive en países democráticos (el 43%).

Es más, tenía toda la razón Fukuyama cuando argumentó en *El fin de la historia* que la legitimidad democrática es ya la única aceptable y reconocida. Ronald Inglehart, profesor de sociología de la Universidad de Michigan, y sin duda el mayor experto mundial en valores comparados y responsable de los grandes estudios de valores (los *World Value Surveys*), lo ha comprobado más allá de toda duda:

“En este momento de la historia la democracia tiene una imagen positiva abrumadora en todo el mundo –señala Inglehart–. En país tras país, una clara mayoría de la población cree que ‘tener un sistema político democrático’ es ‘bueno’ o ‘muy bueno’. Estos resultados representan un cambio dramático en relación con lo que ocurría en los años 30 y 40...”. Ello es tan cierto que poco más de media docena de países del mundo se autodefinen como “no democráticos”; todos los demás



Si indagamos cuáles son las instituciones dominantes en el mundo moderno, encontraremos tres: una política, otra económica y una tercera cultural, que son otras tantas aportaciones de Europa a una emergente e in fieri civilización mundial.

2 El injustamente menospreciado ensayo de Francis Fukuyama, *The End of History and the Last Man*, publicado en 1992, sostenía acertadamente este argumento.



¿Cómo puedes tener libertad de conciencia sin libertad de expresión, y ésta sin libertad política, y ésta sin libertad económica?

dicen serlo, aunque no lo sean, pues se trata del único discurso que proporciona legitimidad.

La segunda “invención” institucional occidental que se ha expandido por todo el mundo es la economía de mercado, lo que hace tiempo llamábamos (con terminología obsoleta) “modo de producción capitalista”, tal que, de nuevo, no confronta alternativa alguna, incluso en estos momentos de manifiesta y grave crisis económica. Que, no ya la India o China, sino incluso Rusia, haya adoptado este modelo económico, con notable éxito en algún caso, es todo un indicador de su solidez, al menos comparada con otros posibles modelos hoy inexistentes. Si China ha crecido espectacularmente desde las reformas de Deng Xiao Ping de 1978, se debe a ello, no a que es un Estado autoritario o totalitario. ¿Quién cree hoy en economías centralizadas, planes quinquenales o parecidos? Al parecer, sólo algunos occidentales. Un sondeo del *Pew Global Attitudes Projects* de 2010 que indagaba el apoyo a la economía de mercado ponía de manifiesto que este contaba con nada menos que un 84% de apoyo en China (el mayor del mundo), seguido de Nigeria (82%), la India (79%), Corea del Sur (78%) y Brasil (75%), muy por delante de países como EEUU (68%) o de Europa, donde es muy inferior y, por cierto, ha decrecido.

Pero la “invención” occidental que puede ser más importante en el futuro es la cultural: una cultura basada en el dialogo racional y la prueba empírica como base del discurso y la argumentación, una cultura basada en la ciencia. Y recordemos que, para Ortega y Gasset Europa era eso: ciencia. “Europa es ciencia”, dirá en las *Meditaciones del Quijote* (1914).

A comienzos del pasado siglo Thorstein Veblen publicaba el primer estudio sociológico de la ciencia, *El lugar de la ciencia en la civilización moderna* (1906). Y señalaba que “ningún otro ideal cultural ocupa un lugar indiscutible similar en las convicciones de la humanidad civilizada”. “La ciencia –concluía Veblen con rotundidad– da su carácter a la cultura moderna”. Y así es, la ciencia permea la sociedad moderna, de Occidente o de Oriente, es el depósito indiscutible de la Verdad (con mayúscula) tal que incluso el Papa parece rendirse ante ella, y es el motor más fuerte del cambio social, el *Deus ex machina* de las sociedades modernas.

Así pues, democracia, mercado y ciencia. No tengo tiempo ni es la ocasión para mostrar que no se trata de tres piezas independientes que pueden o no darse juntas, sino más bien de los tres lados del mismo triangulo institucional

cuyo centro lo ocupa la libertad del individuo, de modo que cada uno refuerza a los otros dos. No hay democracia sin mercado; no hay ciencia sin libertad y democracia, como demostró Robert Merton; puede haber mercado sin democracia pero es ineficiente y corrupto, como vemos una y otra vez. ¿Cómo puedes tener libertad de conciencia sin libertad de expresión, y ésta sin libertad política, y ésta sin libertad económica?

En todo caso este triple *acquis occidentale* (si se me permite la expresión, que pretende resaltar la similitud con el *acquis communautaire*), democracia, mercado y ciencia, implica un profundo proceso de occidentalización del mundo, de homogeneización cultural e institucional, al tiempo que, paradójicamente, y gracias a la difusión de ese mismo *acquis*, Occidente va perdiendo iniciativa y poder relativo. Hoy la racionalidad y la ciencia, al igual que la tecnología que genera, la democracia y el mercado, han dejado de ser patrimonio de Occidente y los encontramos en Japón, al igual que en la India, China, Brasil, Indonesia y África del Sur.

¿Por qué ocurre tal cosa, podemos preguntarnos? Por una lógica social simple y conocida que el citado Ronald Inglehart ha analizado en numerosas publicaciones alrededor de la convergencia mundial de valores y actitudes. Como escriben Inglehart y Welzel:

“... la evidencia de muchos países del mundo indica que el desarrollo socioeconómico sí tiende a propulsar a varias sociedades en una dirección predecible. El desarrollo socioeconómico se origina con la innovación tecnocientífica que fomenta la

productividad laboral algo que ocasiona especialización ocupacional, aumento de los niveles educativos y los niveles de renta y diversificación de la interacción humana por la que el acento sobre las relaciones de autoridad cambia para ensalzar las relaciones de la negociación. A largo plazo esto ocasiona cambios culturales en los roles de género, las actitudes hacia la autoridad, las normas sexuales la disminución de la tasa de fecundidad, el aumento de la participación política y públicos más críticos y menos fáciles de manipular...”.

“El desarrollo socioeconómico tiende a impulsar a las sociedades hacia el cambio en la misma dirección, independientemente de su herencia cultural”.

Y subrayo esta idea: independientemente de su herencia cultural.

Y así, por ejemplo, en contra de tesis sostenidas con contumacia por los medios de comunicación, la secularización del mundo continúa imparable, no solo en Europa (o incluso en EEUU) sino en América Latina, Asia y África, en donde el discurso secular y racionalista se impone progresivamente, suavizando los conflictos religiosos y la diversidad de concepciones del mundo que implican. Y así también, la inmensa diversidad lingüística pre-moderna, otro factor generador de diversidad de concepciones del mundo, se reduce aceleradamente. De acuerdo con el *Atlas UNESCO de las lenguas en peligro en el mundo*, de los más de 6.000 idiomas existentes actualmente, más de 200 se han extinguido en el curso de las tres últimas generaciones, 538 están en situación crítica, 502 gravemente en peligro, 632 en peligro y 607 en situación vulnerable. En pocos

años quedarán algunos cientos de lenguas, pero las occidentales (inglés, español) serán dominantes. Y así también, los valores occidentales (derechos humanos, *rule of law*, igualdad de la mujer, libertad individual) se generalizan.

Por citar algunos datos, el 70% de la población del mundo apoya la promoción de los derechos humanos, el 85% la selección de los gobernantes por elecciones, el 61% el derecho de practicar cualquier religión, la mayoría de los países africanos e incluso musulmanes apoyan la democracia, etc. Occidentalización cultural que se confirma si hacemos –con Inglehart– un análisis en términos de cohortes, pues en todas partes los más jóvenes “se apuntan al futuro” de modo que, a medida que se acentúa el cambio social, las diferencias intergeneracionales se refuerzan: los mayores sostienen todavía valores tradicionales, los adultos se mueven en universos culturales materialistas, pero los jóvenes pertenecen ya al universo post-materialista y post-industrial. El cambio intergeneracional no hace sino exhibir la dinámica misma del cambio cultural.

Pero si tuviera que establecer alguna prioridad ésta tendría que ser, como lo es siempre, la técnica y el conocimiento. Pues hablamos de un proceso civilizatorio mundial en el que la variable explicativa, el motor, es la tecnociencia, que se expande y converge en todo el mundo, induciendo una homogeneización de valores y estilos de vida a través de tres procesos.

En primer lugar, a través de sus productos, que impregnan todas las sociedades y las occidentaliza. El ordenador, el teléfono móvil, los automóviles y los aviones, el GPS, las

tecnología médicas, no menos que los rascacielos, los aeropuertos, las oficinas y los centros comerciales, y de modo más general la arquitectura, la sanidad, el transporte y las infraestructuras, incluso las técnicas agrícolas, y tantos otros cachivaches que se nos cuelan en los bolsillos, o nos llevan, o rodean, inducen prácticas y hábitos homogéneos. Todo ello homogeneiza y occidentaliza al tiempo que, paradójicamente, los mismos productos se desvinculan de su origen, se des-occidentalizan. Pues, ¿son “occidentales” los rascacielos, los aeropuertos, los centros comerciales, los pantalones vaqueros y los *tee-shirts*? Lo fueron, pero ya no.

Como lo hace también –en segundo lugar– la tecno-ciencia entendida ahora como *software*, como lógica y modo de pensar, como cultura dominante, según lo vio Veblen. La ciencia moderna se aprende y se practica no sólo en Boston y Cambridge, sino en Tokio, Beijing y Bombay, y se enseña en todas las escuelas y universidades del mundo. Pero el aprendizaje de la tecnociencia genera hábitos de pensamiento, *manières de penser*, como decía Emilio Durkheim, hábitos, que se trasladan de un escenario a otro. Pues quien aprende a pensar en términos lógico-analíticos para abordar una cuestión técnica (cómo hacer una carretera o curar un enfermo, por ejemplo), no podrá no usar lógicas similares en otros ámbitos y, en última instancia, en su vida cotidiana.

Y como lo hace –en tercer lugar– la ciencia entendida en su dimensión social, la tecnociencia social. Pues cuando hablamos de la influencia de la ciencia siempre pensamos en la tecnociencia dura, físico-química, en *hardware*, y nunca en la blanda, en las ciencias sociales, en el *software* cultural. Pero

—como venimos insistiendo— hay también una tecnociencia social que abarca cuestiones como el buen gobierno y el *rule of law*, el derecho mercantil, comercial y de familia, los seguros, la contabilidad y las auditorías, las buenas políticas económicas, la gestión de problemas sociales y un largo etcétera de técnicas con inmenso impacto. En el fondo, las pautas de difusión cultural del estribo hace siglos, o del motor de combustión recientemente, no son esencialmente distintas de las que afectan a la contabilidad, los registros de propiedad o la hipoteca, tecnologías sociales, que son al tiempo programas culturales. Y sin duda, como vio Weber, el derecho formal es una de esas tecnologías más importantes. El modo cómo Japón o Turquía hace décadas incorporaron el derecho europeo es un ejemplo de ello, que hoy se extiende a numerosos países.

Pondré un ejemplo que me ha impactado por su carácter revelador al afectar a lo más profundo de la socialización: la sensibilidad. En la China de Mao, y durante décadas, la música clásica europea fue rechazada como instrumento del imperialismo. El piano era el icono de un instrumento musical burgués por excelencia. Pero hete aquí que en los últimos años dos grandes pianistas chinos, Lang Lang y Li Yundi, después de cosechar éxitos enormes en Occidente, empezaron a ser conocidos en China. Ello llevó a la nueva clase media de ese país a interesarse por el piano. Pues bien, hoy se estima que hay nada menos que unos 40 millones de niños chinos estudiando piano, y ese país es el principal productor y consumidor de pianos, con una cuota del 77% del mercado mundial, según los analistas de Research Moz. Es evidente que la próxima generación de grandes pianistas estará dominada por jóvenes chinos. Pero lo

más importante es lo siguiente: ¿qué música tocan esos millones de niños y niñas chinos, que música les emociona, les conmueve? Por supuesto tocan a Bach o a Chopin, a Stravinsky o a Rachmaninov, se emocionan tocando música europea. Nuestro compañero Lopez Quintas nos ha ilustrado muchas veces sobre la capacidad educativa de la música. Retengamos pues esa idea. También la educación sentimental del mundo es, en buena medida, de raíz europea.

Para acabar: creo que si pretendemos entender la dinámica cultural e institucional el mundo globalizado debemos recuperar el sentido originario (francés, por cierto) del término “civilización”. Pues lo que tenemos delante no es ni un *puzzle* o *patchwork* de culturas variadas, como lo percibió el historicismo, ni un conflicto o una alianza de civilizaciones, sino la emergencia de una civilización mundial *in fieri* que cobija a más y más culturas pero, al hacerlo, y al tiempo que les dota de instrumentos de supervivencia y revitalización, las racionaliza e impregna de formas estándar que son occidentales, formas que, al tiempo que se expanden y generalizan, dejan de ser propiamente occidentales. ¿Son occidentales los rascacielos de Tokio o Shanghái?

El sociólogo francés Lipovetsky se pregunta: “eclipse del eurocentrismo, ¿significa desoccidentalización del planeta?”. Y responde: “miremos donde miremos, modernizarse es, todavía, en cierto modo, occidentalizarse, es decir, transformarse y reestructurarse de acuerdo con núcleos fundamentales de la cultura-mundo que proceden de Europa”. Y añade: “¿Acaso vemos mestizaje en el funcionamiento financiero, en el trabajo científico, en el universo técnico, en las



Si es cierto que durante varios siglos la historia del mundo se ha escrito aquí en Europa, no lo es menos que hoy el riesgo que corremos es que se inviertan los destinos y sean otros quienes escriban nuestra propia historia, como les ocurrió a ellos antes.

prácticas médicas? Por el contrario, el intercambio es desigual y “ningún pueblo, ninguna nación está fuera de la dinámica de Occidente y de su labor des-traccionalizadora”. El mundo golpeado, y golpeado con fuerza, por Occidente.

Conclusión

Hace más de un siglo que el gran aragonés que fue Joaquín Costa –cuyo centenario celebramos en 2011– nos interpeló a los españoles asegurando que deberíamos “cerrar con siete llaves el sepulcro del Cid” para olvidar las viejas glorias del Imperio y mirar adelante. Lo hicimos en 1978, y no nos fue nada mal. Pero puede que no sólo los españoles, sino todos los europeos, hayan caído de nuevo en la tentación que denunciaba Costa.

Pues el supuesto central es que nos encontramos en una encrucijada vital: o Europa se articula como unidad para asumir un papel central en la gobernabilidad del nuevo mundo globalizado, en el “océano geopolítico”, como lo llama Van Rompuy, o quedará relegada a un papel cada vez más dependiente y secundario.

Pues si es cierto que durante varios siglos la historia del mundo se ha escrito aquí en Europa, no lo es menos que hoy el riesgo que corremos es que se inviertan los destinos y sean otros quienes escriban nuestra propia historia, como les ocurrió a ellos antes.

El destino no está marcado, desde luego, pero los europeos –y los españoles– debemos entender que estar a la altura de los nuevos tiempos exige de nosotros un esfuerzo de generosidad, trabajo, visión e inteligencia para devolvernos al menos el protagonismo de nuestra propia historia. Pues los europeos no tenemos alternativa alguna a ese esfuerzo colectivo.

No pocos aseguran que los “cisnes negros” –los acontecimientos improbables– son más y más frecuentes, y debemos acostumbrarnos a pensar lo impensable. La ciencia social ha fracasado rotundamente en ocasiones cruciales en las últimas décadas, y no fue capaz de prever ni la caída de la Unión Soviética, ni la amenaza del terrorismo islamista en el 2001, ni la crisis económica del 2007, ni la primavera árabe ni el invierno que le sucedió. Y uno de los grandes expertos

en historias imperiales –Niall Ferguson– nos advierte que la caída de estos puede seguir lógicas no lineales para precipitarse en pocos años a consecuencia del aleteo de una mariposa, como ocurrió con la Unión Soviética en 1989. Al fin y al cabo el Imperio Romano se hundió en menos de 50 años, pero la Francia borbónica o el Imperio Británico tardaron aún menos. Debemos pues ser humildes y muy conscientes de que nuestros argumentos y escenarios pueden verse devaluados en meses por algún nuevo “cisne negro”.

También dentro de Europa. La crisis económica ha supuesto un envite fuerte a la solidez de la moneda única, del euro, la corona del mercado común. Y la crisis del euro es todo un indicador de cuanto nos preocupa: no es posible avanzar en un mercado y una moneda común sin avanzar en la gobernanza económica, pero esto implica saltar desde la economía común a la política común. La crisis de los refugiados, la ausencia de una política energética común, la Europa digital y la amenaza terrorista, son otras tantas cuestiones necesitadas de una Europa unida y fuerte.

¿Hay alternativa? Por supuesto, la actual, abandonarse al destino, ser un “testigo pasivo”. Lo dijo Octavio Paz de nosotros en 1983 con amargas palabras:

“Lo único que une a Europa es su pasividad ante el destino. Después de la Segunda Guerra Mundial las naciones del Viejo Mundo se replegaron en sí mismas y han consagrado sus inmensas energías a crear una prosperidad sin grandeza y a cultivar un hedonismo sin pasión y sin riesgos”.

Prosperidad sin grandeza y hedonismo sin pasión. Es un diagnóstico muy duro. Evitar que Octavio Paz tenga razón es nuestro reto urgente. Construir una nueva Europa más allá de la Era de Europa. Y sólo una Europa unida podrá ser un sujeto histórico-universal capaz de sacarnos de ese pantano y colocarnos a la altura de los tiempos. Podemos llamarla como queramos, pero será una federación de Estados, serán, en todo caso, unos Estados Unidos de Europa.

COP21 and the Paris Agreement: a diplomacy masterclass in search of greater climate ambition

Lara Lázaro-Touza

The Paris Agreement is a turning point in the multilateral fight against climate change. Implementation will, however, be key in determining the extent of our collective will to limit dangerous interference with the climate system.

Summary

Many key elements that led to the Copenhagen Accord have evolved in the past six years. Increased scientific evidence, updated economic analysis on the consequences of climate change, technological advances and developments in the energy sector, an increase in the frequency and intensity of extreme weather events and transformations in climate governance have created a narrow window of opportunity through which the Paris Agreement emerged. Some of these key changes as well as the results of COP21 are critically analysed. The analysis concludes that the diplomatic success that culminated in the

adoption of the Paris Agreement provides the world with a new global climate governance framework that contains valuable elements in the fight against climate change. However, current mitigation commitments will overshoot the 2°C limit by around one degree. Therefore more needs to be done and work has to start in earnest now if we are to avoid the worst consequences of a changing climate. The task at hand is herculean as solving the climate problem requires profoundly transforming productive systems and consumption patterns.

Analysis

From Copenhagen to Paris

The road from Copenhagen to Paris has been paved by developments in science, economics, energy and climate governance. These are analysed in the subsections below before engaging in a description and preliminary assessment of the key outcomes of the Paris Agreement.

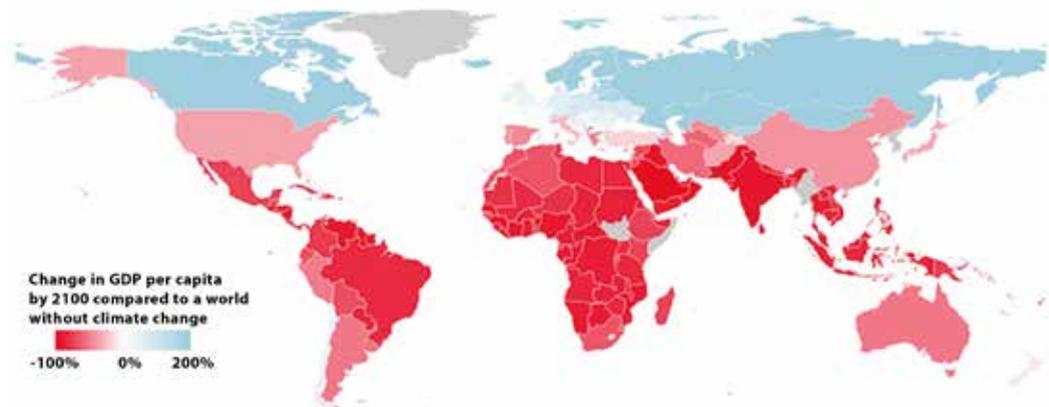
Science, economics and energy

The science is more robust in 2015 than it was in 2009. In fact, the publication of the Fifth Assessment Report (AR5) by the Intergovernmental Panel on Climate Change (IPCC)¹ in 2013-14 asserted that climate change is unequivocal, it is already impacting socioeconomic and natural systems alike, and human influence on this process is clear.

There is an overwhelming agreement among scientists (97% agree)² that climate change is happening and that its anthropogenic component is significant. Additionally, climate-change economists agree that climate models underestimate the consequences of climate change. They also agree that action in earnest is called for as climate change is already

affecting our economies, or will do so in the medium and long terms.³ In fact, analysis by Dell et al. (2011)⁴ on less developed countries, as well as Burke et al. (2015),⁵ confirm the relationship between economic growth and temperature increases. The latter conclude that economic productivity reaches its peak at an average temperature of 13°C with sharp declines in productivity at higher average temperatures. Burke et al. (2015) conclude that by the end of the century global GDP per capita could be 23% lower in high greenhouse gas (GHG) emission scenarios compared to scenarios where there is no climate change; a powerful reason to limit our emissions. Figure 1 below depicts the economic impacts of climate change by country.

Figure 1. Country projections of the economic impacts of climate change



Source: Burke et al. (2015), p. 4.

1 IPCC (2014), 'Climate Change 2014 synthesis report. Summary for policymakers chapter', https://www.ipcc.ch/pdf/assessment-report/ar5/syr/AR5_SYR_FINAL_SPM.pdf.

2 <http://climate.nasa.gov/scientific-consensus/>.

3 P. Howard & D. Sylvan (2015), 'Expert consensus on the economics of Climate Change', Institute for Policy Integrity, New York University School of Law, <http://policyintegrity.org/files/publications/ExpertConsensusReport.pdf>; and N. Stern (2013), 'The structure of economic modelling of the potential impacts of Climate Change: grafting gross underestimation of risk onto already narrow science models', *Journal of Economic Literature*, vol. 51, nr. 3, p. 838-859, <http://dx.doi.org/10.1257/jel.51.3.838>.

4 M. Dell, B.F. Jones & A. Olken (2012), 'Temperature shocks and economic growth: evidence from the last half century', *American Economic Journal: Macroeconomics*, vol. 4, nr 3, p. 66-95, <http://dx.doi.org/10.1257/mac.4.3.66>.

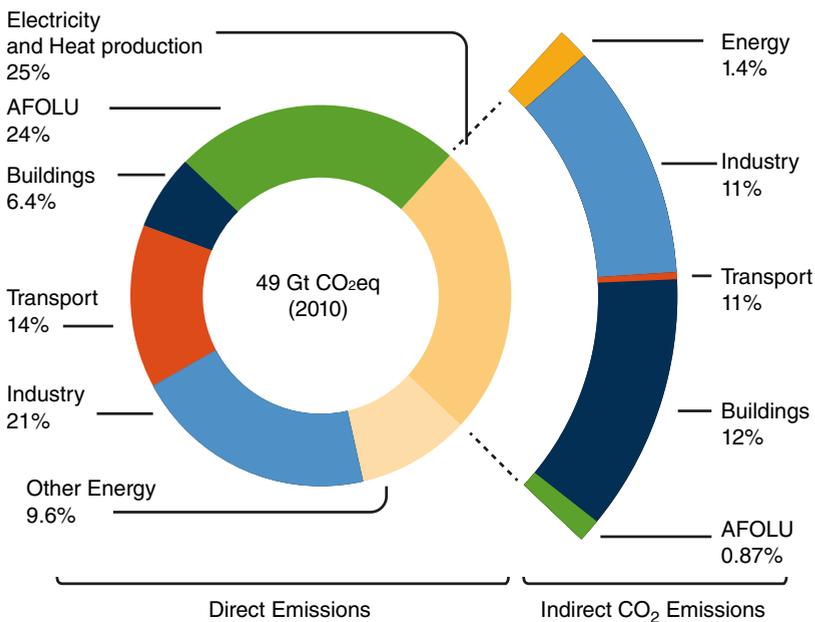
5 M. Burke, S.M. Hsiang & E. Miguel (2015), 'Global non-linear effect of temperature on economic production', *Nature*, nr 527, p. 235-239, DOI:10.1038/nature15725.

The World Economic Forum (2015)⁶ claimed that extreme weather events, water and food crises as well as failure to adapt to climate change are ranked among the most likely global risks. It is hence not surprising that mainstreaming climate risk analysis in investment portfolios is beginning to occur. According to BlackRock (2015),⁷ asset owners are starting to worry about stranded assets and companies that are most vulnerable to physical or regulatory climate risks could trade at a discount in the future. The inclusion of climate risk analysis in investment portfolios is expected to negatively impact high-cost oil companies and oil exporting countries while positively impacting parts of the renewable energy

industry and the clean technology sector. The arguments for divesting are mounting.

The cost of renewable energy has dropped dramatically since Copenhagen. Costs for solar photovoltaic fell by 66% between 2009 and 2013 according to IRENA⁸ and onshore wind-energy costs have dropped by 18% (Ibid.). In the coming years the cost of renewable energy is expected to be further reduced and solar photovoltaic is expected to reach grid parity in 80% of countries in the two years.⁹ Given that energy represents the lion's share of global emissions (see Figure 2 below), any cost reduction in low carbon energy sources is good news for the energy transition.

Figure 2. Greenhouse gas emissions by economic sectors



Source: IPCC (2014).

6 World Economic Forum (2015), 'Global risks 2015', 10th edition, http://www3.weforum.org/docs/WEF_Global_Risks_2015_Report15.pdf.

7 BlackRock Investment Institute (2015), 'The price of Climate Change. Global warming impacts on portfolios', October, <https://www.blackrock.com/corporate/en-mx/literature/whitepaper/bii-pricing-climate-risk-international.pdf>.

8 IRENA (2014), Rethinking energy. Towards a new power system, http://www.irena.org/rethinking/Rethinking_FullReport_web.pdf.

9 University of Cambridge and PwC (2015), 'Financing the future of energy. The opportunity for the Gulf's financial services sector. A report for the National Bank of Abu Dhabi', March, https://www.nbad.com/content/dam/NBAD/documents/Business/FOE_Full_Report.pdf.

Having analysed the key developments in science, economics and energy we now turn to the analysis of changes in global climate governance in the run-up to the Paris Climate Conference.

Climate change governance ahead of COP21: from the French Presidency to the Pope

The French Presidency of COP21 worked throughout 2015 to prepare the climate conference in Paris. The COP President, Laurent Fabius, as well as his team, were praised throughout the meeting for their ability to listen, ensure transparency¹⁰ and broker consensus on the main sticking points. One of the innovative moves by the French was their invitation of Heads of State and Government to intervene at the beginning rather than at the end of the COP, as was the case in Copenhagen. This showcased political will and arguably helped push technical work forward from the outset.

In stark contrast to COP15, expectations as regards the outcome of the Paris Conference were lower than expectations regarding the outcome of the Copenhagen Conference. French diplomacy, think tanks and academics alike¹¹ had warned the world that COP21 results would not solve the climate-change problem. Paris was not thought of as the COP to end all COPs, as was perhaps Copenhagen for some outside observers. The fact that an agreement to succeed the Kyoto Protocol¹²

was not reached during COP15 and the realisation that solving the climate problem means totally transforming productive systems and consumption patterns were powerful reasons to purposefully lower expectations as regards the Paris outcome.

Following a bottom-up approach to raising ambition, all countries, developed and developing, were asked in December 2013¹³ to submit their Intended Nationally Determined Contributions (INDCs)¹⁴ well in advance of COP21, according to their common but differentiated responsibilities and respective capabilities (CBDR-RC) in the light of national circumstances. This is a substantial change from the Kyoto Protocol that was based on developed countries (that had historically contributed more to GHG emissions) being the only ones with emission reduction targets. There has thus been a transition from blame to collective will to act according to national possibilities and priorities. The result of this was that by 1 October 2015 some 119 INDCs from 147 parties, representing 86% of global emissions in 2010, had been submitted, a first in the history of climate negotiations.¹⁵ These figures are indeed impressive as they include almost all parties and all major GHG emitters.

Key emitters were on board. China and the US had jointly announced in November 2014 their intention to work together to ensure the adoption of an agreement in Paris. In its INDC, the US announced it would reduce its

10 <http://www.theclimategroup.org/what-we-do/news-and-blogs/cop21-damian-ryan-asks-if-paris-is-keeping-on-track/>.

11 <http://www.theclimategroup.org/what-we-do/news-and-blogs/cop21-damian-ryan-asks-if-paris-is-keeping-on-track/>.
<http://blogs.ei.columbia.edu/2015/11/23/from-copenhagen-to-paris-low-expectations/>.

12 D. Bodansky (2010), 'The Copenhagen Climate Conference: a post-mortem', *The American Journal of International Law*, vol. 104, nr 2, April, p. 230-240, <http://www.indiaenvironmentportal.org.in/files/SSRN-id1553167.pdf>.

13 <http://unfccc.int/resource/docs/2013/cop19/eng/10a01.pdf#page=3>.

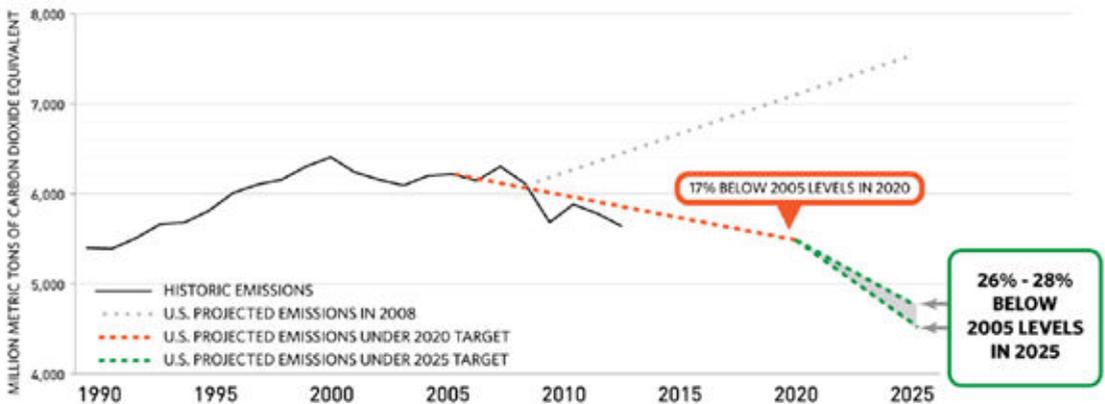
14 Intended Nationally Determined Contributions (INDCs) are countries' post 2020 climate commitments.

15 <http://unfccc.int/resource/docs/2015/cop21/eng/07.pdf>. The submission of INDCs continued throughout the COP. At the time of writing, 160 INDCs have been submitted, representing 188 parties and 98.6% of global emissions. See <http://cait.wri.org/indc/>.

emission by 26%- 28% below its 2005 level by 2025, emphasising that the target is in line with an 80% reduction of GHG emissions by

2050.¹⁶ Figure 3 below shows historic and projected US GHG emissions in 2020 and 2025.¹⁷

Figure 3. US historic and projected GHG emissions



Source: <http://www4.unfccc.int/submissions/indc/Submission%20Pages/submissions.aspx>.

China's INDC claimed its intention was to both reach its emissions peak and increase the share of non-fossil fuel energy sources in its energy mix to 20% by 2030. In addition, China's CO₂ intensity per unit of GDP is to be reduced by 60%-65% compared with 2005 levels. China also committed to increase forest cover by 4.5 billion cubic metres compared with 2005 levels.¹⁸

Europe's contribution was announced ahead of those of the US and China at the European Council in October 2014. The European INDC included an economy-wide GHG reduction target of no less than 40% by 2030 compared to 1990. This target is to be jointly fulfilled,

with no use of international market-based mechanisms. Allocation of the target among member countries is yet to be finalised.

However, the commitments described above, contained in the US, Chinese and European INDCs, are rated 'medium' according to Climate Action Tracker.¹⁹ This means that if all governments' efforts were in this range, global average warming would likely exceed 2°C. This is also the case of other major emitters such as Brazil and India. INDCs submitted by Japan, Russia and South Africa, among others, are rated insufficient, meaning that if all governments put forth similar efforts to these countries, global average warming

16 <http://www4.unfccc.int/submissions/INDC/Published%20Documents/United%20States%20of%20America/1/U.S.%20Cover%20Note%20INDC%20and%20Accompanying%20Information.pdf>.

17 President Obama also announced in August 2015 the Clean Power Plan aimed at reducing GHG emissions from the power sector by 32% below 2005 levels by 2030. Renewable energy will be ramped up and new fuel efficiency standards for heavy-duty vehicles will be implemented by 2019.

18 <http://www4.unfccc.int/submissions/INDC/Published%20Documents/China/1/China's%20INDC%20-%20on%2030%20June%202015.pdf>. Additionally, the joint statement by China and the US in September 2015 confirmed China's intention of launching a nation-wide emissions trading scheme by 2017 that would cover the power sector as well as the main industrial sectors. A 'green dispatch' will also be implemented to promote low-carbon energy sources in the electricity mix.

19 <http://climateactiontracker.org/indcs.html>.

would likely be in the range of 3°C to 4°C. Only Bhutan, Costa Rica, Ethiopia, Gambia and Morocco (the latter to hold the future COP22 Presidency) have submitted intended contributions in line with the goal of limiting mean global temperature increases to 2°C.

Therefore, neither INDCs submitted before or during COP21 are enough to provide the world with a reasonable likelihood of limiting average global temperatures to 2°C above pre-industrial levels. In fact, the median increase in global average temperatures is likely to be 2.7°C in 2100 compared to pre-industrial levels, provided all pledges included in the INDCs are fully implemented.²⁰ This

reality check reinforces the need for continued negotiations and increased ambition over time.

In addition to national commitments, unprecedented action at subnational, city and firm level is occurring. The traditional top-down approach to climate regime building is being progressively transformed. Initiatives from business, cities, regions and civil society have been channelled, inter alia, through the Lima-Paris Action Agenda (LPAA). The LPAA crystallised in over 10,000 concrete actions, engagement by over 2,000 cities, more than 2,000 companies²¹ as well as more than 200 civil society organisations. Figure 4 below summarises some of the key announcements by the LPAA.

Figure 4. Initiatives under the Lima-Paris Action Agenda

Sector	Announcement/initiative
Forest	Germany, Norway and the UK will provide over US\$5 billion from 2015 to 2020 to forest countries if they prove measured, reported and verified emission reductions.
Agriculture	The 4/1000 Initiative: Soils for Food Security and Climate aims at protecting and increasing carbon uptake in soils.
Resilience Water	Paris Pact on Water and Climate Change Adaptation. US\$20 million in technical assistance and potentially over US\$1 billion in financing.

²⁰ The full range of increases in temperature is 2.2°C-3.4°C. Climate Action Tracker (2015), 'Paris Agreement: near-term actions do not match long-term purpose – but stage is set to ramp up climate action', http://climateactiontracker.org/assets/publications/briefing_papers/CAT_COP21_Paris_Agreement_statement.pdf.

²¹ The market value of companies that have made commitments under the Lima Paris Action Agenda is equivalent to the GDP of China, France and Germany combined. See <http://newsroom.unfccc.int/lpaa/lpaa/massive-mobilization-by-non-state-stakeholders-summarized-at-cop21/>.

Resilience Adaptation	<p>Early warning systems for over 50 least-developed countries and Small Island Developing States (SIDS).</p> <p>Access to insurance for 400 million vulnerable people in five years.</p> <p>US\$150 million partnership seeks to mobilise more funding for Africa and Asia.</p> <p>The EU mobilises €125 million for countries affected by ‘El Niño’.</p>
Transport	<p>65 countries committed to improving vehicle efficiency in developing countries.</p> <p>MobiliseYourCity: Sustainable Urban Mobility Plans in 100 fast-growing cities and €5 million to fast-start the programme.</p> <p>Countries, subnational governments and companies will aim to have 20% electric vehicles on the road by 2030 (light and heavy duty vehicles, bicycles, buses), which represents 100 million cars (from 1 million today).</p>
Building	<p>Global Alliance for Buildings and Construction.</p>
Private finance	<p>Portfolio Decarbonisation Coalition: 20 investors, accounting for US\$3.2 trillion, committing to decarbonisation of US\$600 billion in assets.</p> <p>106 banks, annually investing a total of US\$250 billion, and dozens of investors, managing US\$4,000 billion in assets, have committed to a major increase in energy efficiency lending in their portfolios.</p>
Short-lived climate pollutants	<p>Over 50 cities to reduce emissions from municipal solid waste.</p> <p>Reduce hydrofluorocarbons (HFCs) by 30%-50% from refrigerant servicing within 10 years.</p> <p>Green Freight Action Plan to fight black carbon and fine particle pollutants.</p>

Energy	<p>The Global Geothermal Alliance (GGA) is set to achieve a 500% increase in global installed capacity for geothermal power generation and a 200% increase for geothermal heating by 2030. Launch of the International Solar Alliance (ISA), which aims to align countries to push the development of solar energy technologies. The Africa Renewable Energy Initiative (AREI) announces plans to build at least 10 GW of new and additional renewable energy generation capacity by 2020 and 300 GW by 2030.²² Countries pledged US\$10 billion by 2020 from G7, the European Commission and Sweden. 70 countries have agreed to phase out incandescent bulbs and promote the most efficient lighting.</p>
Cities and sub-national governments	<p>Cities and regions representing almost one-fifth of the world's population launch a five-year vision (Action Plan) to increase mitigation and adaptation commitments.</p>
Business	<p>64 CEOs representing US\$1.9 trillion in annual revenue commit to integrate carbon pricing into corporate long-term strategies. 450 CEOs from 65 countries across 30 sectors commit to set targets to drive climate action. 115 companies from around the world commit to align their emissions reductions targets in line with below 2°C. ACCIONA pledges to be carbon neutral by 2016, Philips Lightning by 2020.</p>
Innovation	<p>'Mission innovation': 20 countries pledge to accelerate global clean energy innovation, doubling (R&D) investments. The initiative is coupled with a private sector effort called the 'Breakthrough Energy Coalition', in which 28 investors from 10 countries, led by Bill Gates, will invest in clean energy.</p>

Source: Adapted from UNFCCC (2015).²³

²² https://info.brot-fuer-die-welt.de/sites/default/files/blog-downloads/arei_brochure_eng-revised-24-11.15.pdf.

²³ <http://newsroom.unfccc.int/lpaa/lpaa/massive-mobilization-by-non-state-stakeholders-summarized-at-cop21/>.

Finally, in 2009 the Interfaith Declaration on Climate Change²⁴ was presented during COP15 to Yvo de Boer.²⁵ In the document many of the world's faiths called for decisive action to fight climate change and stated 'climate change is not merely an economic or technical problem, but rather at its core is a moral, spiritual and cultural one'.²⁶ Six years later, the publishing of Pope Francis' Encyclical Letter *Laudato Si'*²⁷ on the care of our common home has made headline news and has contributed to the outcome in Paris. In that Letter Pope Francis calls for 'substituting fossil fuels and developing sources of renewable energy' (Bergoglio, 2015, p. 21).²⁸

Given the analysis above, we now turn to the key outcomes of COP21.

The Paris Agreement: main elements and preliminary assessment

After over 20 years of climate negotiations the Paris Agreement adopted in 2015 could

be remembered for providing humanity with the framework for decisive climate action, if current INDCs are fully implemented and ambition is regularly ramped-up. In order for increased ambition to materialise an orderly and asymmetric transition to a low carbon economy is needed. A monumental task considering that this transmutation would have to occur in almost 200 countries at various stages of development and facing a wide variety of socio-economic and political situations. The joy of diplomatic success must not lead to complacency. We have to act now and continue to do so until low carbon economies become the norm. Success will be measured against the 2°C (1.5°C) benchmark and that will require nothing short of a post-industrial green revolution. The key elements in the Paris Agreement are summarised in Figure 5 below.

Figure 5. Some key elements of the Paris Agreement

Area	Status/goal	Comment
Nature of the Paris Agreement	Legally binding international agreement under the Vienna Convention.	No legally binding targets are included, as this would have prevented the US from adopting the agreement. All countries are, however, obliged to have INDCs but there are no sanctions for failing to meet goals.

24 S. García Acuña (2010), 'La Conferencia de Copenhague sobre el Clima y la Declaración Interreligiosa sobre el Cambio Climático: un acercamiento a la aportación de las religiones a la crisis atmosférica', Documento de Trabajo, nr 18/2010, Real Instituto Elcano, http://www.realinstitutoelcano.org/wps/wcm/connect/b7e9ac0042d8e9109aaefb5cb2335b49/DT18-2010_declaracion_interreligiosa_cambio_climatico.pdf?MOD=AJPERES&CACHEID=b7e9ac0042d8e9109aaefb5cb2335b49.

25 Yvo de Boer was the Executive Secretary of the UNFCCC from 2006 to 2010.

26 http://www.interfaithdeclaration.org/download/idcc_english.pdf.

27 http://w2.vatican.va/content/francesco/en/encyclicals/documents/papa-francesco_20150524_encyclica-laudato-si.html.

28 Jorge Mario Bergoglio (Pope Francis) (2015), Encíclica *Laudato Si*, Romana Editorial.

Differentiation	Parties will act according to their common but differentiated responsibilities and respective capabilities (CBDR-RC), in the light of different national circumstances.	The CBDR-RC principle was enshrined in the United Nations Framework Convention on Climate Change (UNFCCC) to account for historical responsibility and asymmetric capacity to act. Developed countries should continue taking the lead via economy-wide absolute emission reduction commitments.
Mitigation & ambition	Limit temperature increases to well below 2°C, aspiring to 1.5°C. Emissions will peak as soon as possible and decline thereafter. Balance between GHG emissions and removals by sinks should occur in the second half of the century. This is a legally binding element of the agreement. Parties will submit their INDC every five year. Parties should enhance sinks, including forests.	The 1.5°C goal has been a historic demand by Small Island Developing States, among others, that are threatened by sea-level rise. Developing country emissions will take longer to reach their peak in emissions. A quantified emission reduction target to 2050 failed to make it to the agreement. The decision on balance of emissions opens the door to the use of Carbon Capture and Storage (CCS) but technical, environmental and economic issues are still to be resolved. Ambition has to increase in each INDC submission. Ratcheting up of ambition can occur at any time. Submissions should be made nine to 12 months in advance of the COP to allow for adequate analysis of contributions. The inclusion of article 5 on forests in the agreement has been a welcomed development as almost a quarter of emissions come from agriculture, forestry and other land use (AFOLU)

Progress	A global stocktake will take place every five years, starting in 2023. A facilitative dialogue will occur in 2018 to analyse progress towards the long-term goal.	The global stocktaking will help parties 'update and enhance' (ie, ratchet up) their INDCs.
Finance	US\$100 billion per annum from 2020 to 2025. A new goal will be set prior to 2025, with a floor of US\$100 billion.	Developed countries must provide finance. Developing countries can provide finance. Less developed countries demanded intermediate finance goals that were not included in the final version of the Paris Agreement. Work on different modalities for accounting for financial resources will be presented at COP24 in 2018.
ITMOs	Cooperation among countries is fostered by the creation of Internationally Transferred Mitigation Outcomes.	The ITMOs are voluntary instruments that have to be authorised by parties. Double counting is to be avoided and a net mitigation impact is to be pursued.
Adaptation	Future work entails developing methods to recognise adaptation efforts by developing countries.	Significant advances in this area were achieved after the first week of negotiations. The Green Climate Fund will disburse funds for developing countries and least developed countries to produce their adaptation plans.
Loss and damage	The work of the Warsaw International Mechanism on Loss and Damage will continue.	No liability can be claimed. Developed countries can assist developing countries by providing technical assistance, among others.

Transparency	Periodic assessments and reviews will take place.	Parties will be subject to a common transparency framework, although agreeing on third-party oversight (a US demand) was opposed by India and China.
Capacity building	The Paris Committee on Capacity-building was established with a work plan for 2016-2020.	Significant advances in this area were achieved after the first week of negotiations.
Technology development and transfer	A technology framework will analyse technology needs, implementation and action plans, inter alia. The goal is to accelerate innovation.	Significant advances in this area were achieved after the first week of negotiations. Financial support will be provided for developing countries, especially for technologies in early stages of development.

Sources: Draft decision -/CP.21, The Paris Agreement, NewClimate Institute (2015)²⁹ and Ulargui (pers. comm).

Figure 5 above contains positive elements that frame the future climate regime. The references to 2°C (and 1.5°C) plus the goal of net zero emissions by the second half of the century provide us with a collective way forward. Additionally, five-year reviews, a common framework for transparency and a ratcheting-up mechanism will –it is to be hoped– prevent backsliding. Naming and shaming instead of sanctions is also supposed to avoid declining ambitions.³⁰ In terms of finance, the US\$100 billion benchmark and the goal of increasing finance are included.

Despite the positive elements detailed above, the agreement opted for universal

participation and hence, understandably, fell short of the required ambition level. During the negotiation process various issues of paramount importance were left out of the agreement. These include: a CO2 price, sectoral references regarding energy, the built environment and the role of cities. The transport sector and bunkers (aviation and shipping), whose emissions could represent 40% by the middle of the century³¹, have also been left out. There are furthermore other issues that have not been adequately specified in the Paris Agreement, such as the sources of climate finance, accounting guidelines and how climate finance would be allocated and managed.

29 <http://newclimate.org/2015/12/14/what-the-paris-agreement-means-for-global-climate-change-mitigation/>.

30 This has been a hotly debated issue although the Kyoto Protocol experience could support the shift away from sanctions.

31 European Parliament (2015), 'Emission reduction Targets for International Aviation and Shipping. Study for the ENVI Committee', [http://www.europarl.europa.eu/RegData/etudes/STUD/2015/569964/IPOL_STU\(2015\)569964_EN.pdf](http://www.europarl.europa.eu/RegData/etudes/STUD/2015/569964/IPOL_STU(2015)569964_EN.pdf).

Conclusions

The Paris Agreement has salvaged, for the time being, the multilateral climate process. Central to the Paris Agreement, the common narrative to pursue energy efficiency, energy security, development goals and more broadly sustainable development may have pushed climate commitments somewhat beyond the lowest common denominator. There is currently a broad approach to INDCs, which include commitments beyond GHG emission reductions, such as adaptation. There has also been a gradual blurring of the divide between developed and developing countries,³² by way of including all countries in the INDC scheme. Broadening of the INDC scope plus blurring of past country divisions may have facilitated, inter alia, the Paris Agreement.

A successful climate agreement in which there is broad participation, honouring of pledges and significant behavioural change by big emitters is what we should aspire

to. Some elements of this winning formula are in the Paris Agreement. Almost 200 countries adopted the Paris Agreement and current INDCs account for over 98% of world emissions. Paris brings a dynamic agreement that seeks to limit temperatures to well below 2°C, demands net-zero emissions this century, ensures a transparency mechanism applicable to all and requires increased ambition, while accounting for differentiation and being supported by climate finance.

Missing elements such as a CO2 price or references to bunkers, greater specification as regards finance and implementation of the agreement will determine whether a historical agreement has indeed been reached. Current commitments, if fully implemented, will imply overshooting the 2°C goal by about one degree. This fact alone should motivate prompt, decisive and continued climate action by all stakeholders. The stakes could not be higher.

32 L. Hermwille, W. Obergassel, H.E. Ott & C. Beuermann (2015), 'UNFCCC before and after Paris – what's necessary for an effective climate regime?', *Climate Policy*, DOI: 10.1080/14693062.2015.1115231.

Surrounded by trouble, hit by conflict: Turkey and its manifold challenges

Işık Özel

Located in a difficult zone of conflict and power struggles between multiple players, Turkey is experiencing some hard times. Difficulties regarding its foreign policy are currently coupled with turmoil in its domestic politics, rising conflict and threats against democracy.

Summary

Turkey is no stranger to conflict, due to its position in a difficult geostrategic location. Yet it has rarely been surrounded by such diverse sources of conflict all at once. Amidst the current bloodshed in the region, it would be difficult to say which of these sources poses the greatest menace to Turkey. Sharing an 822km border with Syria, Turkey has a neighbouring civil war, hosts 2.2 million Syrian refugees and is almost adjacent to the areas controlled by the Islamic State of Iraq and the Levant (ISIL) and the Kurdish Democratic Union Party (PYD), with which it has an uneasy rapport. Having taken a firm stance to oust

the Assad regime following some U-turns, it is in the midst of the competition over regional domination between many players, the most important of which are Russia and Iran. Nevertheless, as important as its conflicts of foreign origin are its home-grown ones, particularly the renewed terrorist attacks and the rising tension in an increasingly polarised society where liberties and some of the fundamental democratic principles are being increasingly undermined. Discussing some of the current challenges faced by Turkey in both its domestic politics and its foreign policy, this paper will first analyse the emerging dominant-party regime and its challenges and then evaluate some of its pressing foreign policy issues, focusing on the civil war in Syria and its ramifications for Turkey, including the refugee crisis and the tensions with Russia as well as the recently revived EU-Turkey relations.

Analysis

Internal and external perils often pose significant challenges to incumbent political parties. Interestingly enough, the situation is reversed in the Turkish case, where such pressures

seem to contribute to the further solidification of popularity for the Justice and Development Party (AKP). The AKP's unexpected success in the re-run elections of November 2015 confirmed the establishment of a 'dominant-party regime' in Turkey, where the same political party has been given the mandate to govern for the fourth time since 2002. Although dominant-party regimes have historically existed in various parts of the world, including Italy, Sweden and Japan, their democratic credentials have not always been questioned because of the consecutive incumbency of the same political party. Yet what is at stake in the Turkish case is the adoption of certain features of competitive authoritarianism justified by the popular legitimacy of a dominant-party regime. Even riskier at this point are the calls by the government and by the President for a major institutional change, from a parliamentary to a presidential system.

And this was a country that seemed likely to eventually meet the Copenhagen Criteria back in 2005 when negotiations for accession to the EU were launched. A country that was held up as a role model for the Middle East when the Arab Spring began in 2010, as it was widely considered to exemplify the possible coexistence of Islam and democracy, defying Huntingtonian essentialism regarding the allegedly inherent constraints of 'Muslim civilisation' with respect to democratic regimes.¹ Numerous meetings were held,

both in Turkey and beyond, to discuss the potential transfer of the 'Turkish model', bringing together intellectuals, civil society representatives and activists from Tunisia, Egypt, Syria and elsewhere with their Turkish counterparts and, at times, Turkish government officials. Nonetheless, Turkey has since been demoted from democratic role model to a 'hybrid regime',² in which elections are held but liberties are restricted on a day-to-day basis.

Back in the good old days (only four or five years ago), strong economic indicators also upheld Turkey's suitability as a role model, since it was often identified as a rising star among the emerging markets, based on its impressive growth performance in the 2000s along with 'healthy' economic indicators. Paralleling the democratic deterioration, economic indicators have also become weaker. The country is currently considered one of the emerging markets trapped in middle income and marked by 'fragility'³. Such a deterioration of both its democratic and economic status has coincided with the stagnation – or perhaps the virtual ending – of its EU accession process.

(1) Establishment of a dominant party regime in Turkey: playing the fear card – the recent elections and their aftermath

Held five months after the general elections in which the AKP lost its majority in parliament, the re-run elections of November 2015 brought a big surprise even to the AKP leaders

1 S.P. Huntington (1996), *The Clash of Civilizations and the Remaking of World Order*, Simon&Schuster, New York.

2 The concept of a 'hybrid regime' is used by several sources, often referring to different aspects of regimes which are neither fully-democratic nor fully-authoritarian. According to Diamond (2002, p. 24), 'virtually all hybrid regimes in the world today are quite deliberately pseudo-democratic, in that the existence of formally democratic political institutions, such as multiparty electoral competition, masks (often, in part, to legitimate) the reality of authoritarian domination'. The 'Democracy Index' of the Economist Intelligence Unit groups regimes in four categories, one of which is that of 'hybrid regimes' where Turkey is currently placed alongside another 38 countries.

3 Amongst the large emerging markets which became the stars of the previous decade based on their high growth rates and relative resilience in the aftermath of the global financial crisis, Brazil, Indonesia, India, South Africa and Turkey was grouped as the 'fragile five' due to their fairly large current account deficits and dependency on foreign capital inflows. Later, Mexico, Colombia, Malaysia, Russia and the Czech Republic were also added to the group. See Morgan Asset Management (2015), 'Breakout or Breakdown? Emerging Markets Strategy', August, http://www.jpmorganassetmanagement.lu/dms/Emerging_Markets_Strategy-Breakout_or_breakdown.pdf.

who ostensibly 'attempted' to form a coalition government and failed to do so, and who simply framed their electoral campaign around the following threat: 'Vote for chaos –read 'coalition'– or the AKP, it is up to you!'. The strategy of resorting to fear worked effectively, as hundreds of people had been killed between the two elections, 102 of them in a single attack by ISIL –although the government was reluctant to associate the attack directly with that entity–.⁴ Meanwhile, the ceasefire between the Kurdistan Workers Party (PKK) and the Turkish State, which lasted for around two years, ended in July 2015, leading to the resumption of attacks by both sides and resulting in many casualties on a day-to-day basis. What is puzzling is that a government which clearly failed to prevent violence has been rewarded by 5 million additional votes, translating into an 8.6% rise for the AKP in only five months. The AKP government played the security card by implicitly threatening society with a greater instability that could possibly bring about civil war and a severe economic crisis.

Another apparent mystery is the decline in the ultra-nationalist vote represented by the Nationalist Action Party (MHP), which in the past would tend to experience a boost whenever the PKK's attacks intensified. Embracing a synthesis of nationalism and Islam, mostly tilted towards the former, the MHP lost around 4.4% of its votes in five months (from 16.3% to 11.9%), as it is widely argued that its constituency not only applauded Davutoğlu's hawkish stance

towards the PKK but also penalised its own leader, Bahçeli, who was reluctant to form a coalition with the AKP.⁵ Even though terrorist insurgency did not favour the MHP this time, the phenomenon of swing-voting within the right-wing bloc endured. In the November 2015 elections, the bloc received 61.4% of the vote, in line with a historical pattern where 60%-65% of the Turkish electorate has aligned with right-wing parties, increasingly clustering towards the far right since the mid-1990s; and swing-votes within this bloc have been a common phenomenon.⁶

Another factor behind the AKP's increased vote share was a come-back from Kurdish votes that had gone to the Democratic Party of the Peoples (HDP), popularly known as the Kurdish Party despite its nationwide representation across different ethnic groups. Up until the June 2015 elections, the AKP was able to receive a considerable share of (especially religiously conservative) Kurdish votes in South-eastern Turkey, has many Kurdish-majority electoral districts. In June 2015 the HDP was able to capture some of those votes, contributing to it surpassing the 10% threshold for the first time in history. Yet the PKK's ending of the cease-fire seems to have penalised the HDP, which lost around 1 million votes in five months, with its national vote share shrinking from 13.1% to 10.8%. In a milieu of fear regarding basic security and the economic future, some conservative Kurdish voters retreated from the HDP and again voted for the AKP.

4 P.M. Davutoğlu suggested that 'Among those detained are people linked to the PKK and linked to Daesh [ISIL]', alleging that it could be a joint operation between ISIL and the PKK, which are indeed fierce enemies of each other. See <http://www.theguardian.com/world/2015/oct/15/ankara-bombings-10-more-people-arrested-suspected-isis-pkk-links>.

5 Despite Davutoğlu's offer, Bahçeli failed to negotiate the coalition.

6 See Supreme Electoral Council of Turkey, http://www.ysk.gov.tr/ysk/faces/Anasayfa.jspx?_afLoop=2013854190633458&_afWindowMode=0&_afWindowId=null#%40%3F_afWindowId%3Dnull%26_afLoop%3D2013854190633458%26_afWindowMode%3D0%26_adf.ctrl-state%3D1azjn1krm_4.



The votes garnered by the Republican People's Party (RPP), the main opposition party positioned in the centre-left, remained stable, with a slight increase from 25% to 25.3%

The votes garnered by the Republican People's Party (RPP), the main opposition party positioned in the centre-left, remained stable, with a slight increase from 25% to 25.3%. Despite the party adopting a 'real' social-democratic programme after decades, the RPP was unable to carve out a greater niche, failing to break the majority right-wing bloc.

(1.1) Understanding the AKP's resilience

Although the AKP gets votes from many different groups, both urban and rural and across different income groups, the urban poor constitute an important share of its constituency. Mostly comprised of low-skilled labour, often incorporated into the workforce through the informal economy, this group is already on the far-right cluster with its religious conservatism and pronounced nationalism. Recent research shows that the group, which lacks organisation and access to the formal economy, is indifferent to some of the core components of democracy beyond electoral mechanisms, such as the rule of law, checks and balances, political rights and individual liberties.⁷ So far, there has been a 'happy

sympiosis' between the AKP and these groups, not only based on their clustering towards the far-right end of the ideological spectrum.

In a rather utilitarian equilibrium, the AKP governments that pursued market-oriented economic policies, simultaneously adopted rather left-wing social policy instruments, the most important of which have been the extension of the social security system to universal coverage, reform of the health system to enable access to all hospitals (both public and private) by all people and social assistance programmes such as conditional cash transfers as in Latin America. All these measures increased the popularity of the AKP governments and contributed to the sustainability of support for the party. These groups sustained their allegiance to the AKP, partly fostered by the fear of losing certain benefits if the AKP were to be replaced by a different contender.⁸ In fact, the phenomenon is not limited to Turkey, since similar measures have contributed to the resilience of the incumbent in a number of other countries, even at the expense of accepting authoritarian regimes or practices. Conceptualised

7 See A. Çarkoğlu & E. Kalaycıoğlu (2015), 'Citizenship in Turkey and the World' [Türkiye'de ve Dünyada Vatandaşlık], International Social Survey Program (ISSP).

8 See I. Özel & S. Parrado (forthcoming), 'Swimming Against the Tide: Expanding Social Welfare Regimes in the Emerging Markets'.

as ‘responsive authoritarianism’, the government’s response to popular demands in even authoritarian contexts is rewarded by continued support for the entity in power.⁹

(1.2) Challenges posed by the recent elections

The recent electoral results pose considerable challenges for Turkish democracy, the most important of which is a probable establishment of presidentialism without adequate checks and balances, which might provide more space for authoritarian practices. President Erdoğan often makes reference to Latin American presidential systems and especially the Mexican variety, seemingly positing them as role models for Turkey. This, indeed, seems uncanny in a context where the problems of Latin American presidentialism are commonly discussed and some among them have lost their previous de jure and/or de facto power, given the consideration of the use of executive discretion as a threat against democracy. Yet this long-awaited dream of Erdoğan requires a constitutional change, which would need 13 more deputies in the National Assembly, in addition to its current 317. There are two

possibilities for the AKP: to convince at least one of the opposition parties by offering carrots, or to ‘import’ some of their deputies into the AKP’s ranks –which has occurred several times in the history of the Turkish parliament–.¹⁰

Even if constitutional change is not possible, Plan B might be a sustained status quo whereby Erdoğan acts like a de facto president in a semi-presidential system.¹¹ Although there have been reactions even among the AKP rank-and-file against Erdoğan’s undermining of the constitution (at times along with the authority of Prime Minister Davutoğlu), Erdoğan’s widespread popularity might overrule such a critical stance. The structuring of the current cabinet has shown Erdoğan to be exceeding his constitutional boundaries by imposing his own list in the cabinet, rather than Davutoğlu’s, thereby denoting his absolute hegemony over the AKP.

Hence, the issue at stake is not only presidentialism vs the parliamentary system but the risk of authoritarianism, which would



The recent electoral results pose considerable challenges for Turkish democracy, the most important of which is a probable establishment of presidentialism without adequate checks and balances, which might provide more space for authoritarian practices.

9 M. Dimitrov (2008), ‘The Resilient Authoritarians’, *Current History*, vol. 107, nr.705, p.24-29.

10 For electoral volatility, see Yasushi Hazama (2009), ‘Economic Voting and Electoral Volatility in Turkish Provinces’, *Institute of Developing Economies*, nr 202.

11 See E. Özbudun (2012), ‘Presidentialism vs. Parliamentarism in Turkey’, *Istituto Affari Internazionali*, Policy Brief, nr. 1; and I. Özel (2014), *State-Business Alliances and Economic Development: Turkey, Mexico and North Africa*, Routledge, London & New York.

potentially escalate with the establishment of the former. Increasing security concerns are particularly posed by two sources, the ISIS and the PKK, and already pave the way for further authoritarianism. Within a month of the elections –and pro-democratic post-election exhortations on the part of Davutoğlu to embrace all without tolerating polarisation–, the suppression of the media and of freedom of speech has continued, leading to the imprisonment of two more prominent critical journalists.

(1.3) Rising of a hybrid regime: the deterioration of Turkish democracy

The AKP governments have increasingly adopted various instruments of ‘hybrid regimes’ and ‘competitive authoritarianism’ in which competitive elections take place without adequately granting political rights and individual liberties, similarly to Russia and Venezuela, among other examples.¹² As in similar regimes, the continuing electoral process and the legitimacy acquired by the majority support for the AKP are used to mask the violations of basic liberties, thus qualifying Turkey as a ‘hybrid regime’.¹³ In many other hybrid regimes, even the criteria of electoral democracy framed by a Schumpeterian minimalist conceptualisation (ie, fair, free and regular elections) are often jeopardised. Turkey’s experience with electoral democracy has almost succumbed to this category since electoral politics have been tainted by a pervasive repression.

The erosion in Turkish democracy has also been signalled by several democracy indices. Although the Polity-IV Index of the Center for Systemic Peace scores Turkey as

‘democratic’, both Freedom House and the Economist Intelligence Unit’s (EIU) Democracy Index, which rely on a more comprehensive understanding of democracy, underscore the recent deterioration in several aspects of democracy in Turkey. Categorising Turkey as ‘partially free’, Freedom House’s evaluation shows a regression in civil liberties (from 3 in 2004 to 4 in 2014), pinpointing the suppression of the media and of freedom of expression, while the EIU groups Turkey with the ‘hybrid regimes’, pointing out a number of dimensions in which liberties have been substantially constrained in the past few years.¹⁴

Although the recent elections reveal the relative weakness of the opposition parties, the AKP’s ‘success’ should be evaluated carefully through a filter of repression that obstructs the fairness of the electoral playing field. Opposition parties, particularly the HDP, were subject to considerable repression before the elections, and where freedom of speech and media is increasingly restricted, even free and fair elections, constituting only the minimal standards of democracy, are subject to contestation.

Tensions and pressing issues in the foreign policy realm further feed into authoritarian tendencies, as most of the issues are framed as security concerns by the AKP government. The following section examines some of the central issues in that realm.

(2) Foreign policy: the refugee crisis and Turkey’s precarious role

Turkey’s role in the refugee crisis was relatively unrecognised until the summer of 2015, when

12 S. Levitsky & L.A. Way (2010), *Competitive Authoritarianism, Hybrid Regimes After the Cold War*, Cambridge University Press.

13 L. Diamond (2002), ‘Elections without Democracy: Thinking about Hybrid Regimes’, *Journal of Democracy*, vol. 13, nr 2, p. 21-35.

14 See Freedom House (2015), ‘Discarding Democracy: Return to the Iron Fist, Freedom in the World 2015’, Annual Report; Economist Intelligence Unit (2015), ‘Democracy Index 2014: Democracy and its discontents’.

an influx of refugees began to arrive in Europe, creating much contention in many countries. Only recently has Turkey emerged as a key actor in the refugee crisis, even though it has hosted the largest number of Syrian refugees in the world, brought about by its 'Open Door Policy' in effect since 2011 and its lengthy border with Syria. Of the total 2.2 million Syrians in Turkey, only around 300,000 live in 27 refugee camps, with the rest residing in cities throughout the country, some of which host over half a million. Obviously, the refugee influx has been highly challenging given the need to provide health, education and other services in addition to jobs for a group as large as the population of a small country. Currently, around 450,000 Syrian students are enrolled in Turkish schools and there are many who are not. Most Syrians have been incorporated into the workforce through the informal economy, driving wages down in many urban centres and engendering severe tensions in the labour market. Since the beginning of the crisis in Syria, the Turkish government has spent around US\$7.6 billion.¹⁵ In addition to the government's efforts, civil society has played an important role in providing aid and cooperation with the local and central authorities in the reception of the large number of refugees, especially in the provinces close to the Syrian border. In some provinces, civil society actors have formed umbrella organisations to coordinate humanitarian action involving many players.

In October 2015 the EU embarked on a new action plan to cooperate with Turkey and to 'share the burden', so that the refugees would be 'contained' in Turkey, impeding their passage to Europe. This plan entails cost and information sharing between the parties, as well as strengthening Turkey's capacity

to control smuggling. The EU offered €3 billion in exchange for Turkey's cooperation and embellished the offer with a perfect enticement: the prospect of faster progress in Turkey's bid to join the EU, conditional on Turkey doing its homework to contain refugees on its own soil along with accepting those rejected by Europe. Although Turkey's proposal for establishing a 'safe zone' in northern Syria, near the Turkish border, does not seem to resonate with the EU, Merkel's offer to resume Turkey's accession process –which has been pretty much on ice for a number of years– by accelerating the procedures on visa-free travel to the EU for Turkish citizens, has generated considerable interest in Turkey. It remains to be seen what will come of the offer.

(2.1) When the enemy becomes the allies' hero: Kurds fighting ISIL

Unmistakably, one of the greatest challenges for Turkey in the current environment is ISIL, whose headquarters are close to Turkey's border. The Turkish government has been accused on the basis of allegations on several fronts, the mildest of which is turning a blind eye towards ISIL and especially its fighters crossing Turkish soil in their ongoing trek towards Europe. At the other end of the range of allegations, there is the recent claim made by Russia that the Turkish state is not only monitoring the oil trade conducted by ISIL but actively taking part in it.

Allegations aside, there is the obvious 'pragmatic' conundrum in that ISIL and Turkey have a common enemy: the Kurdish groups that have fought against ISIL in northern Syria, given that some of these groups also take part in or provide support for the Kurdish insurgent group, the Kurdistan Workers' Party

¹⁵ For the declaration of the Turkish government, see Deputy Prime Minister Numan Kurtulmuş's statement at <http://www.haberturk.com/ekonomi/para/haber/1130090-kurtulmus-suriyelilere-7-6-milyar-dolar-harcadik>.

(PKK), within Turkey's borders. As the peace process ended in a new spate of violence in July 2015, the Turkish State is currently at war with the PKK's insurgency. To complicate matters, however, the links between the Kurdish Democratic Union Party (PYD) and the PKK are well known, and the PYD has the vocal support of the US and several other countries in the West, as do the Kurdish People's Defence Units (YPG), which are considered the 'only effective forces fighting against ISIL' along with the Peshmerga of northern Iraq. Although geographically situated outside Turkey's borders, the PYD not only aims for democratic autonomy for the Kurdish people but neither does it hide its hostility towards Turkey for the denial of Kurdish rights in general and the continuing imprisonment of the PKK leader Abdullah Öcalan by the Turkish State. Announcing the foundation of Syrian Kurdistan in 2013, often referred to as Western Kurdistan, the PYD is considered a legitimate democratic entity which has, in fact, established a de facto state in Rojava, where it collects taxes, provides public services, operates security forces and implements some of the principles of Öcalan in its statehood practices.

Although turning a blind eye to the rise of the ISIL and its links with several hubs of

radical Islam within Turkey are often read as a signal of further Islamisation of the Turkish government and its support for such networks (and the greater ideal of Sunni dominance in the region, entrenched against the so-called 'Shia axis' between Iran, Iraq and Syria), the Kurdish challenge, which is the common denominator of the Turkish State and ISIL, needs to be taken into account when interpreting the complicated matrix of actors in and around Syria.

(2.2) Yet another external conflict: Russian-Turkish relations

Russia and Turkey, flexing their muscles over a geostrategic power struggle which has recently centred around the Syrian crisis, appear to be in the throes of a renewed rise in their historical rivalry. Having fought 13 wars in the past, these once major empires seeking to expand their influence over the neighbourhood are getting into a muddle in the wake of the Russian jet crisis which broke out on 24 November 2015, when Turkey shot down a Russian jet based on the claim that it had violated Turkish airspace. Even though Turkey has since proved its claim, with US confirmation, relations between the two countries are in dire straits. What is puzzling here is the timing of the act and the consequent crisis –and the bold reaction on



Russia and Turkey, flexing their muscles over a geostrategic power struggle which has recently centred around the Syrian crisis, appear to be in the throes of a renewed rise in their historical rivalry.



Although Russia and Turkey had been rivals during the Cold War, rapprochement between the two began before the end of the Cold War.

the part of a NATO member–, after all, this is not the first time that Russian jets have violated Turkish air-space.

Leading to an apology crisis, the incident caused some serious turbulence in Turkish–Russian relations. Within a week after the incident, Russian state officials made accusations not only concerning the AKP government’s turning a blind eye towards the IS, but also its direct support for –and benefits through– the IS via multiple channels, most importantly the purchase of ISIL oil. President Putin went a step further and alleged that President Erdoğan and his family were directly involved in the transactions.¹⁶ Endorsed by Iran, the claims caused a major shock in the international arena, as well as within Turkey.

The severe tension between the two countries with egocentric and eccentric leaders has already borne tangible economic consequences. Russia announced a series of economic sanctions on Turkey in international trade and tourism, to harm Turkish business interests while exacerbating Turkey’s current account deficit problem. Turkey attracts around 4.5 million Russian tourists (2014 data) and the trade volume between the two

countries had reached around US\$50 million (2013). In the context of this recently launched trade war, Russia already imposed sanctions on imports from Turkey in various sectors, including food and vegetables, besides its threats regarding energy-related agreements already signed between the two countries (Turkey is the second largest buyer of Russian gas).

Although Russia and Turkey had been rivals during the Cold War, rapprochement between the two began before the end of the Cold War. The ‘Agreement on Natural Gas’ signed in 1984 was the turning point in expanding economic links which went beyond energy exports from Russia to Turkey, to include exports of a wide range of products as well as capital from Turkey to Russia. As early as the late 1980s, Turkish construction companies had begun to carve out a substantial share of the Russian market. Signed in 1992, Black Sea Economic Cooperation promised expansion of economic links between the two markets. In the last three decades, the Turkish business presence in the Russian market has expanded, paralleling the increased volumes of trade and new commitments to cooperate further in the future in highly strategic ventures

¹⁶ For the allegations see <http://www.bbc.com/news/world-middle-east-34982951>.

including Rosatom establishing a nuclear power station in Turkey by 2020. In 2014, a memorandum of understanding was signed between the two countries to build a new pipeline to carry Russian gas to Turkey and then Europe, Turkish Stream Project, replacing the South Stream Project with the EU.

Nevertheless, the warming-up between the two countries has not impeded tensions. Whenever Turkey wanted to magnify its role in the region in the post-Soviet geo-strategic context, be it in Caucasia or Central Asia, it invariably hit a wall as Russia stopped its influence. After the collapse of the Soviet Union, Turkey wanted to act as a “big-brother” for the Central Asian Turkic Republics, yet this urge was plainly blocked by Russia. Later in the 1990s, Turkey wanted to play a role in Chechnya and Abkhazia, but was again blocked. Having learned a lesson, Turkey did not meddle in the conflicts in Ukraine and Crimea, despite its re-emerging urge to “protect” the Muslim communities in geographies where it once ruled. Having rejected inclusion in the EU’s economic sanctions in response to the crisis in Ukraine, Turkey expanded its economic interactions with Russia after the crisis.

Another major conflict, emerged in the 1990s, concerns energy routes and the negotiations around them between multiple actors including the EU, Russia, Azerbaijan and Turkey. Aimed at becoming a central energy corridor to transport Caucasian oil and gas to the European markets, bypassing Russia in energy transport, Turkey wholeheartedly supported the Baku-Tbilisi-Ceyhan Oil Pipeline (BTC) which would link Caucasian energy to European markets. In clashing with Russian interests regarding control over energy

corridors, the BTC (and its endorsement by the US) caused severe tensions between Turkey and Russia.

Although showing their muscles to each other on multiple occasions, the two countries have gone through a rapprochement in the 2000s based on a utilitarian equilibrium and converging at an important intersection: Their egocentric leaders have often defied the West and applauded one another for their boldness. Yet, such appreciation does not necessarily alleviate the power struggle between the two.

(2.3) Turkey’s arduous journey to the EU

One might suggest that the Turkish government has too many things on its plate right now, such that the EU is not necessarily a priority. Yet the EU’s loss of priority could very well be the consequence of the frustrating negotiating process for both parties. As Merkel’s visit and the subsequent commitments to cooperation in the refugee crisis have clearly shown, the successive Turkish governments have changed their discourse regarding the EU process and have become wholehearted supporters of it in response to positive directions provided by EU representatives –and this despite the fact that in the last seven or eight years the discourse has tilted considerably towards the direction in which the EU was not deemed to be an important goal–.

Turkey’s long journey started 52 years ago when the Ankara Treaty was signed between the European Economic Community and Turkey in 1963, setting up the conditions for a Customs Union Agreement between the parties along with further cooperation. Following the signing of the Customs Union Agreement in 1995, Turkey was announced

as an eligible candidate in 1999, and negotiations were finally launched in 2005. The most important democratic (and some economic, albeit under the guidance of other actors) reforms within the broad range of normalisation of civil–military relations, protection of minority rights, human rights and abolition of the death penalty, among many others, were carried out between 1999 and 2005, indicating the importance of the EU anchor in Turkey’s democratic reforms. Nevertheless, as soon as the negotiations were launched stagnation set in, as not only has political will for reforms weakened, but also many of the chapters of the *acquis* have been blocked. So far, of the total 35 chapters, 14 have been opened (due to blocking by some members) and only one has been closed.

This ‘anchor–credibility dilemma’ depicts the double-edged nature of the frustration between the two parties: when reforms slow down, the candidate country loses credibility; in response the EU shows a lower level of willingness to proceed with negotiations; as a result the candidate loses its will to reform further and the EU loses its anchoring capacity.¹⁷ As in all vicious cycles, it is hard to discern a first actor. If this dilemma can

be resolved, the EU trajectory may well re-open and proceed. Thus, the much-needed democratic reforms could be implemented and the current reversal of democratic consolidation (often tainted by authoritarian tendencies) could be stopped. In that case, we might be able to come up with much more optimistic scenarios, as a vicious cycle of deterioration might turn into a virtuous cycle, as in the case of the AKP’s first tenure. Such a scenario is certainly not impossible.

Conclusions

In this challenging context, various readings of Turkish politics are possible. The stability of the government –supported by the political preferences of many in Turkish society– seems to stand against the tide of instability in the region, and hence it might be perceived as a positive development in itself. Nonetheless, digging into both the dynamics (including the overt threats) behind that stability, increasing polarisation in society and the cost of overall corrosion in democratic standards (using the legitimacy of popularity for authoritarian measures) might easily engender pessimistic perceptions of Turkish politics and its probable trajectory in the near future. This paper has tried to shed light on some of these different readings as to the current state of Turkish politics as well as of Turkish foreign policy.

¹⁷ See M. Uğur (1999), *The European Union and Turkey: An Anchor/Credibility Dilemma*, Ashgate.

Agridulce madre patria: España vista por el cine latinoamericano

Pablo Francescutti

El cine latinoamericano presenta una imagen de España en la que los inmigrantes son protagonistas, con una mezcla de aspectos positivos y negativos.

Resumen

A ojos de los cineastas latinoamericanos, España se presenta como una nación moderna y próspera, el sueño de una vida mejor y un escenario propicio a las experiencias amorosas; pero también como un lugar en donde la integración exitosa de algunos inmigrantes tiene por contrapartida el racismo, la xenofobia y la explotación sufridos por otros. Sin concesión a los tópicos, ambientan sus películas en las ciudades receptoras de inmigración para elaborar una visión compleja y descarnada de la antigua metrópolis a la luz de las intensas relaciones entre españoles y latinoamericanos. La imagen de España que resulta de esto es muy diferente a la que se obtiene de las películas de EEUU, Asia y Europa sobre nuestro país, en las que dominan los tópicos tradicionales.

Análisis

Introducción

El cine de ficción, pese a la competencia de la televisión y otros soportes narrativos audiovisuales, continúa siendo un potente modelador del imaginario cultural; de ahí la importancia que revisten sus representaciones sobre la España contemporánea y sus habitantes. Esa premisa justificó nuestro análisis de tales percepciones en el estudio “Un paraíso turístico entre la tradición, la modernidad y el crimen organizado: España vista por el cine extranjero”,¹ centrado en filmes de origen europeo, asiático y norteamericano. En este informe haremos lo propio con los latinoamericanos.

No hace falta explicar el interés de tales representaciones, habida cuenta de la proximidad y de los vínculos estrechos de España con los países de habla hispana y portuguesa de la otra orilla del Atlántico. De hecho, la importancia del cine como agente de acercamiento cultural ha merecido la protección del programa IberMedia.²

1 Pablo Francescutti (2015), “Un paraíso turístico entre la tradición, la modernidad y el crimen organizado: España vista por el cine extranjero”, ARI, Nº 30/2015, Real Instituto Elcano, http://www.realinstitutoelcano.org/wps/portal/rielcano/contenido?WCM_GLOBAL_CONTEXT=/elcano/elcano_es/zonas_es/ari30-2015-espana-vista-cine-extranjero.

2 Tamara L. Falicov (2012), “Programa Ibermedia: ¿cine transnacional ibero-americano o relaciones públicas para España?”, Revista Reflexiones 91(1): 299-312, https://kuscholarworks.ku.edu/bitstream/handle/1808/14776/Falicov_2012.pdf?sequence=1&isAllowed=y.

La iniciativa, aprobada en la VII Cumbre Iberoamericana de Jefes de Estado y de Gobierno de 1997 con la finalidad de “crear un espacio común iberoamericano en el terreno audiovisual”, ha impulsado el visionado de las películas financiadas en los países implicados así como en terceras naciones, acrecentando la repercusión de sus contenidos.

Las subvenciones otorgadas por Ibermedia han propiciado que la totalidad de los rodajes latinoamericanos en España se haya acogido a la fórmula de la coproducción con socios locales, lo que nos obliga a ceñirnos por entero a las coproducciones. Este factor condicionante obliga al análisis a permanecer atento a los posibles sesgos que puedan derivarse de él, como, por ejemplo, la sobrerrepresentación de actores españoles o visiones edulcoradas de la realidad aludida.

Al término del recorrido, los resultados producidos por el análisis serán cotejados con los datos del informe anterior para obtener una panorámica lo más rica posible de la imagen o, mejor dicho, de las maneras de ver España que proyectan las filmografías estudiadas.

Objetivo

Partiendo de las premisas apuntadas, este trabajo se propone indagar en los largometrajes de ficción dirigidos por realizadores latinoamericanos y ambientados en España en la época actual, con el propósito de reconstruir la mirada que proyectan sobre su sociedad, sus habitantes y su cultura, prestando atención a los aspectos que hacen visibles así como a los que mantienen fuera de foco.

Metodología

Se reunió una muestra de películas de ficción de producción latinoamericana estrenadas

en tiempos recientes (el período 2000-2015), dirigidas por cineastas de esa región y escenificadas en la España contemporánea. De ese modo se seleccionaron 10 filmes, prácticamente el universo de películas que cumplían tales requisitos, exceptuando un par de obras argentinas con el propósito de no acrecentar la copiosa representación del país austral. En total se analizaron cuatro largometrajes argentinos, uno chileno, uno colombiano, uno uruguayo, uno brasileño, uno cubano y uno mexicano (todos rodados en régimen de coproducción con socios españoles).

Las obras fueron analizadas con arreglo a los siguientes parámetros: (1) presencia de estereotipos sobre España, su cultura y sus habitantes, pues indican en qué medida su imagen se halla distorsionada por tópicos y lugares comunes; (2) ámbito geográfico de localización, pues identifica las zonas o ciudades que gozan de mayor visibilidad en las imágenes de España; (3) géneros cinematográficos de las piezas, ya que revelan si España es considerada un escenario verosímil de crímenes, tragedias, fantasías, espionaje, comedias, romanticismo...; y (4) papeles atribuidos a los personajes españoles en los argumentos (de oposición, colaboración, protagonismo compartido, etc.), porque informan de los atributos asignados a la población local y de la clase de relaciones en la que esta entra con los personajes latinoamericanos (de subordinación, dominio, igualdad...).

Las películas escogidas son las siguientes:

(1) *En la puta vida* (Beatriz Flores Silva, 2001, Uruguay/España, drama): Elisa, una joven uruguaya, sueña con abrir una peluquería en Montevideo. Sin recursos y con dos hijos a su cargo, se dedica a la prostitución. Su

proxeneta la embauca con la promesa de una vida mejor en Barcelona y acaba envuelta en una trama de tráfico internacional de mujeres.

(2) *Lugares comunes* (Adolfo Aristarain, 2002, Argentina/España, drama). En la empobrecida Argentina del “corralito”, el profesor Fernando Robles es forzado a prejubilarse. Junto con su mujer española, Liliana, intenta una nueva vida en Madrid junto a su hijo allí radicado; pero diferencias de carácter le devuelven a su patria para acabar sus días en un entorno rural.

(3) *Aunque estés lejos* (Juan Carlos Tabío, 2003, Cuba-España, tragicomedia): Mercedes y Pedro, una productora y un guionista cubanos, viajan a Madrid para acordar con Alberto, un actor y productor español, la realización de una película sobre el dilema de los cubanos frente a la emigración. La trama, que saca a relucir los estereotipos españoles frente a ese pueblo caribeño, acaba fundiendo realidad y ficción en un final trágico e inesperado.

(4) *Roma* (Adolfo Aristarain, Argentina/España, 2004, drama): el joven periodista español Manuel Cueto acepta el encargo de una editorial madrileña de ayudar al escritor argentino Joaquín Góñez a terminar su último libro. El trabajo de escritura y la interacción con Manuel impulsará a este hombre solitario que vive en la sierra madrileña a recuperar la memoria de su niñez y de su juventud en el Buenos Aires de los años 60 y, sobre todo, el recuerdo de su madre, Roma, una mujer inteligente y fuerte que le marcó decisivamente.

(5) *Lifting de corazón* (Eliseo Subiela, 2005, Argentina/España, comedia romántica):

Antonio Ruiz, un exitoso cirujano plástico, lleva una feliz vida de familia en Sevilla. Cincuentón atractivo, es invitado a un congreso médico en Buenos Aires y allí se enamora de Delia, su joven asistente. De regreso a España, se verá dividido entre el deseo de volver a verla y su compromiso conyugal y familiar. Tras una serie de enredos se verá obligado a elegir.

(6) *El método* (Marcelo Piñeyro, 2005, Argentina/España, drama): en esta adaptación cinematográfica de la pieza teatral *El método Grönholm*, siete aspirantes a un puesto ejecutivo en una multinacional acuden a una prueba de selección en un rascacielos madrileño. “En un clima de tensa competitividad, el miedo y las dudas se irán apoderando de los postulantes, que caen en un estado de paranoia y desconfianza mutua”, se explica en la ficha técnica. Contra el fondo crispado de las protestas contra la globalización, la “atmósfera claustrofóbica pone de manifiesto la falta de escrúpulos de los aspirantes y los costos humanos del éxito”.

(7) *Rabia* (Sebastián Cordero, 2009, Colombia/España, thriller): José María, albañil, y Rosa, empleada doméstica interna, son inmigrantes sudamericanos que mantienen una relación amorosa en un lugar impreciso de España. José María no tolera humillaciones xenófobas y en una pelea mata accidentalmente a su capataz. Buscado por la policía, se refugia en la mansión donde trabaja Rosa, y allí, acorralado, encuentra su trágico fin.

(8) *Biutiful* (Alejandro González Iñárritu, 2010, México/España, drama): la Barcelona menos turística es explorada a través de las andanzas de Uxmal, un ex drogadicto hijo de un exiliado antifranquista fallecido en

México, que sobrevive a base de “trabajillos” con inmigrantes indocumentados. Después de saber que padece un cáncer terminal, concentrará sus afanes a asegurar el cuidado de sus dos hijos cuando él ya no esté.

(9) *Onde está a felicidade* (Carlos Alberto Ricelli, 2011, Brasil/España, comedia romántica): Teodora, sexóloga de la televisión brasileña, pierde empleo y marido a la vez. Desesperada, decide emprender el Camino de Santiago. En compañía de su productor y de una amiga española, vivirá experiencias que le ayudarán a reencontrarse consigo misma.

(10) *99 recetas para ser feliz* (Andrés Weissbluth, 2008, Chile/España, drama): Tomás y Helena son dos chilenos que viven en pareja en Barcelona desde hace tres años. Él trabaja en una editorial de auto-ayuda con el cometido de lanzar el libro de su cliente y amigo Enric. Ella vive deprimida por la muerte accidental de su hermano Milo. La inesperada reaparición de la joven novia del fallecido altera la vida del matrimonio.

Las películas: datos analíticos

Los datos producidos por el análisis fueron agrupados en nueve unidades temáticas juzgadas significativas de cara a los objetivos planteados. En ellas se agrupan las observaciones relativas a los estereotipos y tópicos detectados, a la geografía española visible en los filmes, a los papeles de los personajes españoles, a los géneros de las películas y también a otros rasgos que no encajaban en los anteriores agrupamientos, a saber: las visiones de España como potencia económica, el fenómeno de la inmigración, la multiculturalidad y la mezcla de tradición y modernidad.

(1) Estereotipos/tópicos

En las películas no abundan los lugares comunes acerca de la “españolidad”: apenas un abanico rojo y gualda (En la puta vida); el chico con la camiseta del Barça con el nombre de Ronaldinho (99 Recetas para ser feliz); la gastronomía (la paella en Aunque estés lejos; el vino en Onde está a felicidade); la religiosidad y la España campesina de hórreos y labriegos con boina (Onde está a felicidade); o el catalán personificado en el cliente de las prostitutas que se planta diciendo “Aquí pago yo y esto es Cataluña” (En la puta vida). Y si El método recopila frases hechas para consumo interno (“tenemos todo el mercado”, “España es la economía europea con las mejores previsiones para los próximos años”, “España es también una potencia económica”, “España es el mayor destino turístico de Europa” o “No tenemos déficit fiscal actualmente”), lo hace únicamente para poner en evidencia a un país envanecido con su prosperidad.

Las bandas sonoras tampoco registran estereotipos musicales asociados a la identidad hispana, tan solo el fondo de flamenco pop durante el paseo por las callejuelas sevillanas en Lifting de corazón. Lo que predomina es la música procedente de América: la cantante mexicana Julieta Venegas (Onde está a felicidade); Chabela Vargas (Rabia); el tango (En la puta vida), el hilo musical de Bossa Nova (El método); y la música cubana (Aunque estés lejos).

En suma, en este cine no vemos toreros, ni sevillanas, ni gitanas, ni bailaoras, ni Quijotes ni molinos de viento; los pocos estereotipos consignados pintan un país amante del buen vino y de la buena comida, destacado por su fútbol y su religiosidad, y cuyos habitantes se han dejado encandilar por los tópicos autocomplacientes en boga durante la bonanza económica.

(2) Lugares emblemáticos

Las tramas se desarrollan en Madrid y Barcelona principalmente, aparte del Camino de Santiago, Sevilla y la localidad innominada de Rabia (aunque los títulos de crédito informan que su rodaje tuvo lugar en el País Vasco, la ausencia de identificación revela la intención de mostrar que el drama relatado podría ocurrir en cualquier lugar de la geografía española).

De la capital destacan las Torres Kio, el complejo Azca, el Paseo de la Castellana, la Plaza de las Descalzas, la Cibeles y el Palacio de Correos: las postales de la Madrid turística (de esta tónica escapa el pueblo de la sierra madrileña en Roma, un paisaje poco conocido en el extranjero). Adviértase que en un caso la idílica vista postal es subvertida: el desolado Paseo de la Castellana mostrado en El método tras los choques entre la policía y los activistas altermundistas.

Las tramas en la Ciudad Condal tienen por telón de fondo sitios vistosos (las Ramblas, la Plaza Real, la Sagrada Familia, la Torre Agbar, el Monumento a Colón, la avenida Diagonal, el Montjuich, la Barceloneta), pero el primer plano luce mucho menos fotogénico: la zona de prostitución de El Raval (En la puta

vida) y los polígonos industriales y los barrios marginales (Buitiful). Incluso un lugar con encanto como el Barrio Gótico adquiere tonos claustrofóbicos gracias a la combinación del calor asfixiante, los hoteles de mala muerte, las callejuelas cubiertas de andamios y las paredes saturadas de pintadas (99 recetas para ser feliz). Sin olvidar la imagen rutilante de Barcelona, los filmes se apartan de los circuitos turísticos para mostrar muelles de pescadores, un faro con gaviotas, la vieja academia de pintura y paisajes urbanos deteriorados.

Un enfoque similar se observa en Rabia: los espacios donde se despliega la acción se polarizan entre los barrios humildes poblados de inmigrantes y la casa señorial de aire siniestro que simboliza la burguesía decadente, mediados por la obra en construcción donde trabaja José María.

La España turística se deja ver en las sendas rurales del Camino de Santiago, las vistas de Pamplona, La Coruña (Torre de Hércules y Plaza de María Pita) y la catedral compostelana (Onde está a felicidad); y en Sevilla, con sus callejuelas de sabor andaluz, el puente de la Barqueta, la Giralda, la estación del AVE de Santa Justa y el río Guadalquivir (Lifting de Corazón).



En este cine no vemos toreros, ni sevillanas, ni gitanas, ni bailaoras, ni Quijotes ni molinos de viento; los pocos estereotipos consignados pintan un país amante del buen vino y de la buena comida, destacado por su fútbol y su religiosidad.

En síntesis: los filmes oscilan entre imágenes propias de folletos turísticos referidas a través de lugares y edificios emblemáticos, y atisbos de una realidad más compleja, más dura, pluriforme, compuesta de estratos variados por lo habitual ligados a los focos de la inmigración.

(3) Género cinematográfico

En la muestra domina el drama realista (Roma, Lugares comunes, Biutiful, En la puta vida, El método, 99 recetas para ser feliz y Aunque estés lejos), que convierte a España en escenario de acciones conflictivas, tristes o desgraciadas (del peso de esta percepción pesimista dice mucho el cambio de género producido en la adaptación fílmica de *El método Grönholm*, una comedia teatral transformada en un drama de crítica social). Le siguen, a distancia, dos comedias románticas (Onde está a felicidade y Lifting de corazón) que hacen del país un trasfondo de aventuras amorosas (digamos de pasada que esa noción edulcorada recibe el mentís de la Barcelona de 99 recetas para ser feliz, el marco del deterioro de la pareja chilena); y, por último, un thriller (Rabia), cuyo nudo dramático –la violencia en el mundo laboral– le aproxima al motivo de El método: la violencia psicológica ejercida en la selección de personal.

(4) Papeles de los personajes españoles

Los españoles ocupan papeles destacados tanto en su calidad de contraparte de los personajes latinoamericanos como por su estatus: policías, empresarios, ejecutivos, chefs, religiosos, cirujanos, escritores, productores de cine y jubilados pudientes.

Algunos se comportan de forma reprobable:

el guarda jurado que acosa a la música cubana en el metro en Aunque estés lejos; el capataz que le suelta a José María “aquí no vales una mierda”; el señorito que viola a la criada y los empleados del taller que murmuran contra “ese sudaca de mierda” en Rabia; el policía implicado en el tráfico de inmigrantes en Biutiful; y los proxenetes de En la puta vida y Aunque esté lejos (apuntemos que no faltan latinoamericanos en papeles censurables: el argentino Ricardo, “topo” de la siniestra multinacional de El método; los chulos uruguayos de En la puta vida; el cubano Pedro, que mata por celos en Aunque estés lejos; y los brasileños de Onde está a felicidade, que recorren el Camino de Santiago con actitud frívola y deshonestas).

En compensación, los guionistas han otorgado papeles positivos a otros españoles: Alberto, que con caballerosidad protege a la música callejera cubana (Aunque estés lejos); Marcelo, el policía compasivo con las prostitutas e implacable con sus explotadores (En la puta vida); la señora burguesa que ampara a la criada colombiana y su bebé (Rabia); Lili, la fiel compañera de Fernando, hija de republicanos exiliados (Lugares Comunes); Milena, la amiga leal de Teodora (Onde está a felicidade); y Manuel, el joven asistente que ayuda a Joaquín a terminar su novela (Roma), y el antiguo editor que, en la misma historia, le apoyó generosamente cuando llegó a Madrid.

La contraposición entre buenos y malos se agudiza en El método: al capitalismo despiadado representado por la multinacional y los inescrupulosos aspirantes a ejecutivos se oponen los activistas altermundistas. En medio se sitúan personajes con claroscuros: Uxbal (Biutiful), cuyos trapicheos con inmigrantes no le impiden ayudarles individualmente; el Alberto de Aunque esté lejos, una persona

rescatable pese a su vanidad y sus prejuicios paternalistas sobre Cuba (“estos tipos son todos iguales. Se creen que nos están haciendo un favor y que tenemos que aceptar todas las idioteces que se les ocurran”, se queja su socio cubano); Antonio, el adúltero que acaba volviendo al redil conyugal (*Lifting de corazón*); y Jordi, el autor del libro de autoayuda que al ser abandonado por su mujer saca a relucir su índole machista y mezquina (99 recetas para ser feliz).

En sus relaciones con los latinoamericanos a menudo los españoles ocupan posiciones de mando (los editores del chileno Tomás y del argentino Joaquín; el capataz de José María y los señores de la criada colombiana; los policías frente a las prostitutas y proxenetas uruguayos); un poder ejercido a veces de forma paternal y bondadosa, a veces de modo cruel y desconsiderado. Con más frecuencia entablan relaciones amorosas: así, tenemos las parejas de Milena y Nando, el productor de televisión brasileño (*Onde está a felicidade*); Lili y el argentino Fernando (*Lugares Comunes*); Alberto y la cubana Mercedes (*Aunque estés lejos*); Antonio y la argentina Delia (*Lifting de corazón*); y Marcelo y la uruguaya Elisa (*En la puta vida*); por no hablar de los coqueteos de la esposa de Antonio con su psicólogo argentino (*Lifting de corazón*); y de la brasileña Teodora con el chef español (*Onde está a felicidade*). No se aprecia un patrón fijo;

hay amores efímeros y emparejamientos duraderos, romances que terminan bien y enamoramientos que acaban mal.

Dominio, subordinación, rebelión, amor, celos, amistad, protección...: la gama de relaciones y sentimientos en juego se corresponde con las distintas posiciones actanciales de los protagonistas españoles en las historias. La heterogeneidad del electo hispano habla de una colectividad compuesta por una fauna social diversa y muy próxima a los latinoamericanos en valores y afectos.

(5) España, país de acogida

Esta cualidad posee una dimensión política y otra económica. La primera se concreta en su apertura a exiliados, como la pareja perseguida por la dictadura de Videla (*Lugares Comunes*), y en su proyección como país de libertad en donde los cubanos acceden a los libros prohibidos en su patria (*Aunque estés lejos*); la segunda, como receptora de inmigración.

Respecto a esto último se observa una diferencia radical entre las experiencias reflejadas en las películas argentinas y el resto. Las primeras muestran profesionales integrados y prósperos: el psicólogo/asesor matrimonial (*Lifting del corazón*); Pedro, el informático con “casa, dos coches, hijos que pueden estudiar lo que quieran” (*Lugares*



Dominio, subordinación, rebelión, amor, celos, amistad, protección...; la gama de relaciones y sentimientos en juego se corresponde con las distintas posiciones actanciales de los protagonistas españoles en las historias.



En España algunos inmigrantes triunfan como profesionales y otros malviven con trabajos duros en el servicio doméstico, la construcción o la prostitución.

comunes); y Joaquín, el novelista que en España pudo realizar su vocación de escritor (Roma). En las demás, los inmigrantes no salen tan bien parados: véanse el periodista chileno que intenta sin éxito abrirse camino en el sector editorial (99 recetas para ser feliz); la peluquera uruguaya que acaba en una red de prostitución (En la puta vida), como la saxofonista cubana de Aunque estés lejos; los manteros de Barcelona abocados a la deportación (Buitiful); y el trágico final de José María, el albañil fuera de la ley (Rabia).

En España algunos inmigrantes triunfan como profesionales y otros malviven con trabajos duros en el servicio doméstico, la construcción o la prostitución. Incluso las posiciones ganadas parecen precarias, pues como le recuerda Fernando a su hijo Pedro, “sos un sudaca que le está quitando un puesto a un gallego desocupado, cuando llegue la recesión al primero que le darán una patada en el culo será a vos” (Lugares comunes). La desilusión es mayúscula en el mensaje lanzado por Elisa a “todas las putas de Uruguay” (En la puta vida): “No crean en el viaje a España, ni en ninguno de esos cuentos, perdí a mi mejor amiga, casi pierdo a mis hijos y me vuelvo sin un peso”.

(6) España, meca económica

A ojos latinoamericanos, España es una nación rica y pujante. Su opulencia se palpa

en la Sevilla de Lifting de corazón, en la vivienda de clase media-alta de Antonio, en su BMW, en su moto de gran cilindrada y en el convertible de su mujer. Se palpa igualmente en Madrid, un “centro de la prosperidad del Primer Mundo” capaz de alojar una cumbre del Banco Mundial/FMI, con sus urbanizaciones de chalés adosados (Lugares comunes), el lujoso apartamento de Alberto con vistas a la Plaza Mayor (Aunque estés lejos) y sus rascacielos acristalados de vestíbulos espaciosos y despachos suntuosos (El método). En síntesis, un lugar con un alto nivel de vida repleto de “gente importante, pieles, joyas” y en el cual es posible enriquecerse rápido, según explica el proxeneta uruguayo a Elisa, a lo cual ésta contesta: “Europa, eso es lo que yo quiero”, ilusionándose con ganar “¡mil dólares en un día!” (En la puta vida). Pedro, de Lugares comunes, resume el sentimiento de admiración en pocas palabras: “este es un país de verdad”.

Pero la faz próspera tiene su reverso. El método la ilustra mediante el recurso de la pantalla dividida: de un lado, la protesta altermundista que acaba en una batalla campal con los antidisturbios; del otro, los “beneficiarios” de la globalización, los profesionales marionetas de un poder impersonal que busca destruir toda lealtad y

compañerismo (anotemos que 99 recetas para ser feliz comparte esa visión ultracompetitiva del entorno de los ejecutivos españoles). A esa cara desagradable pertenece la atípica Barcelona donde malvive Uxmal y que la fotografía “sucía” de la película se esmera por resaltar (Biutiful). En vez de opulencia vemos pobreza y sordidez, barrios marginales, infraviviendas y persecución policial a los manteros. La pujanza económica se insinúa en el cielo tachonado de chimeneas y grúas de construcción, pero enseguida se nos informa que se alza sobre un infierno de talleres clandestinos y una desenfrenada especulación inmobiliaria patente en el proyectado centro comercial sobre el cementerio donde yace el padre de Uxmal. Otro tanto se aprecia en *En la puta vida*: sacando unos vistazos de la Barcelona de postal (Montjuich y Monumento a Colón), la ciudad que conocen las uruguayas se restringe a la “zona roja” de El Raval.

(7) Una sociedad multicultural

La multiculturalidad se siente de forma palpable en las voces en castellano, catalán, wolof (senegalés) y chino en los barrios de inmigrantes, entre los manteros subsaharianos, la tetería árabe, las tiendas de los asiáticos, la plantilla multiétnica de las empresas constructoras, etc.

Esa realidad abigarrada no tiene nada de armoniosa. Una cosa es la multiculturalidad autóctona, nada conflictiva (en las películas ambientadas en Barcelona, castellano y catalán coexisten sin problema, e igual ocurre entre el castellano y el gallego en *Onde está a felicidade*) y otra bien distinta es la introducida por la inmigración, lastrada por el racismo, la xenofobia y las malas condiciones de vida. Y si bien algunos inmigrantes logran aclimatarse sin perder su identidad cultural, otros son

deportados, o se buscan la ruina al responder violentamente a las agresiones, o mueren por el hacinamiento, como los chinos de Biutiful, cuyos cadáveres diseminados en la playa próxima al centro Maremagnum simbolizan el fracaso de la integración.

En síntesis, multiculturalidad no significa necesariamente una coexistencia pacífica y mutuamente enriquecedora sino a menudo conflicto y frustración. La admiración que los niños africanos en Biutiful sienten por Eto’o, el jugador camerunés del Barça y modelo de éxito, contrasta con la persecución de los manteros, la explotación de los trabajadores indocumentados, la xenofobia de los policías corruptos y el internamiento de los subsaharianos previo a su deportación.

(8) Un crisol de modernidad y tradición

En estas obras un rasgo distintivo de la hispanidad contemporánea lo pone su combinación de tradición y modernidad. La tradición se aprecia en la religiosidad popular e institucional (el crucifijo de la asistente de Antonio el cirujano, el Camino de Santiago con sus peregrinos y sus religiosos, y la Catedral compostelana), en el romanticismo que desprende Sevilla con sus sombreros cordobeses y sus paseos en coches de caballos, en el pisado de uvas durante la elaboración del vino y en la arquitectura histórica de la Plaza Mayor y el Mercado de San Miguel en Madrid, en las viejas casonas de la sierra madrileña y en la vetusta mansión de Rabia.

La modernidad se exhibe en el despacho high tech del cirujano Antonio, en el topless de las bañistas en la Barceloneta, en el padre que lleva dos gemelos en un carrito de bebé, en la decoración pop del departamento de



La mirada plasmada en las películas responde principalmente al punto de vista de los inmigrantes en general, sobre todo de los latinoamericanos.

Alberto (Aunque esté lejos), en los rascacielos de Azca, en el Guernica exhibido en el Reina Sofía y en la bodega de alta tecnología de *Onde está a felicidad*.

Aclaremos que ni la España típica ni la ultramoderna ni su síntesis acaparan la atención de los personajes ni de la cámara; su presencia responde a la necesidad narrativa de decorados apropiados para historias que enfatizan la opulencia y el bienestar asociado al progreso o el romanticismo ligado a un legado prestigioso. De todos modos, su feliz combinación habla de un país abierto a las promesas del futuro y que gestiona su pasado con beneficio de inventario.

(9) Un destino turístico

Esta cualidad impregna la trama únicamente de una película, *Onde está a felicidad*, cuyos ociosos protagonistas recorren parajes idóneos para las aventuras amorosas y la dulce vida de los castillos reciclados en hoteles de lujo, la gastronomía sibarita y los paseos en convertible. En menor medida, se cuele en otros filmes a través de las vistas de lugares y edificios emblemáticos (la Sevilla de ensueño que acoge el idilio de Antonio y Delia en *Lifting de corazón*). Sin embargo, lo que predomina en las narraciones es la voluntad de cuestionar esa apariencia hedonista y apacible mostrando lo que se oculta detrás de las postales y carteles turísticos.

Conclusión

La mirada plasmada en las películas responde principalmente al punto de vista de los inmigrantes en general, sobre todo de los latinoamericanos (las demás adoptan la perspectiva de los turistas, la de una pareja mixta y la de profesionales españoles). Esta elección coloca en un primer plano las vivencias de la inmigración, experiencias variopintas pero por lo general duras: algunos logran hacerse un hueco como profesionales, obreros o pequeños comerciantes, pero muchos sobreviven con trabajos clandestino, el top manta, la prostitución o la venta de drogas.

De allí que la imagen aparente de la España atractiva, rica y multicultural, que sabe conjugar modernidad y tradición, y cuya población goza de un alto nivel de vida –común a casi todos los filmes–, quede en entredicho al visualizarse el racismo, la explotación y los prejuicios agazapados bajo la superficie; y aunque la benévola conducta de algunos españoles mitiga esa mala impresión, no impide que a aquella imagen se superponga la de una sociedad desigual e insolidaria.

La peculiaridad de esa mirada se capta con mayor claridad si la cotejamos con los puntos de vista del cine europeo, asiático y

estadounidense antes citado. Mientras sus producciones se rinden a los encantos de la España de charanga y pandereta, en la filmografía aquí estudiada los tópicos figuran en un plano muy secundario. Las escapadas hedonistas, recurrentes en las primeras, apenas tienen cabida en la segunda; y si aquellas privilegian la geografía turística –las costas andaluzas y del Mediterráneo– ésta prefiere los focos de la inmigración: Madrid, Barcelona y Sevilla.

En las películas europeas, asiáticas y estadounidenses España aparece en ocasiones relacionada con la delincuencia de alta gama (fraude bancario, bandas de narcotraficantes y terrorismo), mientras que en las latinoamericanas prima la criminalidad de poca monta (proxenetismo, venta de droga al por menor y trabajo ilegal). Las primeras reducen la política española a la lucha contra el yihadismo; las otras la invocan a través del altermundismo y el exilio antifranquista. El primer grupo se enmarca en la geopolítica global del terrorismo, las redes de lavado de dinero y las mafias internacionales; éste se limita a España e Latinoamérica. En aquel predominan el thriller, la comedia y la comedia romántica; aquí, el drama con toques tragicómicos y la comedia romántica (un indicador de que en España la vida no da para grandes alegrías ni aventuras trepidantes, aunque sí para el amor). La disparidad se manifiesta incluso en el *thriller*, un género presente en ambos casos: en vez de peripecias de terroristas, Interpol y espías de alto vuelo, el cine latinoamericano narra la persecución de un albañil que ha matado a su jefe.

Y aunque las comedias románticas parecen aproximar los dos grupos, un escrutinio

minucioso revela que con dicho género se escenifican relaciones bien distintas: en el primer grupo priman las parejas extranjeras y los flirteos entre varones foráneos y españolas por lo habitual jóvenes, guapas y disponibles; aquí es más variada la nacionalidad de las partes (españoles con latinoamericanas o latinoamericanos con españolas) y la duración de los vínculos (parejas adúlteras, bien avenidas, efímeras...). Un dato llamativo: estos filmes imponen a la mujer latinoamericana los mismos tópicos que el primer grupo asigna a la española: morena, apasionada y sensual.

Quizá lo que más distancie a unos y otros filmes sean los papeles que conceden a los españoles. En el cine europeo, asiático y estadounidense sobre España los españoles ejecutan tareas subordinadas (camareros, personal de servicio, policías...) y ocupan posiciones secundarias en las intrigas; en la muestra aquí analizada cumplen labores variadas, por lo habitual jerarquizadas frente a los latinoamericanos colocados en situación subalterna. En el primero, la acción la acaparan foráneos que tienen a España por escenario de sus andanzas, quedando los locales reducidos a la función de auxiliares o comparsas; el segundo pivota sobre las relaciones entre españoles y extranjeros, una interacción a veces positiva, a veces negativa, pero siempre intensa. La intensidad bien puede ser un resultado de exigencias de la coproducción en cuanto a la composición del reparto (es decir, sacar el máximo partido de actores conocidos por las audiencias de los países asociados, asegurándoles papeles destacados), pero, al igual que la ausencia de exotismos, también puede atribuirse a un sentimiento de proximidad fundamentado en un acervo compartido. Una cultura familiar,

una sociedad cercana y una lengua común nunca sonarán exóticas; tampoco una nación receptora de exiliados e inmigrantes y objeto de tantas ilusiones será vista como un mero destino vacacional. Es esa proximidad lo que faculta a los cineastas a iluminar con empeño desmitificador situaciones complejas al margen de maniqueísmos, presentaciones complacientes y tópicos manidos de la hispanidad.

Hay que hacer notar por último que, obviamente, las películas recrean solo algunas facetas del contexto referido.

Las latinoamericanas retratan la opulencia, la inmigración, la protesta y la marginalidad social, y las dinámicas de poder entre latinoamericanos y españoles, circunscribiéndose a unas pocas grandes ciudades; las otras, la industria turística, el patrimonio histórico y la presencia de mafias extranjeras y redes de narcotráfico, circunscribiendo sus escenarios a las

localidades y paisajes de mayor proyección internacional. Fuera de cuadro queda la mayor parte del territorio junto con aspectos importantes de la España actual como su estatuto de potencia industrial, su base científica, su creatividad artística y las tensiones con los nacionalismos periféricos, entre otros rasgos. En cualquier caso, y pese a la parcialidad de sus enfoques, ambas muestras configuran un mapa de la España cinematográficamente visible que sin duda enriquecerá la comprensión de las representaciones sobre ella circulantes en el extranjero.

Foreign policy and global presence: the strategies of Australia and South Africa

Carola García-Calvo

This ARI examines the insertion in the globalisation process of Australia and South Africa in terms of global presence in order to determine whether they match the model outlined in their strategic foreign policy documents.

Summary

Are national foreign-policy strategies effectively defining the national interest in countries far from their own borders? Do the objectives sketched out in national strategic documents evolve in accordance with these foreign-policy profiles? To answer these and other questions, we shall analyse the external projection (as it relates to documents of strategic reference) of two countries confronting globalization in different ways: Australia, a middle power, and the Republic of South Africa, an emerging country. The analysis of the Australian case exposes an external insertion based on the economic dimension, with primary and energy goods prominent, which follows the path

marked by its strategic documents. South Africa, meanwhile, considers the exercise of regional leadership as the foundation of its influence in the international order but, in terms of global presence, it might seem that Nigeria would have taken the leading position due to the growth experienced in recent years.

Analysis

Across the four corners of the world, many are the nations that have had to reflect on their current role in the complex international scenario defined by globalisation, identifying both risks and opportunities while addressing their own national interests. Some countries have risen to this challenge by collecting into strategic documents or white papers a series of actions and goals to be achieved, in order to optimise their position on the global stage. Such exercises in planning can help not only to better understand the continuous transformations at play in the international arena, but can also contribute to a more transparent, inclusive and predictable foreign-policy.¹

¹ Ignacio Molina (Coord.) (2014), *Hacia una renovación estratégica de la política exterior española*, Informe Elcano, nr 15, Elcano Royal Institute, Madrid. Both Executive Summary and Conclusions are available in English at http://www.realinstitutoelcano.org/wps/portal/web/rielcano_en/contenido?WCM_GLOBAL_CONTEXT=/elcano/elcano_in/zonas_in/spanishforeignpolicy/eee0-2014-molina-towards-strategic-renewal-spain-foreign-policy#.VN-hD0v6Jow.

The Elcano Global Presence Index is not merely a useful tool for decoding the globalisation process, its evolution and its tendencies; the index is also an effective, significant foreign-policy instrument. By determining the global presence of the 80 countries examined in the index –using the three broad dimensions and the multiple variables on which they are based– we can verify how a country (or group of countries) is managing to conform its external projection, whether via soft dimension variables (science, development cooperation, tourism) or via hard dimensions (economic or military, including energy, investments, military equipment, etc). The profiles for global presence are like X-ray photos, allowing us to capture the nature of a nation’s external projection, its strengths and weaknesses, detailing the different ways that countries regard globalisation and their potential role in it, their methods of maximising the opportunities it represents in order to gain international influence or to fulfil their own national agendas.

Towards a prosperous Australia: the ‘competitive liberalisation’ of the markets

The philosophical and practical principles guiding the strategy for Australian Foreign Policy and Trade were collected for the first time in 1997, in a document titled ‘In the National Interest’.² The document was revised once in 2003 and re-published under the title ‘Advancing the National Interest: Australia’s Foreign and Trade Policy White Paper’, and though a great number of strategic documents

have been published since then they deal mostly in sectoral terms and provide a much less panoramic view.

In the White Paper the country defines itself as a medium-sized power operating within globalisation, a phenomenon that Australia regards in unquestioningly optimistic terms as an opportunity in ‘times of uncertainty’ which can yield substantial profits to all countries. The document goes on to define Australia as a ‘liberal democracy proud of its commitment to the values of political and economic liberty’ –values that have strengthened the nation’s international position–. As a country with a multicultural society, whose origin and history have been based on immigration, Australia is accustomed to looking beyond its own borders. At the same time, being located in the Asia-Pacific region, Australia is an insular and Western state with strong social, economic and cultural links to the US and Europe. The country’s national interest is summarised as ‘the security and prosperity of Australia and Australians’.

The strategic goals of Australia’s international insertion are essentially conducted through economic integration. Hence the document proposes an ambitious commercial agenda of ‘competitive liberalisation’ of the markets, using ‘bilateral and multilateral channels’ to face the competitiveness embodied by expanding markets and emerging economies, and dealing not only in terms of agricultural products and textiles but also

² Commonwealth of Australia (2003), Advancing the National Interest: Australia’s Foreign Policy and Trade White Paper, <http://australianpolitics.com/foreign/elements/whitepaper.pdf>.

the increasing availability of manufactured goods. Consequently, Australia has planned for genuine economic integration via exports of primary goods (agricultural, mining, wine), manufactures and services (for example, related to its nascent automobile sector), and energy, along with financial investments.³

Within the soft dimension, the vast potential of the country's multicultural society is emphasized for encouraging "the interpersonal relationships contributing to our international status"⁴, another principal strategic goal. In this sense, in addition to Australian citizens living within the country, one considers also those born or living abroad, as well as the considerable number of foreign students living in Australia plus, of course, tourism. The intention here is to project an image of a successful and sophisticated country grounded on scientific and technological knowledge and sports achievements. Australian development aid is also part of the soft agenda given the 'moral duty to eradicate poverty', although such aid primarily focuses on good governance in the region.

Concerning security, Australia presents in its Strategic Plan a solid commitment to the war against terrorism encouraged by the US following the 9/11 attacks in New York and Washington DC.⁵

Has the nature of Australian external projection progressed according to these strategic positions?

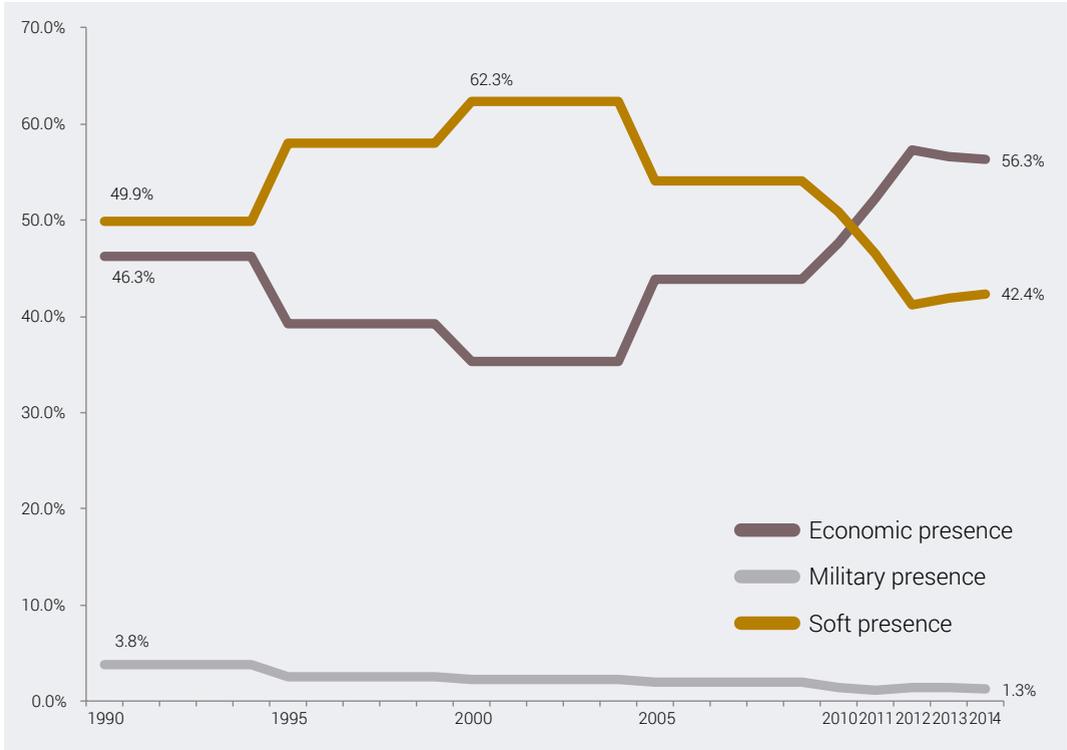
In 2005, two years after the approval of its White Paper, Australia was ranked 12th among the 80 countries now included in the Elcano Global Presence Index. Its profile was at that time built upon the soft dimension (representing 55.4% of its total global presence), followed by its economic (43.9%) and military presences (2%). Five years later, in 2010, Australia maintained the same position, although the economic variable increased its weight by 3.7 percentage points at the expense of the soft variables and the military, which fell by 3.2 and 0.5 points, respectively. In the latest index (2014), the country dropped one position to 13th, reinforcing an observed tendency towards an economy-based external projection profile (Graph 1). For the first time, Australia's economic dimension exceeded its soft dimension, rising to account for more than half of all the nation's global presence (at 56.3%, to be precise). The contributions related to the military presence continued to decrease, indicating that Australian involvement in the war against global terrorism is not reflected in terms of its global presence.

3 Advancing the National Interest, p. 25-30.

4 Advancing the National Interest, p. 13.

5 Advancing the National Interest, p. 13.

Graph 1. Australia's global presence contribution by dimension, 2014 (in %)

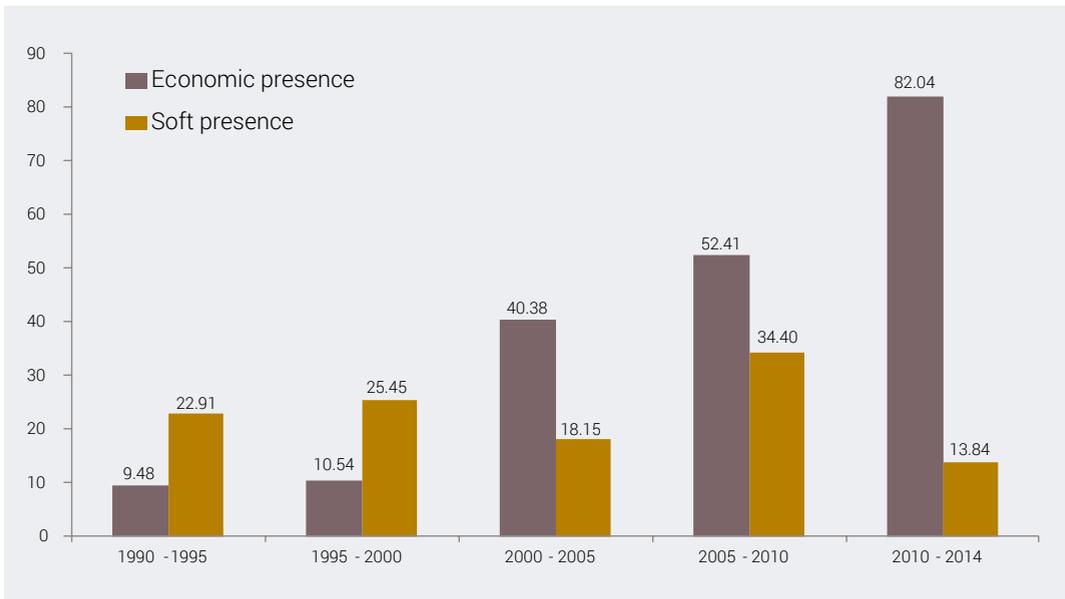


Source: Elcano Global Presence Report 2015

This turn towards the economic is also evident when analysing the index value (Graph 2). Departing from similar values in 2005 (economic and soft presence indexed at 93.8 and 97.0 points, respectively), the progress in the economic area is remarkable throughout the next 10 years, and by 2014 it had risen

to over 228, gaining 134.4 points while the soft variable gained only 48.2). The largest expansion of economic variables occurred during the five-year period from 2010 to 2014, when it outpaced the soft variables set by 68.5 points.

Graph 2. Simple variation of economic and soft presence between periods (in index value)



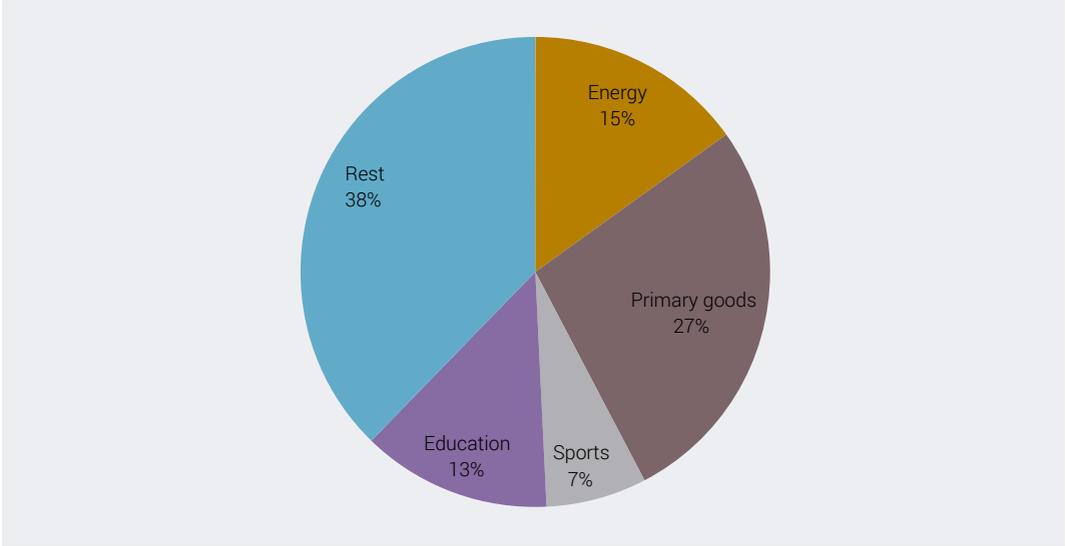
Source: Elcano Global Presence Report 2015

Finally, in terms of Australia's presence within the global scenario, which is to say in direct competition with the other 79 countries included in this index, the share of its economic presence increased from 1.8% to 2.2% between 2005 and 2010. This in a context of general expansion of globalisation, chiefly economic, where emerging economies managed to seize positions previously occupied by the traditional, post-industrial powers (the model here being the case of China).

Regarding the variables that most define the Australian profile beyond its borders, in 2005 they were basically four: education (with a 17.5% contribution), primary goods (17.3%), sports (15.3%) and energy (11.9%). All of these factors became increasingly important

between 2005 and 2014, although their individual evolutions were distinct. In 2010, the soft dimension variables experienced a slight increase (education to 17.7%) or decrease (sports to 12.6%), while both economic dimensions rose: primary goods to 18.8% and energy to 13.85%. The trend continued into 2014, when primary goods became consolidated as the leading variable with a relative weight of 27% (Graph 3). Immediately behind this were energy resource exports (at 15%) and, with a drop of 4.5 percentage points since 2005, education (at 13%). Among the variables included in the 'other' category, the most outstanding were portions of the service sector, practically constant through the 10-year period, and aid cooperation, increasing by a total of 1.6 points.

Graph 3. Leading variables contributing to Australia's global presence, 2014 (in %)



Source: Elcano Global Presence Report 2015

In summary, in-depth variable analysis shows an external insertion based on primary goods exports (essentially agricultural products, a strategic sector for this continent/country) and energy resources (also key to Australia's relationships within the Asia-Pacific region, its primary area of influence). Attracting more international students to Australia, as a way of establishing bonds with foreign countries, also counts among the country's greatest strengths. In this regard, although Australia's weight in global presence terms of education has lately declined, one must bear in mind its exceptional 'starting point' in 2005, along with the outstanding rise of other economic variables supporting the national strategic goals identified by the White Paper.

Thus our analysis of the index variables on Australian global presence and their evolution since 2005 leads us to conclude that the country has indeed continued on the path laid out by its own strategic foreign-policy document of 2003, combining the dual aspirations of strong international projection and a more prosperous and secure nation.

The South African case: can regional leadership lead to a stronger global influence?

The year 2005 was a turning point for the Republic of South Africa, marking 'the beginning of a second decade under democracy, coinciding with the 50th

Anniversary of the proclamation of the Freedom Charter by the People's Congress', as stated in the country's strategic foreign-policy plan for 2005-08⁶ addressing the national vision and goals for the medium term. Revealing a strong inclination to place South Africa in a regional leadership position, with a commitment to the African continent, the country's foreign-policy strategy was assembled around the 'building of a new Africa in which peace and security will endure, moving deeper into democracy and prosperity so the quality of life for African people will keep continuously improving'.⁷

When in 2009 the Ministry of Foreign Affairs changed its name to the Department of International Relations and Cooperation (DIRC), this was a strategic move, largely intended to connect the country's national project with what was currently happening in the region around South Africa. A period of reconsideration began, culminating with the composition of a reference document regarding external action: a White Paper under the title of 'Building a Better World: The Diplomacy of Ubuntu',⁸ approved by the cabinet and now under parliamentary consideration.

The document reaffirms the basic principles guiding the South African spirit that was expressed in 2005, focusing on respect for other nations, people and cultures ('the Diplomacy of Ubuntu') and on South-South

cooperation, in contrast to colonialism. South Africa's ultimate goal was none other than to prepare the country 'to become a winning nation in the coming decades of the 21st century'.⁹ Consequently, the national interest was closely related to the 'stability, unity and prosperity of Africa', specifying that 'South Africa's future global and continental standing will be determined by how South Africa remains true to its enduring values, economic success, and the continued leadership role on the continent'.¹⁰ Clearly, such regional leadership is defined as a major strategic goal from which to achieve stronger influence within the global order.

South Africa's self-image in 2005 was that of an influential country within the African continental context, but with an international scope, supported broadly by its principles and values and a competitive, sustainable global economy.¹¹ Therefore, the country's economic diplomacy should lead the government and other agents for external action to try and bring down trade barriers for South African products, to identify and open new markets and to attract investments and tourism. All this, of course, further implies improvements in the competitiveness of national goods and services, while at the same time South Africa's reputation as a responsible and stable supplier was to remain as before. In order to accomplish these targets, some strategic

6 Department of Foreign Affairs, Republic of South Africa (2005), South Africa Foreign Policy Strategic Plan: 2005-2008, <http://www.dfa.gov.za/department/stratplan05-08.pdf>.

7 South Africa Foreign Policy Strategic Plan: 2005-2008.

8 At <http://www.gov.za/documents/white-paper-south-african-foreign-policy-building-better-world-diplomacy-ubuntu>.

9 Building a Better World, p. 3.

10 Building a Better World, p. 26.

11 Building a Better World, p. 18.

movements have been established which could be roughly summarised as integration (and diversification) in global markets, supporting the country's exports of natural resources, the creation of a more productive business setting, innovation for new market opportunities and the implementation of measures to attract tourism.¹²

South African regional leadership in terms of global presence?

South Africa considers its own regional leadership as a solid base for becoming a global influence. However, in considering global presence rankings, the better-positioned country within the Sub-Saharan African region (including Angola and Sudan) is not South Africa but Nigeria, which has climbed 13 positions to number 36 (since the first index, estimated for 1990). For its part, South Africa is now ranked two positions below Nigeria,

in 38th place (Table 1), while its improvement within the index has been well below Nigeria's, having risen only four positions since 1990. Angola and Sudan appear much further down the list, in the second half of the table, positioned at numbers 54 and 77, respectively.

Considering the presence by dimensions of these two regional leaders in the context of the index, South Africa tops the soft presence ranking, but is surpassed by Nigeria in both the economic and military dimensions. Still, regardless of whether Nigeria has changed its position in the economic rank, South Africa has fallen 14 positions in this area since 1990. Meanwhile, the opposite has occurred in terms of the soft dimension: South Africa has climbed 11 positions, while Nigeria has dropped 10 in the ranking. As for military presence, both African countries have shown an improvement in their positions since the early 1990s.

Table 1. Global presence ranking by dimensions for Sub-Saharan Africa, 2014

	Global presence		Economic presence		Military presence		Soft presence	
	Pos. 2014	1990-2014 Variation	Pos. 2014	1990-2014 Variation	Pos. 2014	1990-2014 Variation	Pos. 2014	1990-2014 Variation
Nigeria	36	+12	30	=	26	+29	60	-11
South Africa	38	+3	43	-14	31	+25	36	+10
Angola	54	+9	38	+15	69	-20	80	-10
Sudan	77	-11	75	-5	63	+6	76	-23

Source: Elcano Global Presence Report 2015

On the basis of these global presence rankings, Nigeria and not South Africa is currently in the regional leadership position. However, through in-depth analysis of the nature of the countries' external projection –of the global presence variables and dimensions and how

they interrelate– a slightly different interpretation can be made.

The external projection of the four countries of the Sub-Saharan area included in this index rest mainly upon the economic dimension

¹² Building a Better World, p. 26.

(Table 2): Angola (with an economic weight of 95.6% over its total global presence), Nigeria (at 84.1%) and Sudan (at 60.3%) are all well ahead of South Africa (51%) in this regard. In terms of the soft and military dimensions, South

Africa's percentages are 47.1% and 1.9%, respectively, compared with Nigeria's 13.3% (soft dimension) and 2.6% (military). Thus, Nigeria's global presence is very largely based on the economic dimension.

Table 2. Sub-Saharan Africa's global presence contribution by dimension (2014) in %

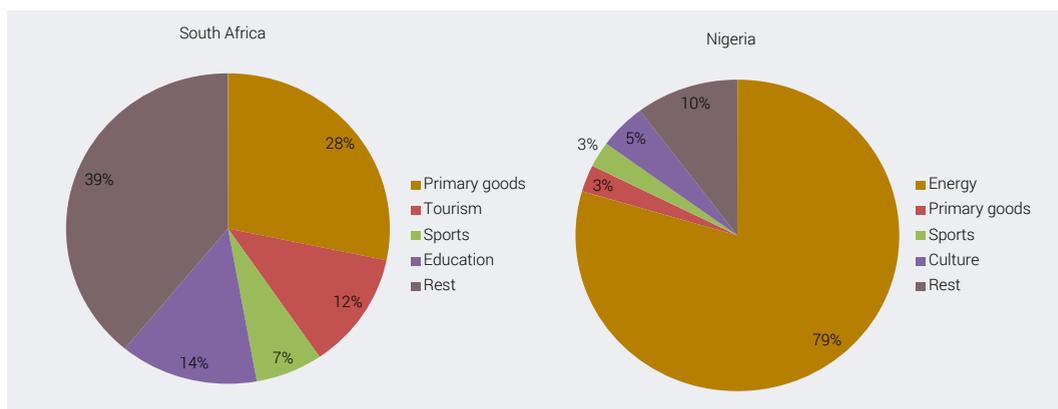
	Economic presence	Military presence	Soft presence
Nigeria	84.1%	2.6%	13.3%
Angola	95.6%	0.1%	4.3%
South Africa	51.0%	1.9%	47.1%
Sudan	60.3%	1.6%	38.2%

Source: Elcano Global Presence Report 2015

Furthermore, concerning the variables, the ranking shows that Nigeria's global presence (Graph 4) relies overwhelmingly on energy resources (at 79% of its total global presence), with the next most important variable being culture (at only 5%). On the other hand, in the case of South Africa the variables supporting the nation's international projection are much more dispersed, being chiefly primary goods, education and tourism but with another 13 variables together representing a significant

total of 28%. Thus, the country's profile is much more diversified than Nigeria's, making South Africa not only less dependent on fluctuations in international energy prices but also recalling its stated national project vis-à-vis the global order. The country is placing emphasis on developing the different strategic sectors identified in its White Paper, from exports of primary goods to its ability to attract tourism, as the bases for regional and, ultimately, global projection.

Graph 4. Nigeria and South Africa's contribution to global presence by principal variables (2014) in %



Source: Elcano Global Presence Report 2015

Nigeria stands out from the rest of Sub-Saharan Africa due to its improved global presence results. But a detailed analysis of the nature of the international projection of both Nigeria and South Africa, the two regional leaders, shows how South African influence, being based on diversity, constitutes a more solid and sustainable projection. Indeed, this is an international projection and a strategic incorporation firmly connected to the globalisation process, not only through the economic dimension but also through other factors including the attraction of international students, tourism and sports. All of these are soft variables, indicating a sophisticated pattern more suitable to the ever-growing complexity of the international relations scenario in effect since the end of the Cold War.

Conclusions

As we have seen, the Elcano Global Presence Index is a useful tool to analyse the foreign

policy of countries for which it is calculated. Are a country's current foreign policies coping with weaknesses in that nation's external projection? Are countries fully exploiting their potential? In the case of Australia, the connection is evident: the shift towards an international economic profile with a liberal bent, in a region –Asia-Pacific– that has become the epicentre of global economic activity, explains to some degree the fact that the economic dimension has become the dominant aspect of the country's project in order to gain the maximum benefit from globalisation. As for South Africa, its main strength and basis for exerting regional (or even global) influence has been the relative diversification of its global presence around different economic and soft variables, which projects the country in a more complex and sophisticated way in the regional challenge with Nigeria, which bases its global presence on energy exports.

El convulso tránsito político portugués: de las elecciones generales a las presidenciales

Patricia Lisa

La originalidad del sistema de gobierno semipresidencial portugués hace necesario un análisis de los posibles escenarios políticos postelectorales.

Resumen

Las elecciones legislativas generales en Portugal y España han abierto nuevos ciclos políticos caracterizados por la incertidumbre sobre la posibilidad de encontrar soluciones estables de gobernabilidad. Sin embargo, las semejanzas no dejan de ser circunstanciales y el resultado al que se llegue en cada uno de los países siempre dependerá de las dinámicas propias generadas por los actores en los marcos constitucionales respectivos de sus sistemas de gobierno. En el caso portugués, las nuevas dinámicas generadas en el ecléctico sistema de gobierno semipresidencial pueden reforzar la tendencia de mayorías bipartidistas y gobiernos y primeros ministros fuertes que se había iniciado en 1991 con los gobiernos de Cavaco Silva y que podrían salir de

futuras elecciones anticipadas; o invertirla a favor del refuerzo inédito de la dimensión del Parlamento si el actual gobierno socialista minoritario de António Costa, que cuenta con el respaldo parlamentario de los partidos a su izquierda logra cumplir los cuatro años de legislatura. Esta perspectiva abriría un precedente que representaría el desarrollo, sin precedentes, en la capacidad del Parlamento de construir consensos y un enorme sentido de responsabilidad institucional y madurez democrática. En cualquiera de los dos escenarios, el presidente de la República que salga de las elecciones del 24 de enero de 2016 habrá de emplear sus amplios poderes constitucionales como garante de la estabilidad de las instituciones para promover soluciones que puedan favorecer a una u otras de estas dimensiones.

Análisis

Los resultados de las elecciones legislativas en Portugal y España no dejan de presentar ciertas similitudes. En ambos países se ha penalizado a los partidos del denominado

arco gubernativo y creado un panorama parlamentario fragmentado que se caracteriza por la aparición o el reforzamiento (en el caso portugués) de nuevas fuerzas políticas que no representan coaliciones inmediatas o evidentes de gobierno. En ambos casos se requiere una apuesta por soluciones innovadoras de diálogo, responsabilidad y madurez democrática que garanticen soluciones estables.

Pese a estas similitudes, no se debe olvidar que el resultado al que se llegue en cada uno de los dos países siempre estará vinculado a las dialécticas y dinámicas propias de los actores en los marcos constitucionales de los sistemas de gobierno respectivos: la monarquía parlamentaria en el caso español y el semipresidencialismo en el portugués.

Un sistema de gobierno semipresidencial original

Las elecciones legislativas portuguesas celebradas el 4 de octubre de 2015 llevaron al país a los titulares de la prensa internacional en una dimensión sólo comparable a la del rescate financiero de 2011. Esta vez la visibilidad tuvo que ver con las dinámicas abiertas por el nuevo Parlamento salido de

las elecciones y la actuación del presidente de la República en el marco de sus amplios poderes constitucionales, conferidos por el sistema de gobierno.

La opción por el sistema de gobierno semipresidencial, heredero del complejo entorno socio-político tras el restablecimiento del régimen democrático en 1974, obedeció a una doble necesidad: evitar los vicios y la inestabilidad política de la I República y su parlamentarismo de Asamblea de las primeras décadas del siglo XX y la concentración de poder resultante del régimen autoritario de la Constitución de 1933.

Estas circunstancias conformaron el alejamiento portugués del sistema parlamentario predominante en Europa y justificaron la opción por un sistema semipresidencial ecléctico con un presidente fuerte y regulador y con poderes autónomos del Parlamento y del gobierno. Pero, al contrario del modelo francés, el presidente portugués no es el jefe del Ejecutivo y su poder de actuación en el control del funcionamiento de las instituciones se caracteriza y es asumido (al menos en teoría) por una lógica de independencia



Las elecciones legislativas portuguesas celebradas el 4 de octubre de 2015 llevaron al país a los titulares de la prensa internacional en una dimensión sólo comparable a la del rescate financiero de 2011.

suprapartidaria y no ejecutiva. En este sentido, el sistema portugués refuerza la separación de lo que es “ejercer el Ejecutivo” y “presidir”.

A diferencia de los poderes presidenciales en los regímenes parlamentarios, la amplia autonomía y libertad de decisión sobre la vida política del país conferida constitucionalmente al presidente se legitima por su elección por sufragio universal directo y absoluto. Su peso en la arquitectura constitucional portuguesa se traduce, por ejemplo, en el ejercicio libre y casi materialmente incondicionado para forzar la dimisión del gobierno (artículo 195.2 de la Constitución) o disolver el Parlamento (artículo 133.e). En el primer caso, el presidente tiene el condicionante material de que la disolución sea necesaria para “reponer el normal funcionamiento de las instituciones democráticas”. En el segundo, su decisión solo se encuentra limitada de forma circunstancial (declarado el estado de sitio o emergencia) y temporal (no ser el último semestre de mandato o estar en los primeros seis meses de la constitución de la Asamblea). Estas son circunstancias temporales que, por primera vez, se verifican en la coyuntura postelectoral de octubre.

Los (des)conciertos postelectorales

En su génesis, el escenario postelectoral se funda en una profunda división social (reflejada en los resultados electorales) y una fuerte crispación entre los partidos en el Parlamento, y entre ellos y el presidente, agravada por la limitación de sus poderes.

La gran novedad es que el bipartidismo no ha logrado una mayoría parlamentaria ni soluciones de gobierno en una Asamblea demasiado polarizada y que no se puede disolver por imperativo constitucional. El intento de formar soluciones de gobierno en estas circunstancias acentúa la dicotomía entre la derecha y la izquierda, por medio del inédito y sorprendente acercamiento entre el Partido Socialista y los partidos a su izquierda, el Bloco de Esquerda (BE) –partido cercano a Syriza y a Podemos–, el Partido Comunista Portugués (PCP) y los Verdes. Estos apuntan a una solución de gobierno socialista minoritario, con respaldo parlamentario basado en tres “posiciones comunes” firmadas, por separado, entre el Partido Socialista y cada una de estas formaciones. Esta fue la solución que el presidente de la República aceptó, llevando así al actual XXI gobierno constitucional.

Dicha solución puede invertir la tendencia que se venía dibujando desde la estabilización democrática de mayorías bipartidista y gobiernos y primeros ministros fuertes – iniciada con los gobiernos liderados por el actual presidente de la República, Aníbal Cavaco Silva, a inicios de los años 90–. Se daría así comienzo a un nuevo ciclo político marcado por el giro del sistema semipresidencial hacia una nueva dimensión parlamentaria que desarrolle las prerrogativas constitucionales de salvaguarda de la formación y supervivencia de gobiernos minoritarios.

La novedad –al contrario de lo avanzado en algunos medios– no es, ni mucho menos, un golpe de Estado o una práctica ilegítima que rompe la tradición constitucional y democrática. Su contorno, aunque novedoso, resulta más bien de las posibilidades de interacción entre los órganos de soberanía en el marco de la arquitectura del sistema semipresidencial. Veámoslo por separado.

Primero, pese a las impopulares medidas de austeridad, la coalición de centro-derecha que había constituido el anterior Ejecutivo (2011-2015) –Partido Social Demócrata (PSD) y demócrata-cristianos-populares (CDS-PP)– triunfó en las elecciones con 102 escaños, pero sin mayoría absoluta.

En otros momentos de la vida política portuguesa de gobiernos minoritarios –como el segundo gobierno del socialista José Sócrates (2009-2011), el ganador de las elecciones ha logrado ver su programa y presupuesto aprobados por el Parlamento con el apoyo o la abstención de algunos de los partidos con presencia parlamentaria. De haberse repetido tal expectativa, el gobierno de Passos Coelho habría podido gobernar con el apoyo o abstención de los socialistas. Esto no ha ocurrido porque el líder de los socialistas, António Costa, anunció que iba a intentar forjar una solución de gobierno a pesar de haber quedado en segundo lugar en las elecciones y lejos de la deseada mayoría.

El presidente de la República, sin embargo, a sabiendas de que el gobierno de Passos Coelho iba a caer en el Parlamento, lo designó para formar gobierno y, en su

línea formalista, cumplió con la tradición constitucional.

En segundo lugar, como se anunció, los cuatro partidos de izquierda en el Parlamento que juntos forman la mayoría (116 escaños) –el PS con 86 escaños, el BE con 19 y el PCP y los Verdes, que se presentaron juntos como Coalición Democrática Unitaria (CDU) con un total de 17– lograron que el gobierno de Passos Coelho fuera el más breve de la historia democrática portuguesa, haciéndolo caer a los 11 días con la aprobación de una moción de censura.

Tercero, ante el impedimento constitucional de disolver la Asamblea y convocar elecciones, el presidente acabó por aceptar la propuesta de gobierno minoritario de António Costa sobre la base de las tres fuerzas de izquierdas (BE, PCP y Verdes), formalizada en tres “posiciones comunes”, firmadas por separado con cada partido. Estos últimos, por cuestiones de principio o simple decisión táctica no han querido formar parte del Ejecutivo y lo mínimo que se puede decir es que están lejos de haber entregado un cheque en blanco al Ejecutivo socialista.

Las otras dos opciones abiertas al presidente –mantener el gobierno de Passos Coelho en funciones hasta la convocatoria de nuevas elecciones o nombrar un gobierno de iniciativa presidencial– comprometerían, en palabras del presidente, los intereses de la nación. En efecto, se trataba de opciones que aumentarían las tensiones interinstitucionales en un ambiente de fuerte hostilidad entre los grupos parlamentarios, con un elevado coste

para la estabilidad, la imagen y la credibilidad del país.

Las seis garantías de estabilidad exigidas por el presidente y el protagonismo de la política exterior

Pese a estar fuertemente en contra de la solución de gobierno de Costa, el carácter institucional del presidente ha terminado prevaleciendo. Su decisión favorece la legitimidad parlamentaria en el equilibrio de los poderes constitucionales, pero no sin antes exigirle a Costa seis garantías por escrito “omitidas” en los acuerdos firmados con los tres partidos que se vincularon con la estabilidad gubernativa (la aprobación de mociones de confianza al gobierno y la aprobación del presupuesto general del Estado), la estabilidad del sistema financiero y la continuidad en materia de política exterior. La justificación de esta exigencia presidencial se debe a la necesidad de mantener la confianza de los mercados, la inversión externa y el apoyo de las instituciones internacionales ante soluciones de gobierno novedosas.

Estas exigencias, en los límites de la interpretación de los poderes presidenciales

y con un limitado efecto práctico, teniendo en cuenta que el presidente se encuentra a pocas semanas del término de su mandato, subrayan bien la amplitud de los poderes presidenciales en influir en la orientación política del país.

Hay que recalcar que una de las garantías a las que más importancia ha concedido el presidente ha sido el cumplimiento de los compromisos internacionales del Estado portugués, en particular, en materia de disciplina presupuestaria europea de la zona euro (Pacto de Estabilidad y Crecimiento, Mecanismo Europeo de Estabilidad, participación en la Unión Económica y Monetaria y Unión bancaria) y de pertenencia a la Organización del Tratado del Atlántico Norte (OTAN).

Aunque justificado por la evidente posición de vulnerabilidad y dependencia del país hacia el exterior, no deja de ser muy positivo señalar la dimensión que la política exterior, sobre todo en su vertiente europea, ha ocupado en toda la gestión de la crisis política considerando el modesto espacio que estas cuestiones suelen ocupar en los debates y agendas políticas nacionales.



Una de las garantías a las que más importancia ha concedido el presidente ha sido el cumplimiento de los compromisos internacionales del Estado portugués, en particular, en materia de disciplina presupuestaria europea de la zona euro.



La trayectoria internacionalista y europeísta del Partido Socialista y del propio Costa hace prever una transición suave en el mantenimiento del europeísmo y del cumplimiento de los compromisos internacionales asumidos.

Otro aspecto importante es el amplio consenso y confluencia nacionales en torno a cuestiones internacionales, en particular la dimensión europea, pese a las diferencias programáticas entre partidos. Un sondeo de la Universidad Católica portuguesa publicado en los medios de comunicación, confirma que la mayoría de los portugueses (el 51%) son optimistas en lo que concierne al futuro de Portugal en la UE con la actual solución de gobierno. El optimismo se mantiene, obviamente con diferencias de grado, desglosándolo por el electorado de los partidos con escaño parlamentario.

Así, no deja de llamar la atención, en tiempos de euroescepticismo generalizado en casi toda la UE, que el deterioro de la confianza en el proyecto europeo durante la crisis de la deuda y de la posterior implementación del programa de austeridad de la denominada Troika (Comisión Europea, Banco Central Europeo y Fondo Monetario Internacional) no hayan disminuido el sentimiento europeísta en Portugal y no hayan dado lugar a la aparición de nuevas radicalizaciones del espectro político. Esta conclusión se ve reforzada por los resultados electorales que dieron la victoria a la coalición de gobierno que implementó

tales medidas en los últimos cuatro años. Predominó el pragmatismo en el intento de lograr una solución de gobierno al margen de las tradicionales divergencias entre los partidos de izquierda, como con la cuestión de la pertenecía a la OTAN.

La trayectoria internacionalista y europeísta del Partido Socialista y del propio Costa hace prever una transición suave en el mantenimiento del europeísmo y del cumplimiento de los compromisos internacionales asumidos. Lo mismo no puede decirse en cuanto a la reorientación de la política interior sobre las vías de recuperación económica, el sector empresarial del Estado o la reforma de la administración pública. La revisión del proceso de venta de la compañía aérea de bandera, TAP, la suspensión del proceso de privatización de las empresas de metro y autobús de Oporto y Lisboa, firmados con las empresas españolas Alsa y Avanza, o en términos sociales, el aumento inmediato del sueldo mínimo y la eliminación gradual de la sobretasa al impuesto sobre la renta de las personas físicas y de las jubilaciones o reposición de los salarios de la administración pública, instituidos en el período del rescate financiero, son señales de las innovadoras

dinámicas impulsadas por el nuevo gobierno. Este pretende destacarse por aplicar medidas sociales anti-austeridad que, por supuesto, merecen la simpatía de las tres fuerzas a su izquierda y pueden resultar atractivas en eventuales elecciones anticipadas.

Por el momento, la mencionada encuesta de la Universidad Católica revela que la mayoría de los portugueses (el 52%) considera que la solución gubernativa de António Costa, aunque legítima (el 54%), no llegará al final de la legislatura (el 54%), cumpliendo con la “tradicción” de inestabilidad de los gobiernos minoritarios en Portugal. Es interesante señalar que la causa apuntada con más frecuencia para la caída del gobierno sea la iniciativa presidencial (el 33%) y no la actuación parlamentaria (el 11%).

Los portugueses parecen seguir confiando que las soluciones estables vienen de una figura institucional fuerte y por la vía del refuerzo de la actuación del presidente de la República más que por la dinámica parlamentaria.

De cumplirse cualquiera de estos escenarios, tarde o temprano, al presidente que salga elegido en las elecciones del próximo 24 de enero le competará convocar elecciones anticipadas. Los sondeos de las intenciones de voto en este escenario volverían a repetir los resultados de las elecciones de octubre con ligeros refuerzos electorales de todos los partidos, a excepción de los comunistas, y con ello la necesidad de forjar otras coaliciones o alianzas de gobierno. Por supuesto, este escenario se puede alterar

radicalmente en función del desempeño de la actual solución de gobierno, que puede reforzar una mayoría absoluta a la izquierda (PS) o a la derecha (PSD/CDS-PP), restableciendo la dinámica del bipartidismo y de gobiernos y primeros ministros fuertes que se venía dibujado hasta ahora.

Por el contrario, si del nuevo esquema gubernativo no termina en parálisis y se acaba cumpliendo la legislatura, puede servir de precedente e invertir la tendencia del sistema semipresidencial a favor del parlamentarismo. El centro del poder se trasladaría así de forma radical, con consecuencias todavía difíciles de predecir. En futuras elecciones pasaría a importar menos el partido ganador y más los bloques mayoritarios que se logren formar en el Parlamento. El corolario lógico es que se abren posibilidades de aparición de nuevos alineamientos o del resurgir de los ya existentes. Nada impide, por ejemplo, futuras coaliciones entre el centro-derecha y otros partidos que surjan en el centro o incluso repetir alianzas ya testadas de bloque central entre los socialistas y el centro derecha o entre aquellos y los conservadores cristianos. Tales soluciones generan mayor diversidad, pero también mayor imprevisibilidad e inestabilidad.

Perspectivas ante las elecciones presidenciales

Si es verdad que los pactos poselectorales son comunes en los regímenes parlamentarios, también es verdad que en éstos los jefes de Estado no disponen de la legitimidad y de los poderes que le son conferidos por la elección por escrutinio

universal directo. Los amplios poderes presidenciales del sistema portugués a la hora de promover soluciones de equilibrio y de consenso institucional, ya enunciados, serán sin duda esenciales para encontrar soluciones de estabilidad en el actual tablero parlamentario.

El mediático candidato presidencial, el profesor Marcelo Rebelo de Sousa, del PSD, es el favorito en los sondeos con un impresionante 62% de las intenciones de voto que le darían la victoria en la primera vuelta. Al contrario del actual presidente, el candidato dio señales de que la izquierda no está ausente de su radar político y celebró un acto de campaña en una institución cercana al PCP y al BE. Su estrategia de alejamiento partidario parece resultar en la medida en que los sondeos le dan la mayoría con un amplio y generalizado apoyo social en todos los cuadrantes y no sólo del electorado de su familia política (PSD/CDS-PP). Rebelo de Sousa ha tenido la capacidad de entender que las circunstancias exigen consensos amplios y una capacidad de generar diálogos constructivos para responder a las demandas de una sociedad profundamente dividida en escenarios de equilibrios institucionales difíciles. Su principal mensaje de candidatura, fortalecida además por ser un renombrado constitucionalista, es señalar la equidistancia, independencia y apartidismo de los poderes presidenciales.

Conclusión

La crisis política postelectoral portuguesa se enmarca en la arquitectura constitucional de un sistema de gobierno con ciertas originalidades en aras del equilibrio de poderes. La práctica demostrará si se confirma el giro hacia el parlamentarismo, que representaría un desarrollo sin precedentes en su capacidad de construir consensos y, a la vez, un enorme sentido de responsabilidad institucional y madurez democrática o, por el contrario, si se mantiene la tendencia del bipartidismo con gobiernos y primeros ministros fuertes de mayorías que saldrían reforzadas en futuras elecciones anticipadas.

Si bien es cierto que Portugal sigue desafiando soluciones de estabilidad política, debe recordarse también, a favor de la Constitución, que la carta fundamental es más un conjunto de principios y menos un catálogo de aspectos normativos. La evolución constitucional puede afirmar o invertir una práctica, pero no es una ruptura con los pactos, principios y valores fundamentales. Resulta, eso sí, de la interacción dialéctica del sistema constitucional con la evolución social del país y de la búsqueda de distintas posibilidades y lógicas que prevalecen sobre otras en cada momento. Veremos si en 40 años de práctica constitucional sus instituciones y sus actores están a la altura de los desafíos.

The new drivers of Asia's global presence

Mario Esteban

This paper examines the growing role of Asia in globalisation, showing that China is not the only important player and that its impact goes far beyond the economic dimension.

Summary

The pre-eminence of China on the global scene and especially in the economic dimension does not mean that it is the only emerging or Asian country with a consistent participation in the globalisation process, or that the internationalisation of the Asian countries is limited to only the economic sphere. Data for the overall region show an upward trend in both military and soft presence. While increasing external presence in Asia's military domain responds mostly to the figures recorded by Japan and China, Asia's soft presence is scattered among various countries, with South Korea, Singapore, Thailand and Malaysia all showing increasing shares of soft presence over the 1990-2014 period.

Analysis

Asia and especially China have gained considerably from economic globalisation since the end of the Cold War. And economic gain is without a doubt the best known facet of the process of internationalisation currently being experienced by most Asian countries.¹ In this paper we explore other dimensions, military and soft, where the specific weight of Asia has also grown significantly, demonstrating that Asia is not merely China, and that the region's growing international presence is not limited to the economic sphere.

When analysing the evolution since 1990 of shares of global presence by region, one notes both the decline of the traditional powers, Europe and the US, as well as the emergence of Asia (Table 1). In fact, the increase in the Asian presence is greater than the sum of the increased shares of all other regions that experienced expansion in that period. These developments point towards Asia soon overtaking America as the region with the

¹ This phenomenon has been recently addressed using data from previous editions of the Elcano Global Presence Index. See Mario Esteban (2014), 'The Rise of China and Asia: What the Elcano Global Presence Index Tells Us', ARI, nr 21/2014, Elcano Royal Institute; and Mario Esteban (2014), 'La globalización de Asia según el Índice Elcano de Presencia Global', Comentario Elcano, nr 34/2014, Elcano Royal Institute.

second-largest share of global presence. In 2010, the US share of 20.5% was four points higher than Asia's 16.5%. Four years later,

the gap had narrowed to just four tenths of a percent: 18.4% versus 18.0%.

Table 1. Shares of global presence by region, and variations (1990-2014, in percentual points)

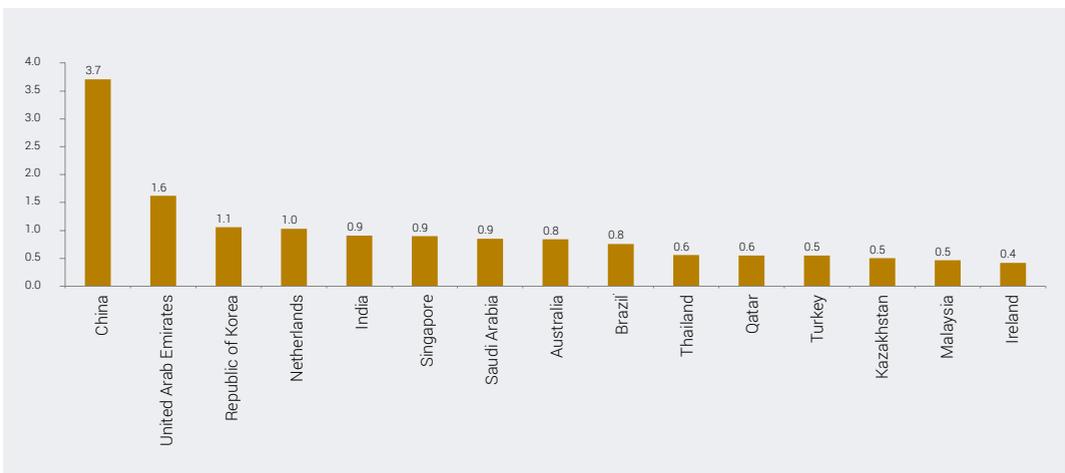
	1990	1995	2000	2005	2010	2014	1990-2014 Variation
Asia	11.3%	14.5%	14.5%	15.6%	16.5%	18.0%	6.8
Europe	50.8%	48.1%	45.4%	46.7%	47.3%	45.6%	-5.2
Latin America	3.6%	4.1%	4.3%	4.4%	4.7%	5.1%	1.5
Maghreb & Middle East	5.5%	4.9%	6.2%	7.0%	6.9%	8.6%	3.1
North America	26.1%	24.9%	25.9%	22.5%	20.5%	18.4%	-7.7
Oceania	1.7%	2.3%	2.4%	2.4%	2.6%	2.5%	0.8
Sub-Saharan Africa	0.9%	1.2%	1.3%	1.4%	1.5%	1.6%	0.7

Source: Elcano Global Presence Report 2015.

If we look at the ranking of countries that have increased their global presence since 1990 we can confirm the notion that China is mainly responsible for the dramatic increases in the share of Asian presence (Graph 1). Not surprisingly, China is the country whose share

of global presence has grown most over the past quarter of a century. The Asian giant has increased its share by 3.7 points, equivalent to the sum of the current shares of global presence of Japan and Iceland.

Graph 1. Variations in share of presence, 1990 and 2014 (in percentual points)

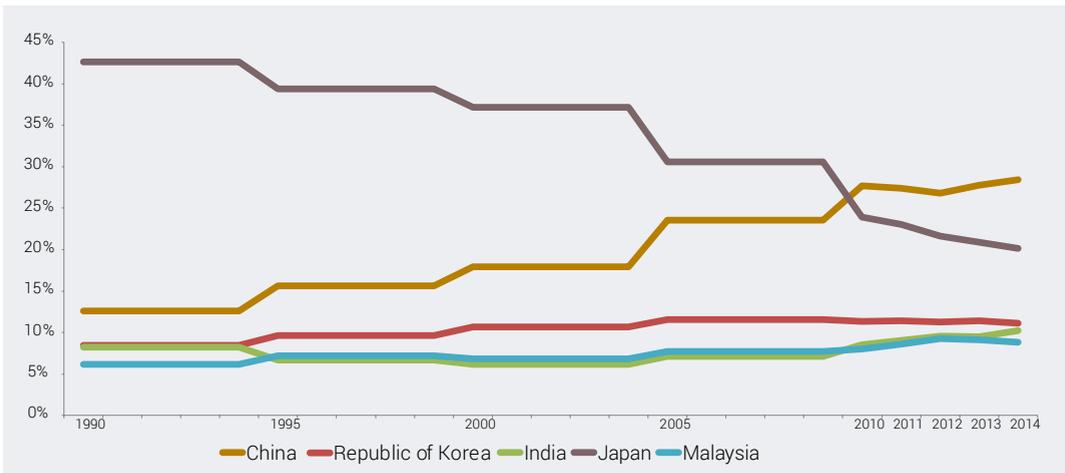


Source: Elcano Global Presence Report 2015.

The significant growth in China's global presence currently accounts for 28.5% of the overall Asian share, versus only 12.6% in 1990. This increase in the specific weight of China's share of Asia's global presence has come largely at the expense of a declining

Japanese presence (Graph 2). Nevertheless, China remains far from garnering the percentage share of Asian presence commanded by Japan in 1990, at about 42.7%.

Graph 2. Weight by Asian country of global presence (in %)



Source: Elicano Global Presence Report 2015.

However, this should not blind us to the meaningful advances made by other Asian countries. Indeed, China accounts for less than 50% of the positive gains in presence experienced in the region. Among the 10 countries that have raised their share of global presence, excluding China, four are Asian: South Korea, India, Singapore and Thailand. If we expand that range to the top 15, Malaysia also appears. If we combine the increased share in presence of those five Asian countries we obtain a rise of 4.0 percentage points, three tenths of a percent above China's 3.7 points. As for the Asian countries that have

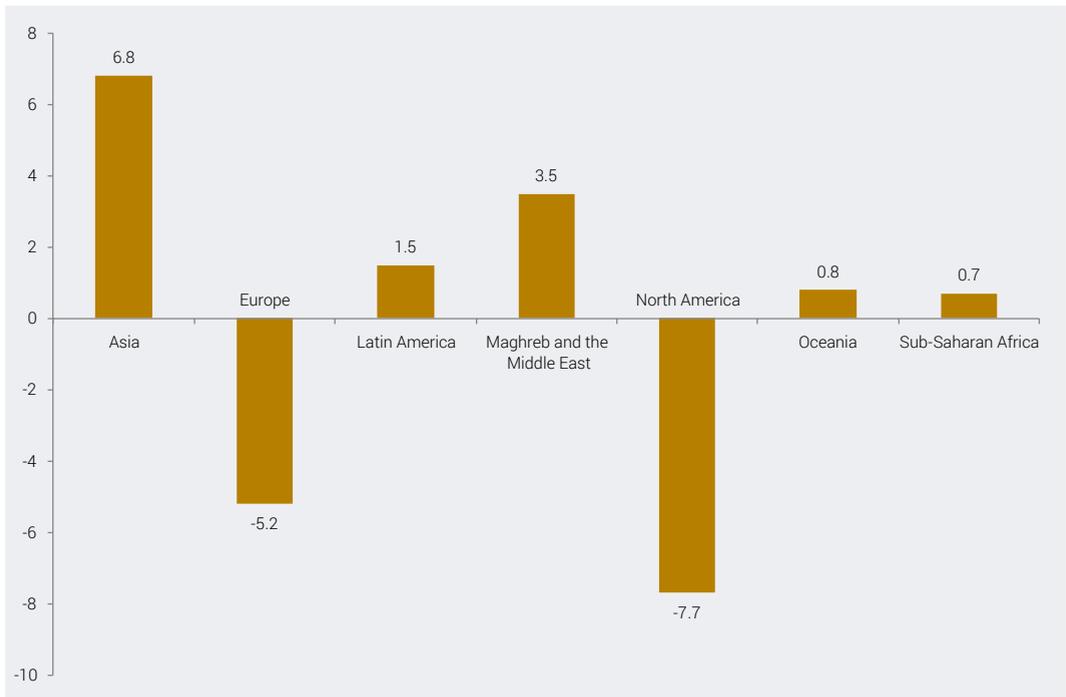
lost shares of global presence since 1990, there are only two, Japan and Pakistan. The case of Japan corresponds to a traditional pattern experienced by post-industrial powers, mitigated by its rise in military presence. As for Pakistan, the main factor since the 1990s has been the decline in the country's number of international migrants, mainly Afghan refugees.

In analysing the evolution of the shares of Asian global presence (Graph 3), the first thing to stand out is that it is the region that has most increased its share in the economic as well as in the military and soft dimensions.

Furthermore, it has been the military and not economic dimension that has gained most (10.9 versus 5.9 points, respectively). Moreover, since 2011, shares of Asian military and soft presence, at 3.3 and 0.5 points, respectively, have been outpacing the region's share of economic presence,

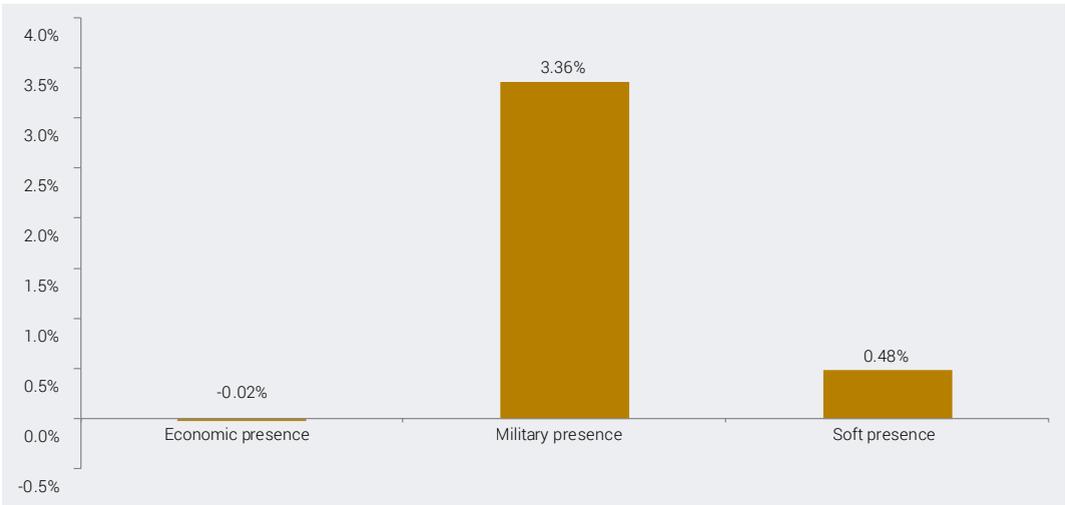
which has remained stagnant (Graph 4). That is to say, the share of Asia's global presence is currently growing thanks to the military and soft dimensions, which have not been restrained by the concurrent slowdown in Asia's economic internationalisation.

Graph 3. Variations in share of global presence 1990-2014 (in percentual points)



Source: Elcano Global Presence Report 2015.

Graph 4. Variations between 2011 and 2014 in Asian presence, by dimension (in percentual points)

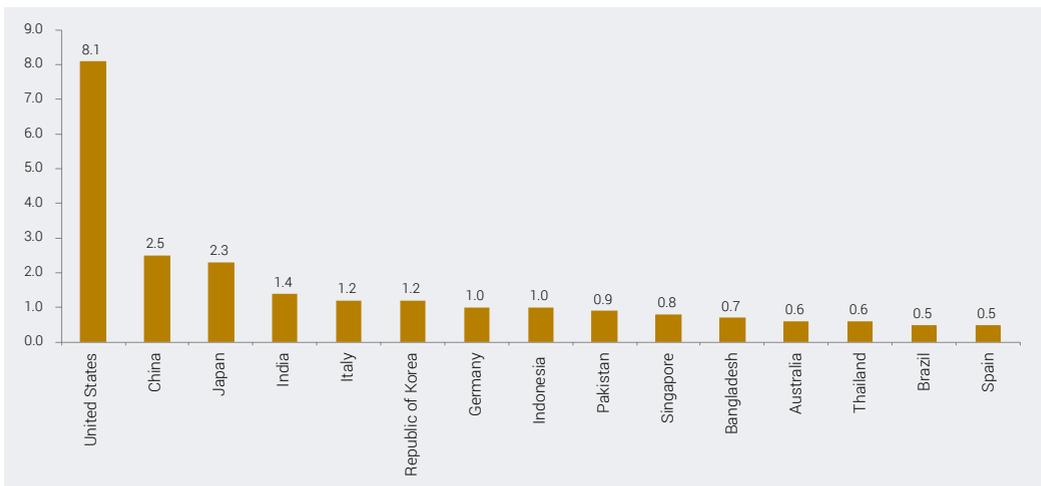


Source: Elcano Global Presence Report 2015.

The rise of Asia’s military presence is striking. Considering the rankings of the 15 countries that have increased their military presence since 1990 (Graph 5), there are three Asian nations within the top four (China, Japan, and India), seven in the top 10 (adding Korea, Indonesia, Pakistan and Singapore) and at

positions 11 and 13 two more Asian countries, Bangladesh and Thailand. Moreover, occupying the 1st and 12th positions are the US and Australia; not Asian, but very closely involved in security dynamics throughout the region.

Graph 5. Major variations in shares of military presence between 1990 and 2014 (in percentual points)



Source: Elcano Global Presence Report 2015.

Comparing how Asian states are positioned within different presence rankings (Table 2), there appears to be tendency by these countries to project themselves into the military sphere. Of the 13 Asian countries under analysis, six have a military presence that is much higher than might be expected based on their levels of global presence: Bangladesh, Pakistan, Sri Lanka, Indonesia, the Philippines and India. Meanwhile, the

military presence of two others, South Korea and Thailand, is moderately above their rankings of global presence, while three show a relative balance between military presence and other dimensions (China, Japan and Singapore). Only two Asian countries (Malaysia and Vietnam) show levels of military presence moderately below their global presence ranking.

Table 2. Position in 2014 ranking of global presence overall, and by dimensions

	Global presence	Economic presence	Military presence	Soft presence
Bangladesh	73	73	19	75
China	4	2	5	6
India	17	13	8	19
Indonesia	31	25	11	46
Japan	7	12	6	5
Republic of Korea	15	16	9	13
Malaysia	24	24	29	28
Pakistan	67	70	13	57
Philippines	59	59	47	58
Singapore	18	17	18	25
Sri Lanka	79	76	45	78
Thailand	27	28	21	31
Vietnam	53	42	56	53

Source: Elcano Global Presence Report 2015.

The data from this latest edition of the Elcano Global Presence Index confirm the continuation of the trend in which Asian countries augment their military presence; of the three presence dimensions, this is the only area in which no Asian country has lost ground in its ranking since the previous year (Table 3). Indeed, of the 13 Asian countries included

in the index this year, seven have improved their position in the military presence ranking: Malaysia, South Korea, Indonesia, Sri Lanka, Bangladesh, Pakistan and the Philippines. Of the 15 countries that have most increased their military presence in 2013-14, four were Asian: South Korea, India, Singapore and Sri Lanka.

	Global presence	Economic presence	Military presence	Soft presence
Bangladesh	=	+1	+1	=
China	=	+1	=	=
India	=	+4	=	-1
Indonesia	-3	-2	+2	=
Japan	=	-2	=	=
Republic of Korea	-1	-1	+3	=
Malaysia	+1	+1	+1	-1
Pakistan	-1	=	+1	=
Philippines	+4	+3	+1	=
Singapore	=	-1	=	-1
Sri Lanka	=	=	+2	+1
Thailand	=	-1	=	+3
Vietnam	+2	+7	-1	+3

Source: Elicano Global Presence Report 2015.

There are two interrelated processes that explain most of the increased military presence in Asia: the normalisation of the Japan Self-Defence Forces and the modernisation of the People's Liberation Army in China. As a result of Japan's defeat in World War II, the country's armed forces have undergone major constraints in their abilities to project force and to deploy troops outside Japanese territory. These limitations have gradually become milder since the early 1990s and the current government is expected to move with greater urgency in the years to come, as indicated by the National Security Strategy adopted in December 2013. The process has led Japan to become the nation that has most increased its military presence in absolute terms between 1990 and 2014, and the trend has accelerated very noticeably in recent years, in response to the modernisation of the Chinese army. China,

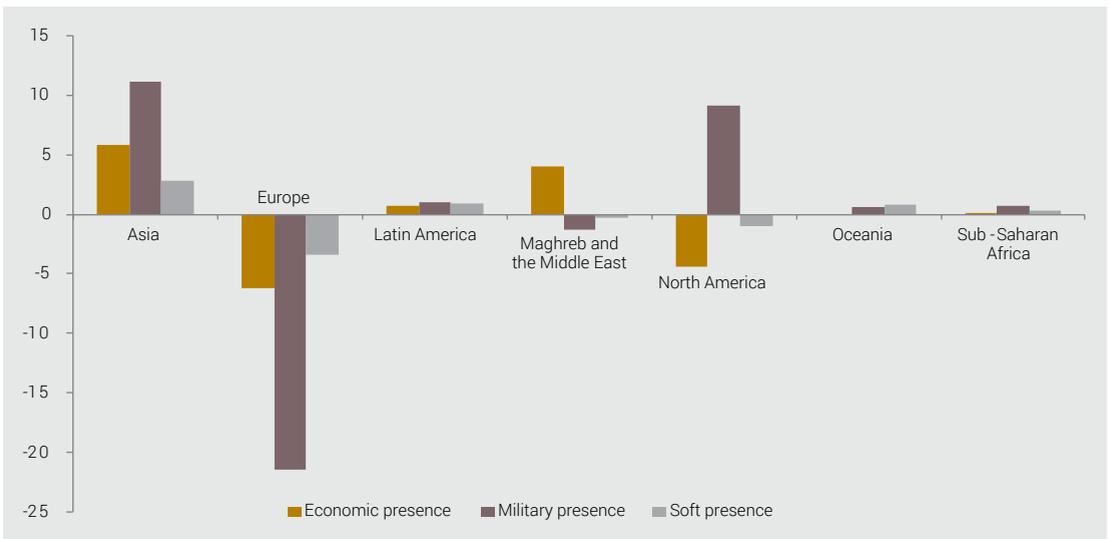
in turn, is the 2nd-ranked country in terms of increased military presence in absolute terms since 1990, and this has triggered reactions similar to the Japanese in China's other neighbouring countries. Such measures are understandable since Asia is a region with numerous open international conflicts while at the same time lacking effective security solutions; still, one has to wonder at the future implications of this phenomenon.

In considering Asia's growing international military presence, there are two competing interpretations. Some call it an arms race, a dangerous process of competition that could result in a militaristic spiral of uncertain outcome. Others posit a more benign interpretation and consider the increase in Asian military presence a sign of greater commitment (by several of the

region's countries) to the maintenance of international peace, whether in the interests of advanced economic internationalisation or out of a desire to enhance their status within the international community. The data collected by the Elcano Global Presence Index for the period 1990-2014 suggest an ambivalent interpretation. At one extreme we find Bangladesh, India and Pakistan, which have dramatically increased their contribution of troops to UN peacekeeping missions while reducing or only slightly increasing their means of military projection. China and Indonesia, meanwhile, are countries that currently contribute many more international peacekeeping forces than in the past, but

which have also significantly increased their capability for military projection (especially China). Elsewhere, South Korea and Japan have both increased their contributions to UN peacekeeping missions, but not nearly as much as they have augmented their means of force projection. Finally, Singapore contributes no peacekeeping troops at all, and Thailand very few, for UN missions, despite having strongly increased their means of military projection throughout the period. In other words, with few exceptions, the expansion and modernisation of the means of military projection in Asia have ranked above the commitment of these countries to participate in international peace missions.

Graph 6. Variations in share by dimension and by regional grouping (1990 and 2014, in percentual points)

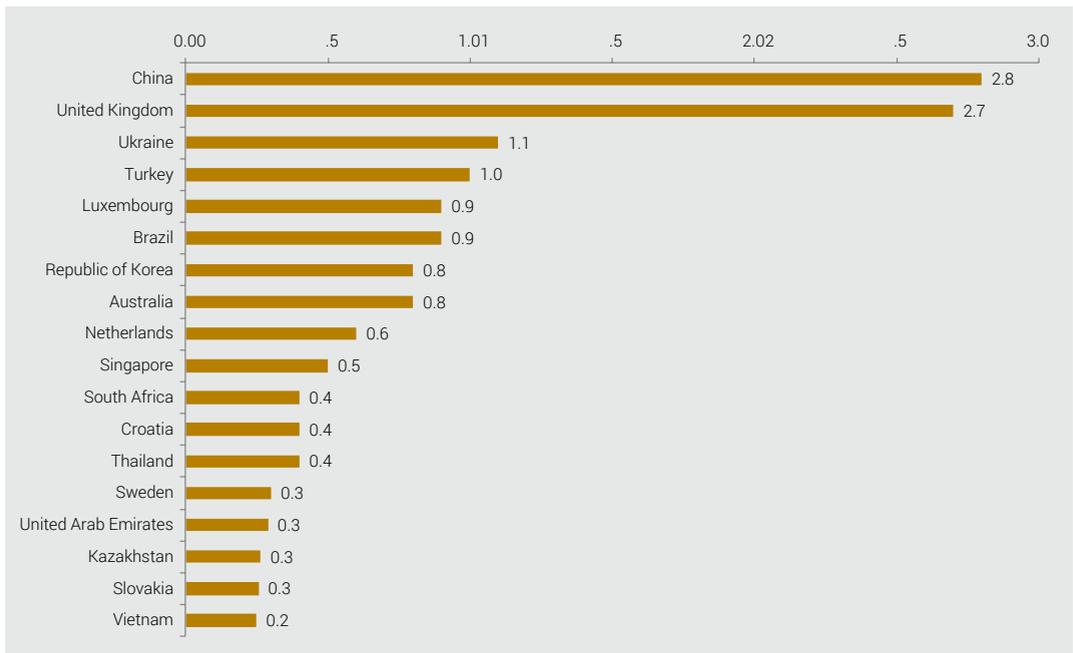


Source: Elcano Global Presence Report 2015.

As regards soft presence, the evolution of share by region (Graph 6) has been much smoother than in the cases of economic and military presence. Hence, although Asia has increased its share of soft presence overall, it accounts for only 2.8 points. The country

that has most increased its share of soft presence worldwide between 1990 and 2014 is China, with 2.8 points; South Korea ranks in 7th place with 0.8 points; and three other Asian countries fall within the first 15 positions: Singapore, Thailand and Vietnam (Graph 7).

Graph 7. Major variations in shares of soft presence (1990-2014, in percentual points)

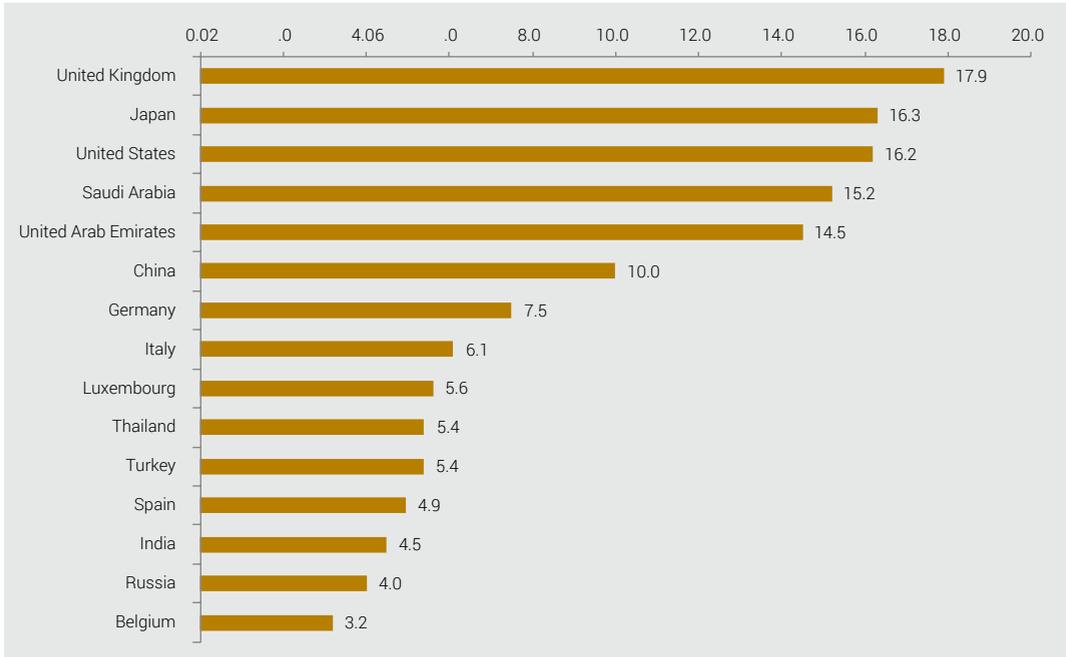


Source: Elcano Global Presence Report 2015.

Observing the absolute variations of soft presence for the past year (Graph 8), three Asian countries are among the top 10: Japan, China and Thailand, with Japan and Thailand increasing their shares over the previous year by one tenth of a percent. China and Thailand were both ranked in this group by the previous edition of Elcano Global Presence Index. Japan, due to sharp cuts to its international

cooperation budget, was the only Asian country to show an absolute decline in international soft presence between 2012 and 2013; but the trend has been reversed and it is precisely the strengthening of development cooperation that explains most of the country's subsequent growth in soft presence between 2013 and 2014.

Graph 8. Principal absolute variations in soft presence, 2013 and 2014



Source: Elcano Global Presence Report 2015.

By identifying the variables underlying the rise of the soft presence of Asian countries, it can be seen that tourism is as a near-constant in the countries that have increased their share. Moreover, the South-East Asian countries (excepting Singapore and Malaysia) can be said to be almost exclusively responsible for the increase in the continent's overall soft presence. In countries such as China, South Korea and India, plus Singapore and Malaysia, tourism does not have an especially strong impact or its soft presence is complemented by other variables including science, culture and education. Also striking is that, with the exception of India, South Asia generally shows a stagnant or declining share of soft presence, because these countries have not boosted tourism like their South-East Asian neighbours

and because they have considerably lower levels of socioeconomic development, which hampers the positive development of other variables.

Conclusions

It is clear that the growing internationalisation of Asia goes beyond China and the economic sphere, the manifestations of the booming Asian presence with which we are most familiar. However, while China does account for an increasing percentage of Asia's global presence, the share of Asia's economic presence has stalled since 2011, helping the military and soft dimensions to become the two main sources of its growing share in global presence.

El mapa digital de la influencia política en el mundo en 2016: análisis de las redes de influencia política en Twitter

Juan Antonio Sánchez Giménez

Un think-tank no sólo debe fabricar ideas, también debe venderlas para que su ciclo se vea cerrado.

Resumen

La diplomacia contemporánea ha visto como en los últimos tiempos han ido surgiendo nuevos actores en el escenario político con la intención de influir tanto en las agendas políticas, como en los enfoques legislativos y políticos que las generan; los think-tanks. Como bien llevamos apuntando en el Real Instituto Elcano desde antes de 2014, un *think-tank* tiene en su ADN la necesidad de generar influencia. Alcanzar este objetivo afecta directamente a su cuenta de resultados.

La influencia se encuentra cómoda viajando en red. Cuanto más visible se es dentro de una red más proyección se tendrá fuera de ella y más si la red la conforman influyentes

políticos. El *think-tank* más visible y popular en las redes de influyentes políticos en Twitter es el Council on Foreign Relations de Washington y el analista más reputado y popular es el presidente del Brookings Institution, Strobe Talbott.

Análisis

Las redes de influencia política en Twitter

El mensaje político percibe las redes como una herramienta que le ayuda a expandirse y alcanzar las metas identificadas. Cuando una idea surge, ésta se estudia y se analiza en un laboratorio utilizando cuidadas herramientas adecuadas por un grupo de profesionales capaces de aplicar diferentes métodos científicos y obtener unos resultados previamente testados y comprobados para su análisis.

Estos laboratorios de ideas son lo que Manfredi, Sánchez y Pizarro¹ definen como

¹ Juan Luis Manfredi-Sánchez, Juan Antonio Sánchez-Giménez & Juan Pizarro-Miranda (2015), "Structural Analysis to Measure the Influence of Think Tanks' Networks in the Digital Era", *The Hague Journal of Democracy*, nº 10, pp. 363-395, doi 10.1163/1871191X-12341320.

think-tanks en su último estudio sobre la influencia política de los *think-tanks* en Twitter. Los *think-tanks* conectan la ciencia con los decisores políticos y *policy makers*, necesitados siempre de tendencias rentables y comprobadas que ayuden a gestionar no sólo los recursos públicos sino también los diferentes enfoques que a medio y largo plazo ayudan a conseguir los resultados políticos esperados.

¿Qué sentido tiene un *think-tank* y cuál sería el objetivo que debe revisar anualmente en su cuenta de resultados? Un *think-tank* no sólo debe fabricar ideas, también debe venderlas para que su ciclo se vea cerrado. Esta acción de generar tendencias en ideas y convertirlas en propuestas para los *policy makers* es lo que llamamos “influir”.

Un *think-tank* tiene en la influencia política el leitmotiv que da sentido a su existencia. Pero la influencia es contextual y, como afirma Joseph Nye, el cambio a lo digital del que tanto se ha hablado en los últimos 15 años y que tiene implicaciones directas en la definición del poder –término ligado a la influencia– afecta directamente al actual ejercicio de la diplomacia.

La diplomacia 3.0 de la que habla Nye reconoce el poder de los ciudadanos en comunicar, interactuar y conectar con otros ciudadanos o con instituciones públicas, políticos y funcionarios disponibles también a través de la web social. Por otro lado, el *policy maker* ve en estas redes una manera de entender la sociedad que gobierna, algo que Philip Seib define en su *Real-Time Diplomacy*

como un elemento básico y transparente para el ejercicio democrático.

Los *think-tanks* se enmarcan en este contexto utilizando las redes para difundir mensajes, ideas y recomendaciones políticas.

Para ello, Twitter se posiciona como la red más útil y la herramienta más completa de la que dispone la diplomacia digital por su naturaleza abierta y donde el mensaje político viaja sin más freno que el que decidan los propios miembros de la red. En Twitter nos relacionamos teniendo en cuenta la afinidad ideológica. El hecho geográfico tiene, a priori, poco valor y el *marketing* indirecto se encuentra más penalizado que en cualquier otra red social.

Twitter es una red social abierta y horizontal que dispone de los elementos fundamentales para crecer y expandirse. Es utilizada por los medios de comunicación de masa, periodistas y comunicadores para difundir noticias y para interrelacionarse con sus propios lectores. Cada vez más, los servicios públicos puestos en marcha por el Estado y por los propios gobiernos ven en estas redes una oportunidad no sólo para atender los servicios ciudadanos de manera más directa, sino también para generar influencia. Políticos, analistas, expertos y funcionarios públicos utilizan sus propios canales de Twitter en ambas direcciones para alcanzar los objetivos en los que están embarcados. Bienvenidos a la diplomacia pública digital del siglo XXI.

Los *think-tanks* no son ajenos a estos potenciales recursos que despliegan las redes

de Twitter pero, como ya hemos apuntado en el Real Instituto Elcano,² cuando los *think-tanks* se acercan a Twitter observamos una peculiaridad muy difícil de encontrar en otras redes: el elemento geográfico destaca por encima de otros factores.

Observar cómo se relacionan los think-tanks entre sí en Twitter nos enseña a entender su naturaleza y estructura. Las redes son globales pero el poder se ejerce a nivel local. Esta estructura obliga a la concentración de discursos y mensajes en puntos geográficos específicos que, a su vez, se centran en los temas y cuestiones específicas de cada territorio, como puede ser el desarrollo en América Latina, los temas de seguridad en Oriente Medio o las políticas públicas potenciadas desde Bruselas en Europa –lo que llamamos temas europeos–.

Los actores secundarios se ayudan de las redes para hacerse eco de las ideas desarrolladas en los *think-tanks* más influyentes a nivel global y, a su vez, estos agentes son influidos por centros especializados más locales cuyas ideas y mensajes alcanzan de esta manera mayor repercusión. Este es el denominado efecto multiplicador de las redes.

La conversación digital es un nuevo camino para la investigación. Los *think-tanks* más relevantes tienen más seguidores, ya que su reputación les precede. Pero el contenido difundido necesita ser analizado con el fin de evaluar el grado de calidad de dicha conversación. Es por ello que necesitamos

ampliar el mapa de influencia con los propios investigadores y analistas vinculados a los *think-tanks* y que ponen en valor sus ideas y recomendaciones.

De esta manera, los *think-tanks* buscan redes cualitativas más propias de los lobbies, aunque algunas instituciones analizadas como Amnistía Internacional o Human Rights Watch también actúan como *advocacy groups*, según el término acuñado por Ernst Haas en su análisis de las comunidades epistémicas.

Los grandes *think-tanks* globales bien conectados con los decisores políticos en gobiernos y organizaciones internacionales utilizan el inglés para difundir sus mensajes. El inglés es la lengua de esta red de influencia en Twitter, motivo por el que los think-tanks procedentes de regiones del mundo de habla no inglesa tengan más dificultades en acceder a ella, por ejemplo, algunos países de América Latina, Rusia y Japón. Las líneas temáticas de análisis e investigación son un segundo elemento que aporta valor añadido a estas redes, aunque continúen formándose alrededor de amplios espacios geográficos. Los *think-tanks* son actores de los procesos de globalización; analizan globalmente y actúan localmente.

Mapa de influencia política en 2016

El Real Instituto Elcano propone por segundo año un análisis de relaciones de influyentes en Twitter, incluyendo a los *think-tanks* más activos en la web social y los investigadores de dichas instituciones que se relacionen activamente con ellos. En total 700 canales

² Juan Antonio Sánchez-Giménez y Juan Pizarro Miranda (2015), "How local ideas spread in English: a network analysis of think tanks on Twitter", WP, nº 1/2015, Real Instituto Elcano, http://www.realinstitutoelcano.org/wps/portal/web/rielcano_en/contenido?WCM_GLOBAL_CONTEXT=/elcano/elcano_in/zonas_in/wp1-2015-sanchez-pizarro-how-local-ideas-spread-in-english-network-analysis-think-tanks-on-twitter.

entre analistas y centros de análisis que conforman una pequeña pero influyente red en política exterior y en las diferentes áreas de estudio de las relaciones internacionales.

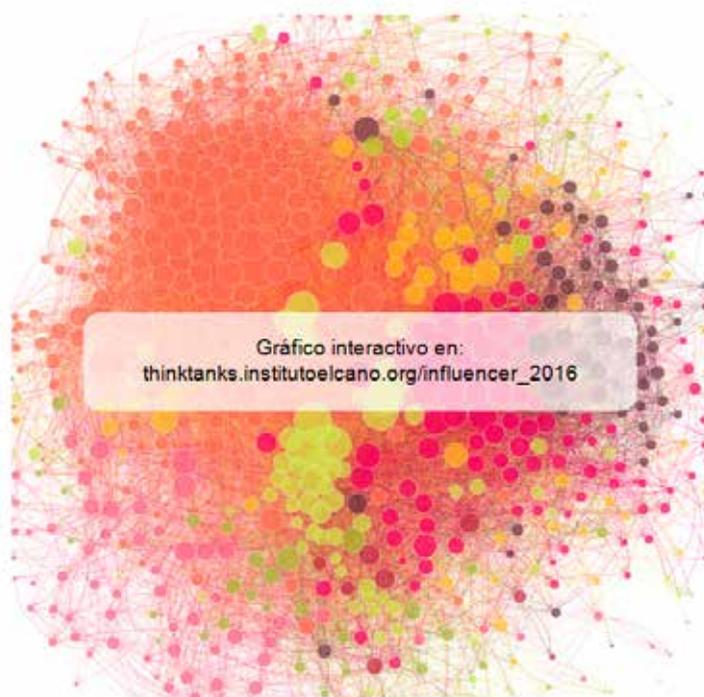
Nuestra representación de la red de influyentes muestra el grado de popularidad que cada canal de Twitter –tanto *think-tanks* como analistas– tiene dentro de esta red de prescriptores, representado por el tamaño de su nodo (cuanto más grande el nodo, más popular es en la red).

A través de las relaciones entre los influyentes generamos dos variables que marcan su centralidad (*betweenness centrality*) y su *pagerank*. Como centralidad se entiende la

posibilidad de que para cualquier camino al azar entre dos influyentes, el mensaje deba pasar por un tercero. Cuanto más imprescindible es un prescriptor, más alto es el indicador de centralidad de un influyente y, por consiguiente, se le considera también más transversal. Éstos ayudan a acercar nodos más periféricos a los demás influyentes.

El *pagerank* es un algoritmo que mide la importancia de cada influyente dentro de la red. Mide los pasos que hay que dar para encontrar un nodo, empezando desde lugares aleatorios de la red. Cuanto más alto es un *pagerank*, más visible será ese influyente en la red ya que le citarán más.

Figura 1. Mapa de influyentes en Twitter: *think-tanks* y analistas

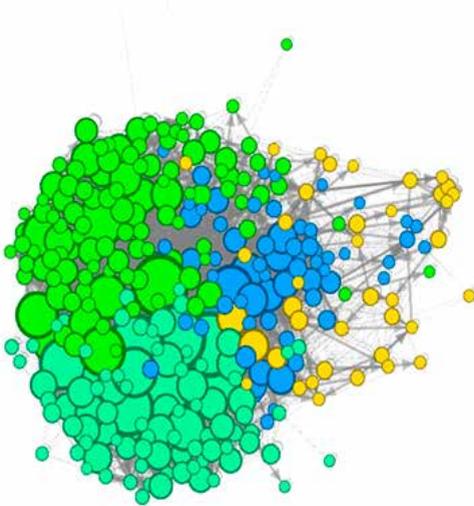


Analizando el comportamiento de los *think-tanks* a través de sus redes en Twitter podemos apreciar pocos cambios generados en los últimos dos años. Una perspectiva comparada entre la red de 2014 y la recientemente elaborada en 2016 arroja pocas novedades.

Lo primero que se aprecia es su forma similar provocada en ambos casos por falta de nexos desarrollados desde instituciones latinoamericanas hacia el resto de la red. América Latina sigue sin generar redes con el resto de los *think-tanks* del mundo desarrollando sus propias inercias.

En 2014 la red se encontraba dominada por los *think-tanks* norteamericanos y europeos continentales (coloreados en rojo y verde) dominio que continúa en 2016, como se aprecia en los dos tonos de verde que inundan la red de ese año. Los centros norteamericano y europeos continúan desarrollando sus redes en torno a sus dos ejes geográficos principales, Bruselas y Washington, siendo Londres el *hub* mediador especializado en políticas públicas que tienen que ver con campos de investigación como el desarrollo económico y social, políticas energéticas y medioambientales y otros centros de análisis dedicados al análisis económico y que operan desde Londres.

Figura 2. Mapa de influencia política en 2016



Red de *Think-Tanks*
Enero 2016



Red de *Think-Tanks*
Mayo 2016

Londres sigue apareciendo con fuerza en la red, siendo los *think-tanks* británicos (en azul) los que juegan una importante labor de interconexión con instituciones latinoamericanas menos relacionadas con la red norteamericana.

El peso de la UE marca, definitivamente, las relaciones de los centros europeos, más dedicados al análisis de las políticas públicas marcadas desde Bruselas que a una verdadera vocación internacionalista. Washington se ve lejos y Londres no es un *hub* político que seduzca claramente a los centros europeos, quizá más motivados por las líneas de investigación financiadas por la Comisión Europea y que marcan claramente la agenda política europea.

Los grandes *think-tanks* británicos y europeos continentales continúan marcando la centralidad de la red de influencia. *Carnegie Endowment*, *Brookings Institution* por parte norteamericana; Chatham House, *The European Council on Foreign Relations (ECFR)* por parte británica; y *Stockholm International Peace Research Institute (SIPRI)* y *Stiftung Wissenschaft und Politik (SWP)* en la Europa continental, son junto al *Council on Foreign Relations (CFR)* en Washington los *think-tanks* que tienden a generar más influencia en el mundo debido a que sus mensajes alcanzan toda la red de manera más rápida.

Dentro de los *think-tanks* más influyentes según su posicionamiento en nuestra red de influencia política, destacamos *The Russian International Affairs Council (RIAC)* con sede en Moscú, que tiene un ámbito geográfico

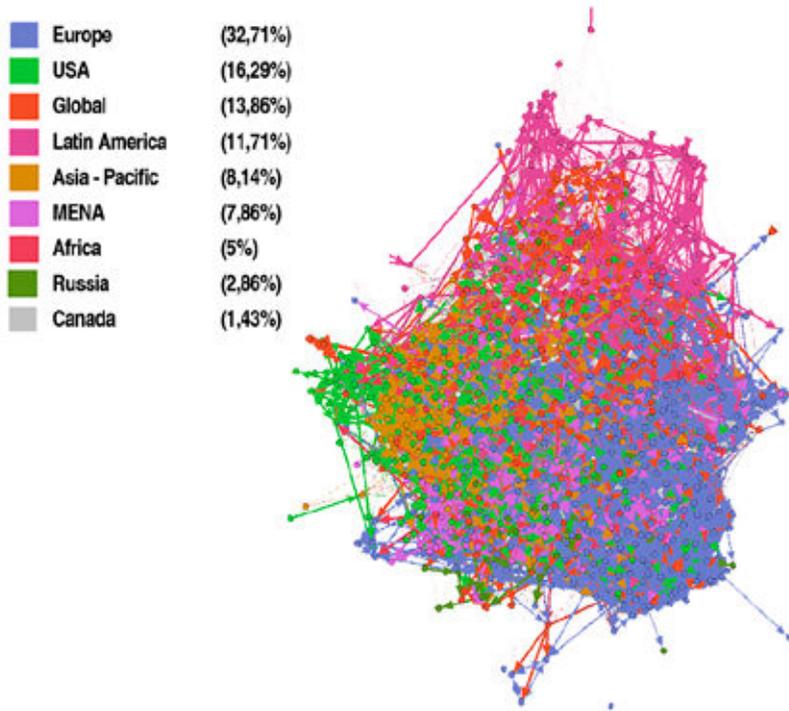
global y se encuentra muy bien posicionado entre Washington y Bruselas. El RIAC es una anomalía dentro de los *think-tanks* rusos que, en general, se encuentran muy integrados en la red europea y algunos de ellos muy aislados del mapa de influencia global analizado.

Moscú no aparece como un centro importante mundial aunque algunos de los principales *think-tanks* del mundo han abierto sede en la capital rusa con una clara intención. La ausencia de otro idioma diferente al ruso dentro del análisis político en Rusia puede ser una de las causas de esta situación de claro aislamiento.

Al contrario que los centros europeos, los *think-tanks* rusos suelen salir con bastante frecuencia a las redes europeas para analizar y generar influencia. En 2016 se han incluido en el análisis 21 *think-tanks* rusos, lo que determina que, al igual que Berlín en 2014, Moscú genere poco magnetismo político en las redes de influencia mundiales.

En 2016 no sólo hemos tenido en cuenta a los *think-tanks* especializados en estudios internacionales sino que también hemos ampliado el análisis a 350 investigadores y analistas vinculados directamente a *think-tanks* y responsables directos de sus mensajes y análisis. Al incluir canales personales la red se deforma pero no pierde esa orientación geográfica característica.

Figura 3. Distribución geográfica de los influyentes



Con la inclusión de los analistas e investigadores al mapa de influencia de *think-tanks*, Europa –desde el Cáucaso al Mediterráneo occidental– gana protagonismo. Rusia desaparece de los análisis y EEUU se ve reducido respecto a la red de *think-tanks*. Los investigadores se sienten más atraídos por el análisis de las políticas en el continente europeo que por el magnetismo que pudiese ejercer Washington.

Pocos investigadores europeos enfocan sus análisis hacia las políticas públicas norteamericanas. Temas como la seguridad y las relaciones internacionales invaden la

investigación internacional mientras que la política interior en Washington genera poco interés fuera de EEUU.

América Latina gana peso en las relaciones internacionales ya que se convierte en objeto de estudio para casi un 12% de toda la red, pero continúa situada en la periferia debido a la desconexión que sus instituciones tienen con el resto de la red. En este caso los *think-tanks* mexicanos, chilenos y colombianos continúan actuando de ancla gracias a sus fuertes lazos con investigadores europeos y norteamericanos.

Los investigadores y analistas especializados en Oriente Medio y Norte de África se encuentran muy relacionados con el resto de la red y generan fuertes vínculos con los centros europeos. En esta área de análisis, los centros turcos se han convertido en elementos clave en la difusión de mensajes y análisis. Ankara y Estambul concentran una buena parte del análisis sociopolítico sobre Oriente Medio.

Para definir los *think-tanks* más reconocidos en Twitter dentro de nuestra red cualitativa de prescriptores valoramos el grado de aceptación que los *think-tanks* tienen dentro de nuestra red, su visibilidad y la rapidez con la que sus *tweets* inundan la red. El *think-tank* más popular y el más visible dentro de nuestra red de influyentes en políticas globales es *The Council on Foreign Relations (CFR)* con sede en Washington.

Figura 4. *Think-tank* más populares

<i>Think-tank</i>	Grado de popularidad
Council on Foreign Relations (CFR)	307
Chatham House	287
Brookings Institution	286
Carnegie Endowment	270
Center for Strategic & International Studies (CSIS)	259
European Council on Foreign Relations (ECFR)	247
International Crisis Group	235
International Institute of Security Studies (IISS)	214
German Marshall Fund of the US	205
Atlantic Council	203
Human Rights Watch	190
Rand Corporation	187
Stockholm International Peace Research Institute (SIPRI)	172
US Institute of Peace	153
Bruegel	141

En nuestra definición de influyentes incluimos también a directores y analistas de *think-tanks* como Mark Leonard, del ECFR, Kenneth Roth, director ejecutivo de *Human Rights Watch*, Vivien Pertusot, director de la oficina

en Bruselas del *Institut français des Relations internationales* (IFRI) y Hans Kundnani, investigador senior en el *German Marshall Fund of the US*, y especialista en cuestiones transatlánticas.

Figura 5. Analistas internacionales más populares

Investigador	Think-tank	Grado de popularidad
Strobe Talbott	Brookings Institution	159
Jan Techau	Carnegie Europe	152
Mark Leonard	European Council on Foreign Relations (ECFR)	136
Kenneth Roth	Human Rights Watch	126
Vivian Pertusot	Institut français des relations internationales (IFRI)	125
Hans Kundnani	German Marshall Fund of the US	121
Charles Grant	Center for European Reform	117
Sergey Utkin	Academia Rusa de las Ciencias	116
Robin Niblett	Chatham House	99
Moises Naim	Carnegie Endowment	95
Charles Powell	Real Instituto Elcano	93
Jean-Marie Guéhenno	International Crisis Group	91
Camille Grand	Fondation pour la recherche stratégique	90
Nicu Popescu	EU Institute for Security Studies	86

Conclusión

El posicionamiento dentro de nuestra red de influyentes marca la visibilidad del mensaje lanzado. Cuanto más visible se es, más proyección se tendrá fuera de la red y más se verán los mensajes. Teniendo en cuenta este rango, el *think-tank* más visible es el *Brookings Institution*, y el más popular es CFR seguidos muy de cerca por *Carnegie Endowment* y *Chatham House*.

Según los datos recopilados por el Real Instituto Elcano, los investigadores más visibles y, por lo tanto, cuyos “mensajes” tienen más posibilidades de ser leídos por el resto de influyentes son Strobe Talbott, presidente del *Brookings Institute* que, a su vez, es el más popular dentro de la red y es seguido por la gran mayoría de investigadores y de instituciones.

Hay que hacer especial mención de *Carnegie Europe*, que además de ser un influyente importante en la red tiene un director, Jan Techau, y una responsable del blog y analista, Judy Dempsey, que cuentan con una alta popularidad y visibilidad en la red de influyentes.

Por último, si medimos el impacto de los mensajes lanzados, los analistas más renombrados son Moises Naim, del *Carnegie Endowment*, Charles Grant, del *Centre for European Reform*, Sergey Utkin, de la Academia Rusa de las Ciencias, y Charles Powell del Real Instituto Elcano.

El papel de la comunidad internacional tras la firma de los acuerdos de paz en Colombia

Erika Rodríguez Pinzón

El gobierno colombiano ha emprendido una activa búsqueda de recursos para financiar el postconflicto, una vez se firme un acuerdo de paz con las FARC. Se prevé que parte de la suma necesaria provenga de la comunidad internacional.

Resumen

Tras tres años de negociaciones, Colombia se aproxima a la firma de un acuerdo de paz entre el gobierno y la guerrilla de las FARC. Mientras se culminan los acuerdos de la agenda y se negocia el cierre del conflicto, el gobierno ha emprendido una activa búsqueda de recursos para financiar el postconflicto. La suma estimada asciende a 30.000 millones de dólares, de los cuales se espera que una parte provenga de la comunidad internacional.

El papel de la comunidad internacional no se limita únicamente a la donación de fondos, sino que su participación es vital para superar la guerra, tanto a través de la asistencia

técnica como en el proceso de verificación y seguimiento del cumplimiento de los acuerdos.

Este documento analiza cuáles son los retos de la cooperación internacional, cuáles deberían ser sus ejes de trabajo y cuáles los requisitos mínimos que debería demandar del gobierno colombiano.

Análisis

Mientras avanza el Diálogo en La Habana, el Congreso colombiano está cerrando los detalles para refrendar los acuerdos alcanzados y que deben terminar con más de 50 años de conflicto entre las FARC y el gobierno. Se espera la firma de un acuerdo para finales de marzo de 2016 y posteriormente la celebración de un plebiscito con el que los colombianos deben legitimarlo.

El acuerdo se ha construido alrededor de la “Agenda de La Habana”, que incluye cinco puntos: (1) desarrollo rural; (2) participación política; (3) fin del conflicto; (4) lucha contra las drogas ilícitas; y (5) reconocimiento y

reparación de las víctimas. La implementación y verificación de los acuerdos se ha constituido en un sexto punto. En 2013 se dio el primer acuerdo sobre desarrollo rural, a lo largo de 2014 los correspondientes a drogas ilícitas y participación política. En diciembre de 2015 se alcanzó el cuarto acuerdo, sobre víctimas, y dentro de éste el correspondiente a la “justicia especial”. Un aspecto, este último, que ha tomado bastante tiempo dado que incluye temas complejos como la aplicación de la justicia y la desmovilización de combatientes.

La negociación ha avanzado con lentitud pero, sin embargo, las partes no han dejado de enviar mensajes positivos sobre la inminente firma del acuerdo. En este contexto, el presidente Santos ha iniciado una activa campaña para “promover” los beneficios de la paz ante posibles inversores y recabar fondos.

La palabra postconflicto se ha instalado en el lenguaje oficial y en la diplomacia colombiana, lo cual no deja de ser una paradoja teniendo en cuenta que a tres meses de la fecha límite para la firma del acuerdo aún no se ha efectuado un cese al fuego bilateral. En este sentido, la diplomacia y el discurso

público colombianos parecen excesivamente optimistas al dar ya por saldada la consecución de la paz en el país.

Lejos quedan los años en los que la diplomacia colombiana se esforzaba por atraer el apoyo internacional colocando al país en el centro de la confrontación internacional en el marco de la lucha contra el terror. La imagen de país víctima del terrorismo ha dado paso a la de economía emergente donde el conflicto se considera parte de la historia.

Es comprensible que ante el cambio del ciclo expansivo de la economía latinoamericana, el presidente Santos se esfuerce por concentrar la atención sobre el país.

Colombia es un país atractivo en materia económica, conjuga riqueza natural con estabilidad macroeconómica, una paradójica estabilidad política, seguridad jurídica y capital humano. El problema es que presentar los éxitos de Colombia como país emergente, candidato a la OCDE y graduado como país de renta media, se conjuga con dificultad con la necesidad de buscar recursos para financiar el postconflicto. En la última década la cooperación para el desarrollo ha ido retirándose de los países de renta media y



La negociación ha avanzado con lentitud pero, sin embargo, las partes no han dejado de enviar mensajes positivos sobre la inminente firma del acuerdo.

de las regiones menos “problemáticas”, para concentrarse en los focos de tensión de la actualidad en Asia, África y la cuenca del Mediterráneo.

Los retos de la paz

A pesar de los buenos pronósticos en lo que respecta a la negociación, los desafíos siguen siendo enormes, ya que algunos de los asuntos más espinosos han sido dejados para el final. Además, cualquier acuerdo entre gobierno y guerrilla debe obtener la aprobación de la ciudadanía, en un país altamente polarizado en el que los sectores más guerrillistas y reacios a la negociación están dispuestos a mostrar y a movilizar su oposición a un acuerdo que consideran iguala injustamente a un ejército y guerrilla y permite la impunidad de los segundos.

En segundo lugar, el éxito futuro de los acuerdos depende en gran parte de una buena gestión y entendimiento de los tiempos, diferenciando bien las acciones a llevar a cabo en el período inmediatamente posterior a la firma de los acuerdos, o post-acuerdo y el postconflicto.

En el post-acuerdo se realizará la desmovilización de combatientes, se pondrán las bases de los procesos de justicia transicional y restaurativa y se producirá la restauración o implantación de la institucionalidad estatal en algunas zonas. El postconflicto, por su parte, a pesar de su generalización en el discurso público es un proceso multidimensional de largo plazo.

Esta diferenciación, aunque evidente, debe remarcarse como parte de la “pedagogía” de la paz con el fin de limitar las expectativas ciudadanas, apoyar la planificación de políticas públicas y definir la participación internacional.

Finalmente, y en función de lo anterior, está la financiación del postconflicto. Un proceso de esta magnitud tiene unos costes difíciles de asumir para el presupuesto del país y requiere concentrar un importante caudal de recursos en determinadas zonas de la nación.

En 2015 se invirtieron 3.280 millones de dólares en atención humanitaria a víctimas, desplazados y restitución de tierras. En 2016 se han destinado a estos rubros 3.444 millones de dólares y se espera que este presupuesto continúe creciendo en los próximos años. Sin embargo, la Comisión de Estudio del Sistema Tributario ha señalado que estos asuntos requieren recursos adicionales para 2018 del orden del 1,5 % del PIB (el PIB de Colombia en 2014 alcanzó los 377.000 millones de dólares), llegando al 3,3 % para 2020, sin incluir el gasto postconflicto.

Por su parte, la Misión Rural organizada por el gobierno señaló que el campo colombiano en el postconflicto requerirá anualmente entre el 0,6% y el 1% del PIB. En una perspectiva más amplia, el Senado colombiano calculó que poner en marcha los acuerdos durante los primeros 10 años costará unos 30.000 millones de dólares.

Una parte de esta inversión vendría de la “repriorización del gasto público”, una apuesta arriesgada dado que el país presenta importantes problemas sociales más allá de las zonas en las que han operado las guerrillas. Un trasvase de fondos de unas regiones o sectores de población a otros podría agudizar problemas sociales, aumentar la desigualdad y generar un perverso “efecto llamada” hacia las zonas en la que se concentre la inversión social en lugar de apostar por el desarrollo equitativo del país.

Además, obtener recursos domésticos adicionales no parece sencillo. Por un lado, Colombia tiene una capacidad recaudatoria baja, regresiva y desequilibrada en detrimento de la producción empresarial. Este problema afecta tanto la disponibilidad de recursos como a la igualdad social, ambos necesarios para el postconflicto. Por otro lado, el país se ve afectado por las malas perspectivas de las economías latinoamericanas, debidas entre otras cosas a los bajos precios del petróleo y en general al decrecimiento de la demanda China de bienes primarios. La depreciación de la moneda nacional y la caída de la IED (hasta un 14% en la región según la CEPAL) hacen que las perspectivas para el año próximo no sean muy halagüeñas.

Con este trasfondo el gobierno se ha empeñado en asegurar fondos por parte de la comunidad internacional, tanto en forma de cooperación (reembolsable y no reembolsable) como de inversión privada. Se ha anunciado la constitución de cinco fondos de cooperación financiera internacional y técnica de distinto

origen y naturaleza bajo un techo común que será el fondo “Colombia en Paz”. Según algunos medios, los esfuerzos del presidente podrían permitirle alcanzar inicialmente unos 3.000 millones de dólares para temas de postconflicto y medio ambiente.

La contribución de la UE

Hasta ahora la UE ha mantenido un compromiso continuo con la construcción de paz en Colombia. Una experiencia de más de 20 años a través de programas como los Laboratorios de paz (2002-2010) y Nuevos Territorios de Paz (2011-2016) y que constituye un importante antecedente de la política de postconflicto.

En octubre de 2014 el gobierno colombiano suscribió un crédito externo de tipo programático por hasta 100 millones de dólares con el Banco de Desarrollo Alemán para financiar la construcción de la paz y el postconflicto.

Además, la UE, con la intermediación de España, anunció en la Cumbre UE-CELAC su compromiso de impulsar un fondo fiduciario que reunirá las contribuciones de los Estados miembros, junto con las de otros países extracomunitarios e incluso entidades privadas. Asimismo, en 2014 aprobó el Programa de Cooperación con Colombia para el período 2014-2017, por cerca de 90 millones de dólares. De este presupuesto el 80% se invertirá en desarrollo económico local y en apoyo institucional, el 15% en comercio sostenible e inversión, y el 5 % restante en apoyo a otras iniciativas.



Junto a la UE, EEUU es sin duda el otro gran actor externo con una larga historia de trabajo en programas de amplia cobertura en el país, tanto en materia de sustitución de cultivos ilícitos como en el trabajo con comunidades vulnerables.

La creación de un fondo permitirá una mejor y necesaria coordinación y articulación de los esfuerzos de los diferentes países. En este caso, las prioridades de la UE han sido definidas a través del diálogo con las autoridades nacionales y en consultas con la sociedad civil y se ha nombrado a un enviado especial, el ex viceprimer ministro irlandés Eamon Gilmore.

Adicionalmente, la UE ha señalado su intención de apoyar un plan de desminado en Colombia y dentro de las medidas individuales de los miembros, destacando el interés de Francia en aportar ayuda específica para el fortalecimiento de los sistemas de información catastral y el proceso de devolución de tierras.

La contribución de EEUU

Junto a la UE, EEUU es sin duda el otro gran actor externo con una larga historia de trabajo en programas de amplia cobertura en el país, tanto en materia de sustitución de cultivos ilícitos a través de la generación de programas productivos como en el trabajo con comunidades vulnerables.

La ayuda de EEUU se concentra en la lucha contra el narcotráfico desde la perspectiva de corresponsabilidad, que contrasta con el enfoque de construcción de paz de la UE. Sin embargo, gracias al reciente lanzamiento de una nueva política de lucha contra las drogas basada en la política social, y a un tácito reconocimiento del fracaso de la denominada “guerra contra las drogas”, la política norteamericana debe continuar virando hacia un enfoque más humano y social y menos de seguridad.

Los lineamientos de la cooperación norteamericana prevista para el período 2014-2018 se recogen en el documento “Un camino hacia la paz” publicado por USAID. El documento muestra un amplio alineamiento con la agenda de negociación y posibilita la atención de requerimientos extraordinarios en el marco de la implementación de los acuerdos. Asimismo, establece cuatro objetivos de desarrollo: (1) presencia ampliada del Estado; (2) reconciliación, justicia transicional y reintegración; (3) crecimiento económico rural; y (4) recuperación del medio ambiente.

En los últimos 15 años, EEUU ha invertido al menos 10.000 millones de dólares en el programa antidrogas de Colombia. Buena parte de esta suma financió el componente militar, aunque el componente social ganó peso en los últimos años. Aunque la cuantía de esta ayuda viene disminuyendo progresivamente, de cara al postconflicto el presidente Obama pidió una partida adicional de 288 millones de dólares y se espera que se aprueben algunos recursos adicionales para temas específicos.

El papel de los multilaterales y los nuevos donantes

Las agencias multilaterales, particularmente las de Naciones Unidas, también cuentan con una larga experiencia en el país, destacando el Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD), la Oficina de las Naciones Unidas contra la droga y el delito (UNODC) y la Organización de Estados Americanos (OEA).

El PNUD es una de las agencias más experimentadas en materia de construcción de paz en el país y UNODC es uno de los ejecutores de los programas de desarrollo alternativo más notables. Cuentan con un amplio despliegue territorial y un equipo técnico muy experto, lo cual hace que su experiencia sea otra de las más relevantes de cara al postconflicto.

Sin embargo, ni PNUD ni UNODC son donantes sino ejecutores de la política gubernamental y de cooperación a través de convenios con entidades públicas. Es cierto que estos organismos han dado flexibilidad y viabilizado la intervención en regiones donde el control estatal era insuficiente. No obstante, su dependencia vital de los recursos estatales crea un riesgo constante de convertirse en juez y parte de la cuestión y de subordinar los mandatos globales a los lineamientos de la política gubernamental.

En tercer lugar, se destaca la experiencia del Programa MAPP-OEA (Misión de Apoyo al Proceso de Paz-Organización de Estados Americanos) que respaldó desde 2004 los procesos de paz con las autodefensas, a través de la verificación y la monitorización de los acuerdos y el acompañamiento a las comunidades víctimas de la violencia, apoyo a las iniciativas del gobierno y la sociedad civil, verificación de la entrega, custodia y destrucción de las armas entregadas, y apoyo a iniciativas locales en zonas de conflicto mediante proyectos específicos con especial énfasis en los grupos o poblaciones vulnerables.

Finalmente, como novedad, China ha confirmado que donará 8 millones de dólares



El PNUD es una de las agencias más experimentadas en materia de construcción de paz en el país y UNODC es uno de los ejecutores de los programas de desarrollo alternativo más notables.

para diferentes proyectos. Aunque no hay muchos detalles, esta estrategia parece encajar dentro de la creciente presencia China en la región desde diferentes frentes.

Los requerimientos de la comunidad internacional

El papel de la cooperación al desarrollo no se circunscribe exclusivamente a la financiación, su principal aporte será servir de garantes del proceso de desarme y desmovilización, así como en el proceso de justicia transicional y restaurativa. Asimismo, se espera que apoye con su experiencia las cuestiones técnicas relativas al diseño e implementación de las políticas de postconflicto y de fortalecimiento institucional y participación ciudadana.

Se requiere una participación estructurada en la que se asuman distintas funciones en distintos momentos del proceso con una perspectiva de largo plazo y donde se amplíe la presencia de la comunidad internacional incluyendo también a la sociedad civil. Su presencia y respaldo serán claves para dar legitimidad al proceso, actuando como un puente indispensable para la comunicación con sectores sociales reacios al diálogo con el gobierno.

Sin embargo, la coordinación y estructuración de la participación de los diversos actores internacionales debe ser una tarea del gobierno y, además, es éste el que debe proveerles de las condiciones para que puedan cumplir su misión. Es necesaria una estrategia de articulación de los actores internacionales, que coordine su acción y que equipare los proyectos internacionales con un esfuerzo estatal equivalente.

El actual Diálogo de la Habana viene precedido por varios procesos de paz de los cuales el país ha adquirido una gran experiencia en materia de reintegración de grupos armados ilegales. Asimismo, es un país de renta media con cierta disponibilidad de recursos económicos y una estructura institucional desarrollada. Aunque el buen nivel institucional a nivel de gobierno contrasta con la dispar presencia estatal en el territorio. De cualquier forma, es un escenario poco habitual dentro de los países en conflicto y eso puede jugar a favor de la efectividad de la cooperación, aunque también supone un reto, dadas algunas inercias perniciosas dentro de las instituciones públicas.

De cara al postconflicto se ha creado un ministerio que tendrá como fin coordinar todos los frentes, políticos, legales y de políticas públicas. Esta institución, a su vez, debería tener alguna capacidad de coordinación sobre otras instituciones que ya vienen trabajando en la construcción de paz, como la Agencia Presidencial para la Cooperación Internacional, la Dirección de Política contra las Drogas y Actividades Relacionadas del Ministerio de Justicia y del Derecho, otras adscritas al Departamento Administrativo para la Prosperidad Social (DPS) y la Agencia Colombiana para la Reintegración.

Una vez construido el esquema institucional y legal que soporta el postconflicto, aún hay algunos aspectos por desarrollar muy importantes y que se espera se puedan atender desde las competencias del ministerio del postconflicto, tales como las siguientes:

- La necesaria alineación y coherencia de los marcos políticos para el postconflicto. El Plan Nacional de Desarrollo y las políticas de postconflicto deben alinearse con las metas surgidas del proceso de diálogos y ser consistentes con este.
- La transparencia y la mejora de los procesos de la gestión pública como uno de los requisitos para la cooperación internacional. Las instituciones gubernamentales tienen graves problemas de gestión. A pesar del buen nivel de sus profesionales se evidencian defectos provenientes de una alta burocratización, comportamientos clientelares y nepotismo. Asimismo, hay problemas de articulación institucional y deficiencias en la coordinación intra e interinstitucional.
- La coordinación de programas requiere una presencia creciente de las instituciones en el territorio y no sólo de los organismos de seguridad o de cooperación sino de todos aquellos que ejecutan la política social. La “consolidación territorial” se traduce en presencia institucional y no únicamente en “control de la seguridad”. Además, la cooperación necesita apoyarse en las instituciones públicas locales.
- Cambio del enfoque basado en comunidades, convirtiendo al territorio y a sus dinámicas sociales, económicas y ecológicas en el centro de la acción de la política pública. El postconflicto debe centrarse en la reconstrucción del Estado y el entramado social con una base geográfica, incluyente y diversa y no limitada a grupos poblacionales.
- Planificación de largo plazo con metas y etapas claras. Por este motivo, además de la coordinación y la planificación de la ayuda, es necesario que se diseñen estrategias de “salida y graduación” de las personas y territorios beneficiarios de los programas sociales. El objetivo debe ser echar a andar dinámicas que en un período determinado cumplan las condiciones para ser autosostenibles. La planificación debe ser realista y ajustada a las características de las diferentes regiones (adecuada a los procesos productivos, estructuras sociales, etc.) y deben preverse los mecanismos de seguimiento, monitorización y evaluación.
- Reconocimiento de la legitimidad del Estado como meta en aquellas zonas en las que no operaba o lo hacía de forma parcial. Por este motivo es indispensable que se visibilice como el articulador de todas las intervenciones, y que la imagen de su presencia no sea sustituida por otros actores. En una estrategia de articulación de esfuerzos los papeles deben quedar claros no solo para los gestores sino también para los ciudadanos. La comunidad internacional necesita que su participación este delimitada y que sea el gobierno quien mantenga el dialogo con los ciudadanos y tenga la responsabilidad última de lo que se haga o deje de hacer.
- Coordinación de los programas de cooperación postconflicto consistente con otras estrategias en el marco de la gobernanza global, como el acuerdo de financiación sostenible y gestión del Sistema de Parques Nacionales firmado en el marco de la Cumbre del Clima de París (COP21) en diciembre

de 2015. Colombia, en su nueva estrategia de política internacional, debería establecer prioridades en materia de gobernanza y bienes públicos globales. La comunidad internacional también tendría que ser consistente y a su vez garante de los compromisos de este tipo.

Conclusiones

Ante la inminente firma de los acuerdos de paz en Colombia el gobierno colombiano está buscando recursos para financiar la agenda de políticas sociales que se ha construido a lo largo de la negociación, así como los costes propios de la desmovilización de los combatientes y la reparación de las víctimas. Junto con los recursos locales, los recursos internacionales van a jugar un papel determinante.

La tarea pendiente no es sencilla, no sólo por la magnitud de las políticas sociales necesarias para garantizar la paz, sino por las implicaciones sobre la estructura política, social e institucional del país, incluso de las zonas que han sido ajenas a la guerra.

En este proceso deben diferenciarse dos etapas: (1) el post-acuerdo, que va a requerir un amplio concurso internacional en materia de verificación y apoyo en la desmovilización de los combatientes, identificación de víctimas, etc.; y (2) el postconflicto, entendido como el proceso de largo plazo de superación de la guerra. Este último supone un cambio en la cultura y arquitectura institucional del país, la llegada efectiva del Estado a todo el territorio y el fortalecimiento y actuación efectiva de las instituciones locales. La comunidad

internacional, si actúa de manera articulada y coordinada, podrá ayudar y presionar al gobierno para conseguir esta efectiva articulación de los territorios periféricos en la estructura institucional del Estado.

Es importante, además, y siguiendo las recomendaciones efectuadas por el *International Crisis Group*, no ceder a las presiones de pasar de inmediato y por completo a una agenda postconflicto, y seguir proporcionando recursos y apoyo político a las organizaciones de derechos humanos, con especial énfasis en el impacto humanitario de la violencia criminal en zonas urbanas.

Si el gobierno colombiano con el apoyo de la comunidad internacional consigue este nivel de coherencia y alineación de sus políticas y de sus socios internacionales, entonces podrá mostrar argumentos en contra de la actual desconexión ente la imagen de país que se vende y su realidad interna.

El proceso de paz ha generado unas grandes expectativas tanto entre la población del país como entre la comunidad internacional. Satisfacerlas no es solo cuestión de firmar los acuerdos sino de garantizar la sostenibilidad del proceso en el largo plazo, lo cual exigirá aprovechar todos los recursos existentes y garantizar la máxima transparencia en todas las etapas.

La interdependencia de la economía británica: una contribución al debate sobre “Brexit”

Alfredo Arahuetes & Federico Steinberg

Es difícil justificar la salida del Reino Unido de la UE sobre la base de argumentos económicos.

Resumen

Este artículo analiza la interdependencia de la economía británica, tanto en términos comerciales como de inversión directa para evaluar la justificación económica de un hipotético *Brexit*. Concluye que es difícil justificar la salida del Reino Unido de la UE sobre la base de argumentos económicos. La economía británica tiene lazos económicos muy estrechos con el resto de países de la UE, que se podrían ver adversamente afectados en caso del citado *Brexit*.

Análisis¹

Introducción

La pertenencia del Reino Unido a la UE está en el aire. David Cameron, primer ministro británico, se ha comprometido a renegociar

los términos de la membresía británica en la Unión, y consultará a la ciudadanía en un referéndum si quiere que el país continúe siendo un Estado miembro.

Tras varios meses de tira y afloja, Donald Tusk, presidente del Consejo Europeo, lanzó una propuesta a los líderes de los 28 países que conforman la UE. Dicha propuesta ha sido del agrado de Cameron, que ha visto cómo sus cuatro bloques de peticiones (gobernanza económica, competitividad, soberanía y beneficios sociales) han recibido atención. Si todo marcha como se prevé, habrá un acuerdo en el Consejo Europeo de febrero o en el de marzo, y el referéndum se celebrará antes del verano de 2016. En caso contrario, el plebiscito podría tardar en celebrarse, y tendría lugar como muy tarde a finales de 2017.

Más allá de las dificultades de la negociación y de las pasiones que rodean a este debate

¹ Los autores quieren expresar su agradecimiento a Robert Robinson, Aurora García Domonte y Carlos Martínez Ibarreta, profesores de la Facultad de Ciencias Económicas y Empresariales (ICADE), Universidad Pontificia Comillas, por su inestimable ayuda en la elaboración de este trabajo.

en el Reino Unido, no cabe duda que, desde que el país se integrara en la entonces Comunidad Económica Europea (CEE) en 1973, sus lazos económicos con sus socios comunitarios no han hecho más que aumentar. En este ARI objetivamos mediante un índice de interdependencia cuál es la relación económica –entendida en sentido amplio– entre el Reino Unido y sus principales socios (tanto dentro como fuera de la UE), con el fin de evaluar la conveniencia económica de que el Reino Unido se mantenga o abandone la UE.

Como mostraremos a continuación, parece claro que existe un débil fundamento económico para justificar la salida del Reino Unido de la Unión. Aunque hay variables que quedan fuera de nuestro análisis, y aunque el Reino Unido pudiera sustituir su pertenencia a la Unión por tratados de libre comercio e inversión (en realidad, como señala Jean-Claude Piris en un paper para el CER,² se abrirían distintos escenarios ante el Brexit, y nadie sabe realmente cuál tendría lugar), no cabe duda de que su salida implicaría importantes costes. El fin de la libre circulación de factores (bienes, servicios, capitales y trabajadores) supondría la aparición de nuevas trabas a los intercambios económicos y la estabilidad del marco jurídico vigente que asegura el mercado interior se pondría en cuestión, lo que seguramente reduciría los flujos económicos del Reino Unido con el resto de países comunitarios, muchos de los cuales son sus principales socios comerciales e inversores. Tras presentar la metodología del índice,

el artículo analiza la interdependencia de la economía británica, tanto en términos comerciales como de inversión directa. Nuestro ánimo es, por tanto, presentar datos objetivos, a los que añadimos algunas consideraciones sobre la no conveniencia del *Brexit* en la sección final.

El índice Elcano de oportunidades y riesgos estratégicos

El índice Elcano de oportunidades y riesgos estratégicos se elaboró por primera vez para la economía española en 2005, y se ha venido actualizando desde entonces.³ Este artículo lo desarrolla para la economía británica. El Índice se configura a partir de dos elementos: un índice de interdependencia económica (construido con datos de comercio de bienes y servicios, flujos y stocks de inversiones directas y flujos bancarios transfronterizos), y un índice de riesgo económico y político para todas las demás economías del mundo. Ambos índices permiten configurar un mapa –o radar– de oportunidades y riesgos estratégicos, que refleja la importancia y nivel de riesgo de los 35 países del mundo con los que la economía británica mantiene relaciones económicas más intensas. Así, como muestra la Figura 1, cada uno de los países se clasifica en una de las siguientes categorías:

- Socios fundamentales: países con los que existe un alto grado de interdependencia económica y que presentan bajos niveles de riesgo. Se trata de países con los que hay que mantener el intenso entramado de relaciones económicas existentes.

2 Jean-Claude Piris (2016), "If the UK votes to leave", Centre for European Reform, Londres, enero.

3 Véase Federico Steinberg y Alfredo Arahuetes (2014), Índice Elcano de oportunidades y riesgos estratégicos para la economía española, Real Instituto Elcano, Madrid.

- Oportunidades estratégicas: países con menores niveles de interdependencia y bajos niveles de riesgo. Se trata de países con los que hay que intentar intensificar las relaciones económicas.

- Retos estratégicos: países con diversos grados de interdependencia y mayores niveles de riesgo. Son países con los que existen oportunidades para intensificar las relaciones económicas pero a los que hay que estar muy atentos, ya que pueden evolucionar tanto hacia mayores como hacia menores niveles de riesgo.

- Riesgos en potencia: países con grados de interdependencia medios o bajos y con muy altos niveles de riesgo. Son países con los que sería mejor reducir las relaciones económicas existentes a menos que éstas generen una rentabilidad muy elevada que compense el riesgo.

- Riesgos estratégicos: países con altos niveles de interdependencia y también elevados niveles de riesgo. Son socios económicos poco deseables con los que urge reducir las relaciones económicas.

Figura 1. Radar genérico de las oportunidades y riesgos estratégicos



Fuente: Índice Elcano de oportunidades y riesgos estratégicos para la economía española.

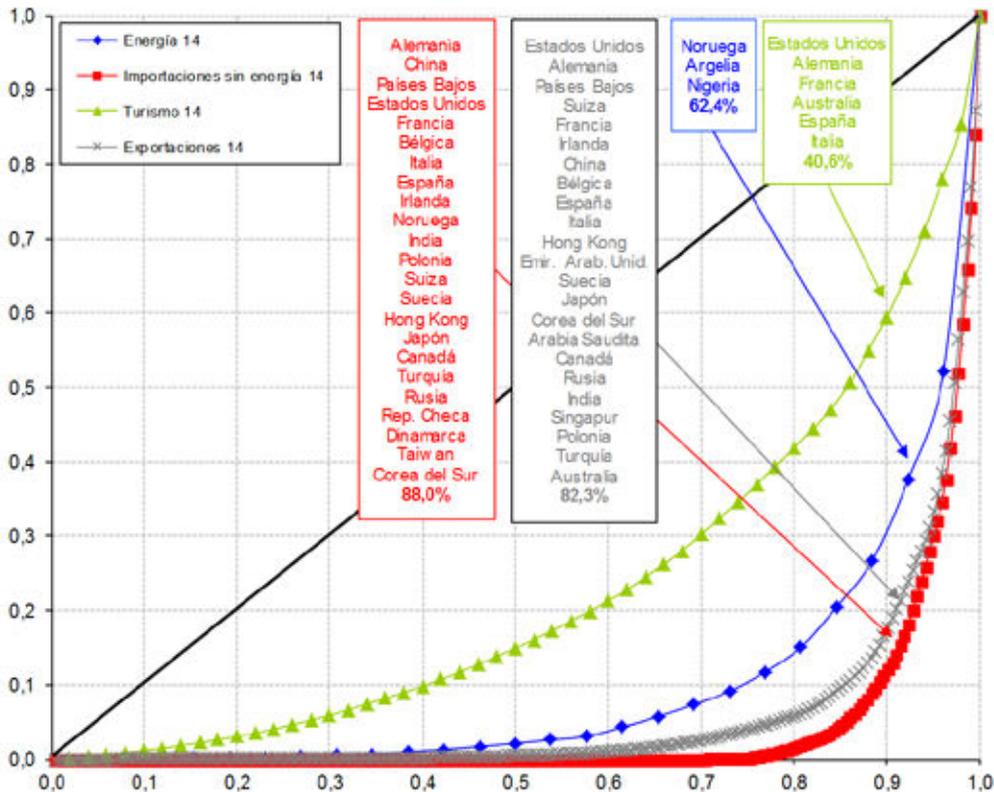
Deconstruyendo la interdependencia de la economía británica

Tanto las relaciones comerciales como las de inversión de la economía británica se concentran en un reducido número de países, y muy especialmente los principales países de la UE y EEUU. En 2014, 23 países fueron los destinatarios del 82,3% de las exportaciones de bienes del Reino Unido, al tiempo que sus importaciones procedieron también en un 88% de 23 países, las compras de inputs energéticos se llevaron a cabo en un 79% en cinco países y el turismo procedió casi en un 50% de ocho países (véase la Figura 2). Por lo tanto, tanto en las transacciones comerciales

como el aprovisionamiento de *inputs* energéticos se ha verificado un alto grado de concentración.

Una situación similar se ha registrado en el ámbito de las inversiones directas. Cerca del 88% de los flujos de inversiones directas en el exterior tuvieron como destino 11 países, al tiempo que casi un 82% de las inversiones directas recibidas por el Reino Unido procedieron de siete países. Esta alta concentración de los flujos de inversiones directas realizadas y recibidas se verifica también en el caso de los *stocks*.

Figura 2. Reino Unido: concentración de las variables de comercio, 2014

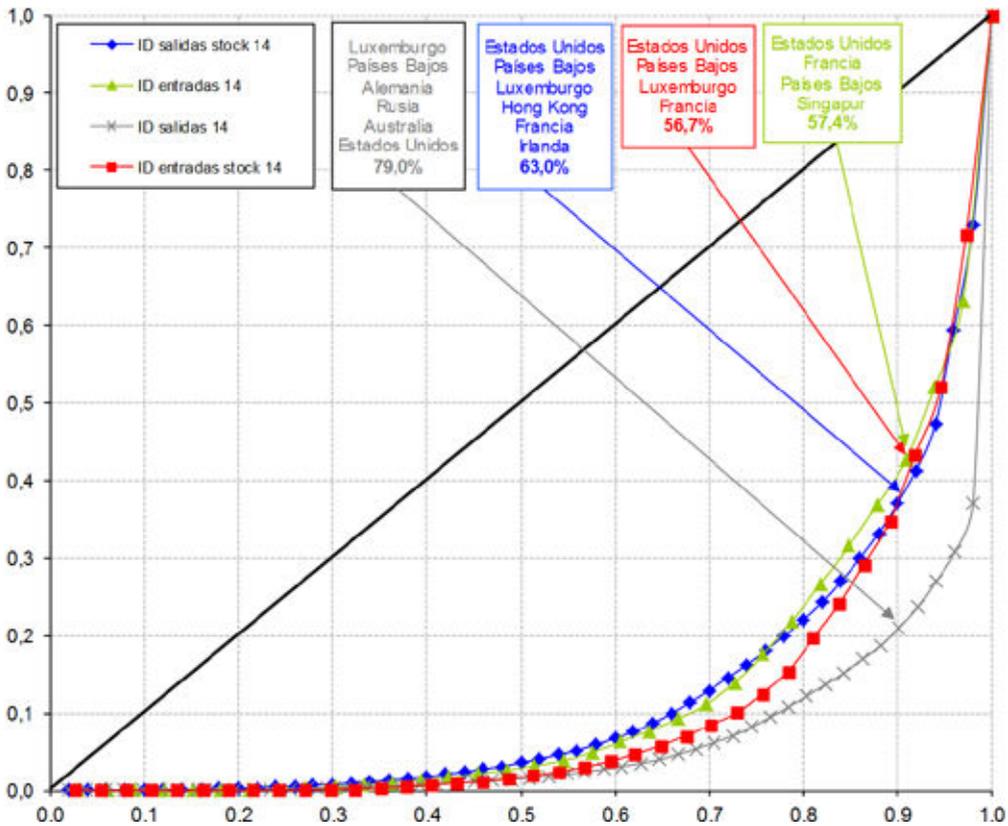


Fuente: elaboración propia.

El stock de las inversiones directas recibidas por el Reino Unido es originario en un 81% de ocho países. El stock de la inversión directa realizada por el Reino Unido registra un menor

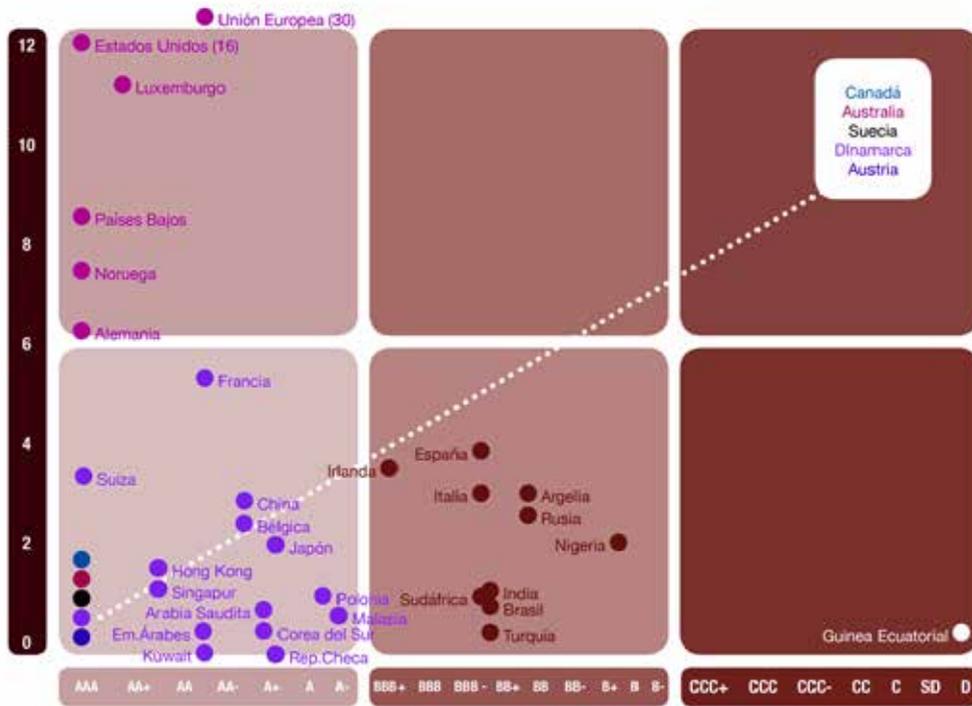
grado de concentración puesto que el 78% se encuentra localizado en 11 países (véase la Figura 3).

Figura 3. Reino Unido: concentración de flujos y stocks de inversiones directas, 2014



Fuente: elaboración propia.

Figura 4. Radar general de oportunidades y riesgos estratégicos de la economía del Reino Unido, 2014



Nota: para evitar una distorsión en el gráfico se indica entre paréntesis el valor del eje de ordenadas cuando su valor supera el 12. El punto UE, que representa a los 27 países de la UE que no son el Reino Unido ha sido construido restando los flujos económicos intra-comunitarios.

Fuente: elaboración propia.

El radar general de oportunidades y riesgos estratégicos de 2014 refleja que el principal socio económico del Reino Unido es, con mucha diferencia, el resto de países de la UE. Así, el valor del índice de interdependencia alcanza el valor de 30 para los 27 países de la UE (28 menos el Reino Unido), mientras que solo alcanza el valor de 16 para el segundo socio económico británico, que es EEUU. Por lo tanto, según nuestros cálculos, el Reino Unido tiene casi el doble de intensidad

económica con el resto de países de la UE que con EEUU, que es su principal socio si los países de la UE se contabilizan por separado y no como un bloque.

En el área de “socios fundamentales” del radar, situada en la parte noroeste, se encuentran los países con los que el Reino Unido registra un elevado grado de interdependencia y unos reducidos niveles de riesgo. En 2014 cinco países se



En el área de “oportunidades estratégicas” se encuentran países con los que la economía británica ha establecido niveles de interdependencia de intensidad inferior a la alcanzada con los “socios fundamentales”.

presentaban como socios fundamentales del Reino Unido: EEUU, Luxemburgo, los Países Bajos, Noruega y Alemania (véase la Figura 4). EEUU y Alemania son socios fundamentales de la economía británica porque son los dos principales destinos de sus exportaciones: el primero y el cuarto países de origen de las importaciones y los principales países de origen de los ingresos por turismo. Al mismo tiempo, destacan como los principales países originarios de los flujos de inversiones directas a la vez que son los más destacados receptores de las inversiones directas realizadas por la economía del Reino Unido. Por tanto, registran un perfil muy relevante como países de destino del stock de inversiones directas realizadas por las compañías del Reino Unido, así como el origen de las recibidas por este país.

La alta interdependencia con Noruega obedece a la elevada intensidad del comercio de petróleo y, en menor medida, a la existencia de inversiones directas cruzadas. Con los Países Bajos la interdependencia alcanza cotas muy significativas, puesto que ambos países son socios relevantes en las relaciones comerciales. También se registra una importante aportación de ingresos por turismo y, sobre todo,

cuentan con una posición muy destacada en inversiones directas, tanto en flujos como en stocks. Sin embargo, con Luxemburgo las relaciones obedecen exclusivamente al alto grado de interdependencia en el ámbito de las inversiones directas, puesto que el país es una destacada plataforma financiera para la canalización de inversiones internacionales hacia el Reino Unido y del Reino Unido hacia otros países destinatarios finales.

En el área de “oportunidades estratégicas” se encuentran países con los que la economía británica ha establecido niveles de interdependencia de intensidad inferior a la alcanzada con los “socios fundamentales”, y que presentan además el atractivo de ser países con reducidos niveles de riesgo con los que, sin embargo, existe potencial de intensificación de relaciones económicas, bien sean comerciales o de inversiones directas. En esta zona se encuentra de manera muy destacada Francia, puesto que es el cuarto país en interdependencia comercial con el Reino Unidos, al tiempo que ocupa la misma posición en inversiones directas. En la parte media de “oportunidades estratégicas” se encuentran:

- a)** En Europa: Suiza y Bélgica.
- b)** En la cuenca Asia-Pacífico: China, Hong Kong, Japón, Australia y Singapur.
- c)** En América: Canadá.

Cabe destacar que en esta misma zona se situarían España –con un grado de interdependencia superior al de China y equivalente al de Suiza–, Irlanda –ligeramente por debajo del de China– e Italia –con un grado de interdependencia con el Reino Unido superior al de Japón–. El hecho de que España, Irlanda e Italia no se sitúen en esa zona de oportunidades estratégicas se debe al deterioro de su rating de riesgo provocado por la intensidad de la crisis de la eurozona en estos últimos años.

En Europa, el Reino Unido ha establecido vínculos estables de comercio, turismo e inversiones directas con Suiza y Bélgica. En la cuenca Asia-Pacífico, con China, la interdependencia se caracteriza por la mayor intensidad de las relaciones comerciales y en menor medida por las inversiones directas; con Hong Kong, Japón, Australia y Singapur, sin embargo, la interdependencia está principalmente determinada por la mayor intensidad de las inversiones directas y en segundo término por las relaciones comerciales, un patrón casi idéntico al que se verifica en el caso de Canadá.

Este patrón característico de la interdependencia con Hong Kong, Japón, Australia y Canadá, se repite en el caso de la interdependencia con España con una

interesante variante. Al mismo tiempo que se verifica una alta intensidad en las inversiones directas –con un grado similar al de Japón y Singapur y ligeramente inferior al de Canadá–, también se registra una significativa posición en el ámbito de las relaciones comerciales en las que España se sitúa como el noveno país en importancia para el Reino Unido. Con Irlanda e Italia el Reino Unido ha establecido una interdependencia que es similar a la de España por la importancia tanto de las relaciones comerciales como de las inversiones directas. Irlanda es el octavo socio comercial del Reino Unido, detrás de Argelia y en inversiones directas se sitúa ligeramente por debajo de China; e Italia es el 10º socio comercial del Reino Unido, justo detrás de España y al mismo nivel que Nigeria, y en inversiones directas se sitúa al nivel de Hong Kong y Rusia y muy por debajo de España e Irlanda.

En la parte inferior de “oportunidades estratégicas” se encuentran tres tipos de países:

- a)** Un amplio grupo de países de la UE: Suecia, Polonia, Dinamarca, Austria y la República Checa.
- b)** Arabia Saudí, Emiratos Árabes y Kuwait en Oriente Medio.
- c)** Corea del Sur y Malasia en la cuenca Asia-Pacífico.

Con Suecia, Polonia, Dinamarca y Austria la interdependencia establecida por la economía del Reino Unido tiene el doble

carácter de comercio y de inversiones directas. En el caso de la República Checa es determinante la naturaleza comercial de las relaciones. Con los tres países de Oriente Medio –Arabia Saudí, Emiratos Árabes y Kuwait– la interdependencia es esencialmente de comercio. Con Corea del Sur la interdependencia es de doble naturaleza, es decir, tanto de comercio como de inversiones directas, mientras que en el caso de Malasia tiene exclusivamente naturaleza comercial.

En la zona central del radar se sitúan los países considerados “retos estratégicos”, es decir, los países con los que la economía del Reino Unido registra grados de interdependencia similares a los del área de “oportunidades estratégicas” pero que cuentan con mayores niveles de riesgo que los países situados en esta última zona. En esta área se encuentran:

a) España, Irlanda e Italia que, como se ha explicado antes, se sitúan en ella por el deterioro de sus calificaciones de riesgo sufridas tras la crisis de la deuda soberana de la eurozona pero que poco a poco volverán a la zona de “oportunidades estratégicas”.

b) Rusia, Argelia y Nigeria, que registran una destacada interdependencia, sobre todo por los lazos comerciales –al ser países exportadores de inputs energéticos–, pero con Rusia, sobre todo, y, en menor medida, con Nigeria también se verifican inversiones directas realizadas por el Reino Unido.

c) Sudáfrica, la India, Brasil y Turquía. Con Sudáfrica, la India y Brasil la interdependencia del Reino Unido es tanto de carácter

comercial como de inversiones directas, en tanto que con Turquía es fundamentalmente de naturaleza comercial.

El área situada en el nordeste del radar es la de “riesgos estratégicos”. Es una zona en la que resulta altamente improbable que se sitúe ningún país, puesto que tendrían un elevado grado de interdependencia con la economía del Reino Unido y elevados grados de riesgo.

Por último, en el área situada en la parte sureste del radar, la de “riesgos en potencia”, sólo aparece Guinea Ecuatorial, país con el que la interdependencia se basa en la importación de petróleo.

Implicaciones para el debate sobre el *Brexit*
El análisis de la interdependencia de la economía británica deja claro que los lazos comerciales e inversores más importantes del Reino Unido, además de con EEUU, se dan con el resto de las economías de la UE, especialmente con Alemania, Francia y los Países Bajos (con Luxemburgo, los lazos inversores que aparecen en los datos responden más a la intermediación financiera que a inversiones directas efectivas). De hecho, la interdependencia con Alemania en la actualidad es muy similar a la descrita por Keynes en “*Consecuencias económicas de la paz respecto a la relación existente antes de la Primera Guerra Mundial*” cuando afirma que “en cuanto a Inglaterra, exportábamos más a Alemania que a cualquier otro país del mundo, excepto la India, y le comprábamos más que a ningún otro país del mundo, salvo a Estados Unidos”. Exactamente la misma posición que en la actualidad.

Sí que es cierto que EEUU es el principal socio económico del Reino Unido, y que el comercio petrolero con Noruega (país no comunitario) es significativo. Sin embargo, el conjunto de la UE pesa mucho más en los flujos económicos del Reino Unido que EEUU, y, en muchos ámbitos ambos se ven retroalimentados por la estructura de las cadenas de suministro globales. Como se ha señalado, si tomamos la UE (excluyendo al Reino Unido) como un todo, la intensidad de su relación económica con el Reino Unido casi dobla a la de EEUU.

En el ámbito de las inversiones directas, es indudable que los países de la UE y los europeos no comunitarios (Suiza y Noruega) han construido un significativo grado de interdependencia con el Reino Unido, y tomados en su conjunto adquieren un nivel de interdependencia cercano al de EEUU y Canadá. Pero cabría destacar que los países de la UE presentan una interdependencia con el Reino Unido muy superior a la registrada,

en su conjunto, con los países de la cuenca Asia-Pacífico.

Asimismo, no existe evidencia alguna que indique que la pertenencia del Reino Unido a la UE sea un impedimento para que las empresas británicas puedan abrirse camino en los mercados asiáticos, que son los más dinámicos del mundo. De hecho, el Reino Unido puede utilizar de forma estratégica su pertenencia a la Unión para aumentar sus exportaciones e inversiones hacia esos países.

Conclusiones

La importancia de las relaciones comerciales, inversoras y la amplitud del grupo de países de la UE que son tanto socios fundamentales como oportunidades estratégicas para el Reino Unido, sumado a que Londres es hoy la principal plaza financiera del euro (algo que difícilmente se mantendría si el Reino Unido abandonara la Unión), debilitan la justificación económica para que los británicos optaran por abandonar la UE.

Spain's stance on Cameron's negotiations

Salvador Llaudes & Ignacio Molina

What is Spain's stance on the negotiations for a new settlement for the UK in the EU prior to a referendum on the issue?

Summary

Spain, like the other EU member states, is finalising its stance on the negotiations being conducted by the European institutions to obtain an agreement between the British Prime Minister, David Cameron, and the other heads of government to restrict the chances of a so-called 'Brexit'. Although some parts of the offer put forward by the President of the European Council in an effort to placate London are of concern from an integrationist perspective, the proposal seems to provide a good basis for arriving at a position that is agreeable to the 28. It is in the strategic interest of the EU in general, and of Spain in particular, to help ensure that the British do not back the exit option in the referendum set to be held in June. On the basis of this reasoning the Spanish government will not raise objections when it comes to forming a consensus, on the strict condition that none of the red lines that have been set in the various sections of the negotiations are breached. The special circumstances surrounding these negotiations, particularly on the domestic Spanish stage,

raise a series of procedural issues that shall also be briefly addressed here.

Analysis

On 2 February the President of the European Council, Donald Tusk, published his proposals (a letter and various appendices in draft-form) to try to satisfy the demands submitted in turn by the British Prime Minister, David Cameron, and ensure that the UK remains in a 'reformed EU'. In the following two weeks the terms of the offer continued to be under negotiation between Brussels, London and the other European capitals. The question is the focus of the Brussels summit of 18 and 19 February.

Given this all-important European Council meeting, it is worth reviewing the state of the negotiations from a Spanish perspective. Ultimately, Spain, like the other member states and the UK itself, finds itself torn between accepting the contents of the Tusk proposals and tabling its own suggested amendments.

Set out below are the four sections of the talks, detailing Cameron's initial requests, Spain's stance and the contents of the proposal currently on the table. It should also be pointed out that Madrid stipulated a generic red line –namely that the agreement with London should not entail an immediate reform of the

treaties-. The fact of the matter is that none of the governments (and this includes London) has the time or the desire to countenance a re-opening of primary law that would moreover involve the complex process of national ratifications.

Section I: Economic governance

What did Cameron want?

The British government was essentially pursuing three goals in this section: (a) the recognition that the EU has more than one currency; (b) the non-discrimination of the countries outside the eurozone vis-à-vis those that are inside it on questions affecting all EU members, especially in terms of the internal market; and (c) the guarantee that citizens of member states outside the eurozone should not have to fund any bail-outs of those that are within it.

What was Spain's position?

The basic aim of Spain in this area is to leave untouched the euro's status as the EU's single currency, and that the agreement with the UK should not involve the member states outside the eurozone being able

to veto (de jure or de facto) the decisions that the 19 deem necessary for the better governance of the shared currency. In other words, while recognising the guarantees of non-discrimination for countries outside the eurozone, the right of those inside the eurozone to advance towards greater economic and political union should also be recognised, without any party being able to impede them.

And how was this point dealt with in the Tusk proposals?

The main Spanish goal is respected and the euro continues to be the EU's official single currency, although for the first time the existence of other currencies in the Union is recognised, just as the British were seeking. There is also acceptance of the need to create a mechanism that, while not serving as a veto or as a brake on urgent decisions, could be used by countries outside the eurozone to avoid discrimination vis-à-vis the others. Likewise, it is accepted that the British do not have to fund eurozone bail-outs (something that, incidentally, has only happened in the case of Ireland, and then it was the UK's own voluntary decision).



The main Spanish goal is respected and the euro continues to be the EU's official single currency, although for the first time the existence of other currencies in the Union is recognised, just as the British were seeking.

Section II: Competitiveness

What did Cameron want?

The UK, gratified by the emphasis the President of the Commission, Jean-Claude Juncker, has placed on cutting regulations and bureaucracy, requested even greater progress towards the elimination of unnecessary legislation, the strengthening of the internal market and the instigation of a clear commitment towards trade policy, with the ultimate goal that the EU should be above all a generator of employment and growth.

What was Spain's position?

There were no particular reservations regarding this section on the part of Mariano Rajoy's government, which also aligns itself with the UK's arguments about the need for a more competitive EU capable of, for example, arriving at an agreement with the US in the TTIP negotiations.

And how was this point dealt with in the Tusk proposals?

The section concerning the improvement of competitiveness is the least politically controversial of the entire talks, although it may be criticised for its emphasis on

prioritising this goal over other principles of integration (such as economic and social cohesion). In Tusk's draft proposals, which Spain will have no great problems in accepting, there is the commitment that the institutions will work to encourage the EU's competitiveness, strengthening the internal market, implementing an ambitious trade policy and taking tangible steps towards better regulation. To this end the proposal is to reduce unnecessary administrative burdens on small and medium-sized enterprises via the creation of a mechanism designed to provide safeguards on this issue.

Section III: Sovereignty

What did Cameron want?

The British Prime Minister had three goals in this section: (a) the UK's exclusion from the principle expressed in the treaty regarding an 'ever closer union between the peoples of Europe', such that it should remain clear that it had no irreversible or legally-binding character; (b) an increase in the role of national parliaments, with the aim that these could go so far as to halt the legislative proposals of the Commission; and (c) the guarantee of a



There were no particular reservations regarding this section on the part of Mariano Rajoy's government, which also aligns itself with the UK's arguments about the need for a more competitive EU capable of, for example, arriving at an agreement with the US in the TTIP negotiations.

greater commitment from the EU regarding the principle of subsidiarity.

What was Spain's position?

Spain had two very clear priorities in this area. First, it wanted to guarantee that the reference to an ever-closer union be maintained in the treaties and that the interpretation placed on this principle should not entail delays to integration or restrictions on the desire of more pro-European countries to continue advancing. Secondly, it wanted to ensure that the changes to the legislative procedure do not transform it into something more complex than it already is. Although it was never presented as a red line, it should also be borne in mind that Spain does not look favourably on the strengthening of national parliaments. This is not only because it would mean weakening the Commission in the regulatory process, but also because this type of system could run counter to the Spanish position (the reality of the situation is that the most active parliaments are found in those member states where public opinion is least pro-European and have, as the recent crisis has shown, the status of creditor nations).

And how was this point dealt with in the Tusk proposals?

The proposal currently on the table explicitly recognises that the reference to an 'ever closer union between the peoples of Europe' is not equivalent to irreversible political integration and, in more specific terms, that the UK is not legally bound to integrate more deeply into the EU. As far as the second British request is concerned, it is suggested that a 'red card' system is created for national parliaments whereby if 55% of them deem

that a legislative project does not meet the principle of subsidiarity it shall be suspended, unless it is modified in such a way as to take their judgements into account. Were this mechanism to be used frequently it would complicate the EU's already fraught legal procedures. It was also decided to establish an additional mechanism to guarantee that the principles of subsidiarity and proportionality are respected.

Section IV: Immigration

What did Cameron want?

In order to reduce the number of European citizens arriving in his country, the British Prime Minister wanted to prevent such people receiving UK in-work benefits for four years from their arrival. He also sought to put an end to the situation whereby EU citizens can claim child benefit for their children not living in the UK.

What was Spain's position?

Although this section was the cause of the fundamental controversy between the UK and other EU countries (especially those countries with a significant number of citizens working in the UK), the stance taken by the current Spanish government was to adopt a relatively low profile for two reasons. First, due to the unique circumstance of being the only member state to have net migratory inflows, since there are many more UK citizens on Spanish soil than vice versa (and, as a related matter, the fact that Spain has complained in the past about the financial burden of attending EU citizens pursuing specific benefits, especially in the field of healthcare). Secondly, and more as

a matter of domestic politics, the controversy about the number of Spaniards working in the UK, which the government has tended to downplay and the opposition to magnify, has also had a bearing.

Ultimately Spain aligned itself with EU orthodoxy on this issue, giving blanket support to the principle of free movement of people within the EU as a cornerstone of integration and, as a consequence, arguing that there should be no discrimination on the basis of nationality when it comes to receiving in-work benefits. Spain will only be able to accept an agreement if the benefit-reduction exceptions being sought are well defined and highly restricted.

And how was this point dealt with in the Tusk proposals?

The two issues raised by Cameron receive a detailed response in the Tusk proposals. With regard to the first, he proposes the creation of a controversial extraordinary mechanism, also known as an 'emergency brake', which if activated would involve the restriction (although not the elimination) of EU workers' access to in-work benefits for a maximum of four years. Although its activation would need to be approved by European institutions, Cameron has also persuaded the Commission to draw up a document stating that the conditions needed to apply such an emergency brake in the UK have already been met. In the modified draft proposal, leaked on 10 February, the possibility of any member state being able to use the emergency brake is ruled out: only the UK and Sweden have this opportunity, by virtue of being the only countries that fulfil the

stipulation of being '(countries that have) not made use of the transitional periods on free movement of workers which were provided for in the Accession Acts'.

As far as the second request is concerned, the proposal is not that the repatriation of child benefit be suspended, but that there should be a modification to Regulation 883/2004 to enable such payments to be indexed to the standard of living of the country where the child resides. A paragraph has been added to the modified draft explicitly stating that the case of child benefits will not be extended to other benefits such as pensions.

The procedural issues

Apart from the underlying elements analysed above, the negotiations surrounding the British settlement are also accompanied by a series of questions about the procedure of reaching a possible agreement, both at the European and at the Spanish level.

In the event that a consensus is reached, it would need to be expressed in a highly unusual instrument beset by procedural doubts: what is known as the 'Decision of the Heads of State or Government, meeting within the European Council'. This formula seeks to emphasise the singularly intergovernmental and hybrid nature of the potential agreement, which falls half-way between primary law and an ordinary institutional act. In effect, the members of the European Council do not rubber stamp the conclusions of the former institution; rather they solemnly commit themselves as leaders of the 28 member countries to reformulate and



The Spanish government's position at the moment is indeed a delicate one, since it has to confront these difficult negotiations with the limited room for manoeuvre that comes from being a caretaker administration.

reinterpret basic elements of the process of integration. This is a formula that has already been used twice before, and in those cases too it was to adjust to the specific aims of two countries: in December 1992, after Denmark's initial rejection by referendum of the Maastricht Treaty, and in June 2009, after Ireland did the same with the Lisbon Treaty.

In principle, an act such as this need not be ratified by the member states immediately, as became clear in 2009 in the wake of the aforementioned 'Decision' relating to Ireland, and despite the fact that there was a heated debate on this question in the Czech Republic. A quite different question is whether the agreement is subsequently incorporated into primary law in the form of a protocol –as seems to be the intention in the first reform of the treaty that arises– in which case it would be necessary to resort to the ordinary ratification mechanisms. Thus, to continue with the Irish example, the 2009 Decision was not ratified by the Spanish parliament but, coinciding with the accession of Croatia, Organic Law 2/2013, whereby Spain endorses the Protocol regarding the concerns of the Irish people in response to the Treaty of Lisbon was approved four years later. There

is a degree of legal debate at the moment about whether or not the agreement with London should be submitted to the Spanish parliament for its immediate blessing and if the answer is yes whether it should take the route of Article 93 (absolute majority) or Article 94 (simple majority) of the Constitution. Recent precedence suggests that waiting is in order and, in this case, it should be done later by means of an Organic Law that ratifies a protocol of EU primary law; in other words via the relatively burdensome mechanism of Article 93.

This legal uncertainty, which is by no means insignificant considering the difficulties that remain before the agreement with London can come to fruition and be subjected to a referendum in the UK, is joined by another procedural issue of a more political nature and stems from the particular domestic situation affecting Spanish politics. The Spanish government's position at the moment is indeed a delicate one, since it has to confront these difficult negotiations with the limited room for manoeuvre that comes from being a caretaker administration. The current opposition requested that the prime minister appear before parliament prior to the European

Council to establish a more robust national position. This was a reasonable request in light of the exceptional nature of the circumstances and the negotiations taking place in Brussels, but it is also true that a parliamentary session in the current domestic political atmosphere could have ended up eroding the Spanish position still further if, for example, the occasion had been used to portray the Partido Popular's (PP) minority as imposing some sort of rigid line on the most controversial issues (the figure quoted some days previously by the socialist leader Pedro Sánchez for the extraordinary number of Spaniards resident in the UK possibly pointed in this direction).

In any event, Spain's Prime Minister, Mariano Rajoy, refused to make an appearance prior to the European Council meeting, citing two reasons: (a) that neither regulations nor convention required agreeing the national position in parliament beforehand (although some precedents run counter to this); and (b) that the accountability responsibilities of the present government are limited to contentious jurisdiction and only a Secretary of State who is not performing a caretaker role can appear at these moments before Congress. In the end, although three parties between them commanding an absolute majority in Congress (PSOE, Podemos and Ciudadanos) all demanded an appearance, no session was convened. This striking interpretation of the parliamentary control of caretaker governments has also been relaxed, however, and finally at the request of the PP itself the Foreign Affairs Minister, José Manuel García-Margallo, appeared before the Foreign Affairs Commission of the Congress (since the Joint Congress-Senate Commission for the EU has not yet been established). Rajoy will in any event have to debate the final accord in a parliamentary appearance following the

European Council, since this is stipulated by Article 4 of Law 8/1994.

Conclusions

By way of conclusion it may be said that the draft agreement that is set to redefine the UK's relations with the EU, and that Cameron has already hailed as a success, comes dangerously close to transgressing the red lines Spain had laid down in the four sections under discussion. The conditions also exist, however, for interpreting that they have not been breached.

In any event, the positions of the member states are currently a long way from being aligned. Agreement in the European Council of 18 and 19 February was possible but not certain. If not achieved, it is likely that negotiations will continue in the run-up to the European Council meeting in March, given that the goal is for Cameron to hold the referendum on the UK's permanence in the EU as soon as possible, taking advantage of the political capital he has available.

Independently of everything the EU has at stake in this gambit, Spain and the UK share a great deal (in the economic and business fields, in interpersonal relations, in foreign policy and shared security, in matters involving the balances between member states, and even from the point of view of their territorial complexity) and it is in the strategic interest of both countries to continue being within the EU. For all these reasons Spain can and should play an active role in the final negotiations, with a constructive attitude from the Spanish government and the other parties represented in the Spanish parliament enabling British permanence, although it is reasonable that such an accommodation cannot and should not be at any price.

How to strengthen the G20: Spain's multilateral perspective

Miguel Otero-Iglesias

In the context of slow growth, destabilising capital flows and currency wars, the G20 must develop joint solutions to overcome common problems.

Summary

Growth and commerce are slowing down, financial markets are increasingly panicky, the thesis of secular stagnation is gaining strength, and huge capital flows and exchange rate misalignments are creating instability and uncertainty. Given this worrying outlook, and the huge interdependences that exist in the global economy, multilateral cooperation should be the highest priority. The problem is that the new threats are not punctual and clearly visible. Rather, they are protracted, structural and not easy to explain. This has dampened the sensation of urgency and discouraged bold joint action from the G20. This inactivity has fed two intertwined dangers: the return of protectionist and nationalist policies and the formation of rivalling blocs. Spain, as a country that believes firmly in the need for multilateralism, is keen to tackle these risks and be a responsible and reliable partner in finding common solutions. The truth is that major agreements to solve the huge structural

problems mentioned above are unlikely, but concrete steps are certainly possible. A new global recession needs to be avoided.

Analysis

The consolidation of the G20 as the main international forum to discuss issues related to global economic governance is without doubt the most important institutional innovation since the creation of the G7 in 1975. Now, for the first time in history, leaders from both developed and developing countries meet on an annual basis to debate the short and long-term challenges of the world economy. This is a very positive development. In fact, the forum was critical in overcoming the global financial crisis in 2008-09. The first G20 meetings in Washington DC (2008) and London (2009) showed great unity, coordination and determination in using aggressive monetary and fiscal policy to avoid a further collapse in global finance and trade. Fortunately, through the G20-infused dialogue and experience-sharing, world leaders identified early on in the unfolding of the crisis the mistakes of the past and resisted the temptation to embrace protectionist measures, as occurred in the 1930s after the 1929 crash. Thus, a second great depression was avoided.



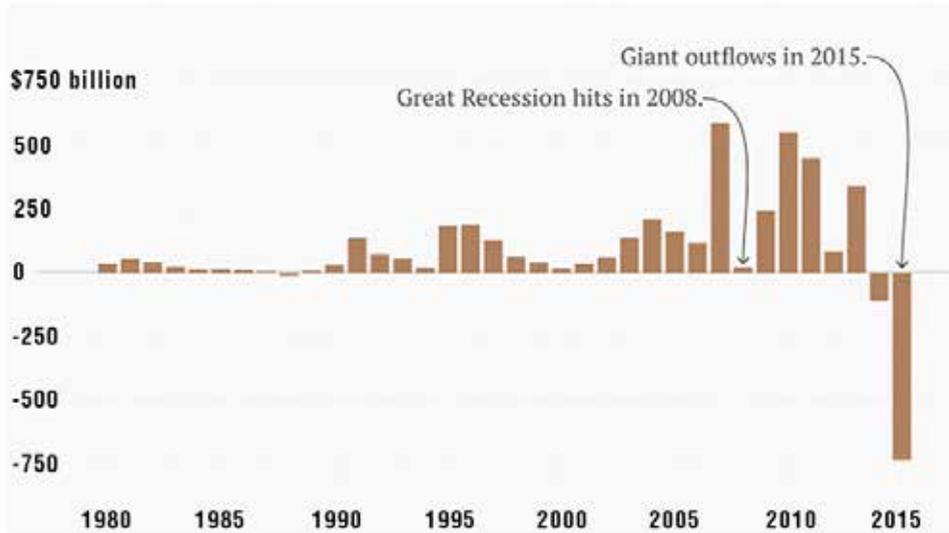
Multilateral cooperation is more difficult to craft when the dangers of a global recession are not that imminent, when both short- (and perceivably) long-term interests are not aligned and when there is no clear leadership.

However, while certainly crucial in establishing a platform for joint action and continuous dialogue, we should not overestimate the importance of the G20 forum in fighting the crisis (Helleiner, 2014). Effective multilateral coordination is always easier to develop when the global economy is at the brink and the main stakeholders are staring into the abyss. Even without the existence of the G20, given the dramatic state the world economy was in after the collapse of Lehman Brothers, it is reasonable to believe that the biggest economies would have had developed similar Keynesian programmes as they eventually did. It was in their national short-term interest to do so. Multilateral cooperation is more difficult to craft when the dangers of a global recession are not that imminent, when both short- (and perceivably) long-term interests are not aligned and when there is no clear leadership (Cohen, 2013). This is precisely the scenario we are witnessing since 2010.

Over the past five years the G20 meetings have increasingly lost momentum. The final communiqués start always with the sentence that the G20 leaders are jointly committed to achieve “strong, sustainable and balanced growth” and then there is a long list of important problems that need to be addressed, but substantial agreements and actions have been missing.

Despite this apparent complacency, the fact is that global growth remains unbalanced and subdued. The IMF is constantly revising its growth projections downwards. While many predicted we would be out of the woods by now, 2015 turned out to be the worst year in growth performance since the global financial crisis (GFC). At the apparently very successful 2014 G20 summit in Brisbane (Australia) world leaders agreed to increase global growth by 2 percentage points by 2018. In 2015 overall growth has declined 2%, which means that the gap to meet the agreed goal has already increased to 4%. 2016 has just started and looks bleak. Whispers of a possible global recession are getting louder. There are several reasons that explain this downturn, but perhaps the two most important ones are the slowdown in the Chinese economy, which has triggered a fall in commodity prices that is negatively affecting many emerging markets in Latin America and Africa, and has triggered unexpected spillover effects in Europe and the US. And the December 2015 interest rate hike by the US FED, which has triggered a massive outflow of capital away from the emerging markets (see Figure 1), and increased uncertainty on whether the timing of the tightening was right. At the time of writing, the global market sentiment has become again extremely bearish.

Figure 1. Net capital flows to emerging economies (including China), 1980-2015

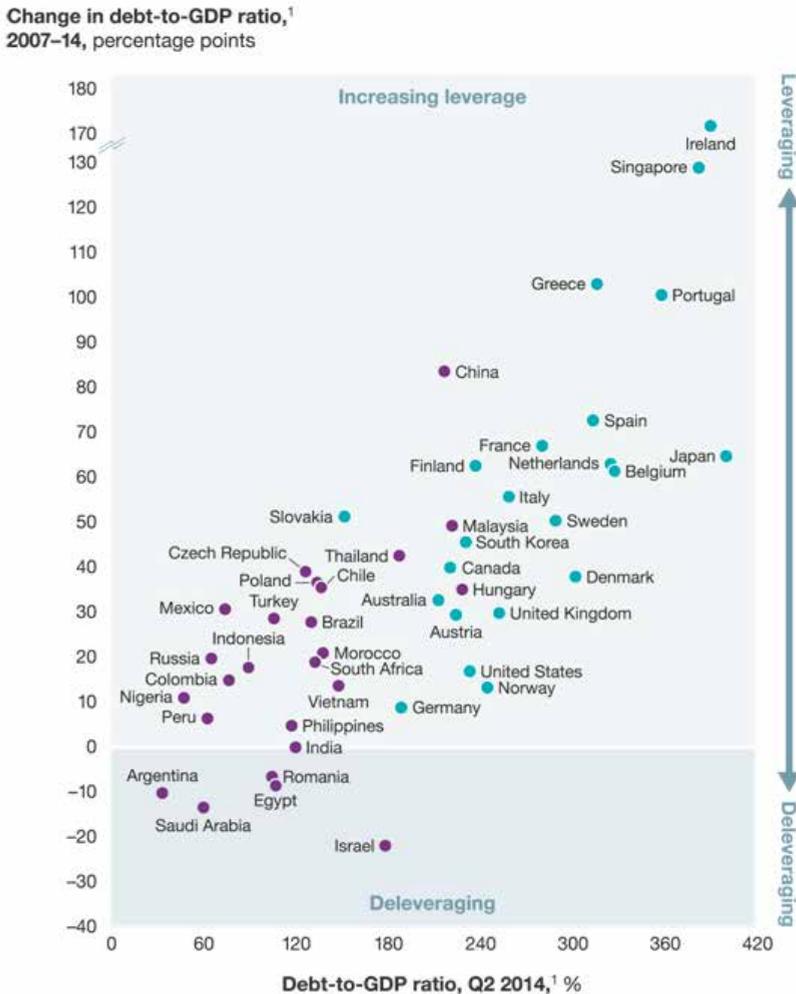


Graph: Quartz. Source: Institute for International Finance.

The recent steep falls in the stock markets show that the international financial markets are still very volatile, prone to herding effects and hence have the potential to cause new financial crises. Since the GFC, financial regulation has been tightened, but a number of voices have warned that these efforts are not enough to secure financial stability (Kirshner, 2014; Wolf, 2014; Turner, 2015). A number of financial risks remain: monetary policy continues to be ultra-expansive in the developed world without a clear understanding of the mid- and long-term consequences of quantitative easing; large swings in capital flows have generated great

instability; volatility in exchange rate and commodity prices persists, benefiting some countries and hurting others; the too-big-to-fail problem has not been solved; the expansion of the derivative markets and the shadow banking systems are another source of concern; and, most importantly, the massive accumulation of debt (both private and public) continues unabated (see Figure 2). Until the international community does not solve how to jointly reduce the volume of debt, from the US, to Greece and from Brazil to China and Japan, the levels of overall investment will continue to be disappointing and growth will be weak.

Figure 2. Debt accumulation continues worldwide



¹Debt owed by households, nonfinancial corporations, and governments; Q2 2014 data for advanced economies and China; Q4 2013 data for other developing countries.

Source: Haver Analytics; national sources; McKinsey Global Institute analysis

Graph: McKinsey Global Institute

Unfortunately, risks are not limited to the financial sphere. In 2015 global trade declined the most since the GFC (see Figure 3). This is on the business side; on the governance side it is widely recognised that the WTO

Doha Round is effectively paralysed and that hidden protectionist measures have increased (Evenett & Fritz, 2015). The new trend is to sign preferential trade agreements such as the Transpacific Partnership (TPP) and the

Transatlantic Trade and Investment Partnership (TTIP), which for many undermine the global multilateral framework and have the potential of

creating rival trade blocs. In addition, the effects of these agreements will only be visible in a few years' time.

Figure 3. Global trade is experiencing a serious contraction



Graph: Economist.com. Sources: CPB; OECD

The current state of the advanced economies is better defined by what Larry Summers has called “secular stagnation”.¹ In other words, despite negative interest rates, we have very low levels of investment and consumption (insufficient effective demand), weak growth, low productivity and relatively high unemployment and/or declining labour participation. This lack of dynamism in the developed world is at the same time affecting China, which is not able to transform its economy from export and investment-led to consumption-driven at a sufficiently fast pace to fill the gap in global demand left by the traditional US consumer of last resort. This in turn has led to massive overcapacity in many sectors and great uncertainty about the debt overhang, not only in China but across the world.

Given this worrying outlook, and the huge interdependences that exist in the global economy, multilateral cooperation should be the highest priority. The problem is that the new threats are not that punctual and clearly visible. Rather, they are protracted, structural and not easy to explain. This has dampened the sensation of urgency (at least until now) and discouraged bold joint action at the G20. This inactivity has fed two intertwined dangers: the return of protectionist and nationalist policies and the formation of rival blocs.

These two menaces relate to the structural power shift that we are witnessing from the West to the rest, more specifically from the US (and Europe) to China. The populations of the West are starting to be aware of this

¹ There are authors such as Diane Coyle (2014) who claim that the new technologies have dramatically transformed the world economy and unfortunately so far we are not able to measure the welfare and productivity gains that come with them. Hence under this new light the secular stagnation thesis is overstated. More research needs to be done in order to substantiate this claim.

phenomenon and they are increasingly suspicious of the benefits of free trade and embracing political parties with an anti-globalisation agenda. In turn, they are also demanding a tougher approach vis-à-vis a rising China. Influenced by this social pressure, the US Congress has waited five years to approve the IMF quota reform that gives emerging markets a greater say in the organisation. This suspicion and unwillingness to change the current governance structures of the global economic order have encouraged the BRICS countries to strengthen their cooperation (the creation of the BRICS NEW Development Bank is the clearest manifestation of this) and China to establish the Asian Investment Infrastructure Bank (AIIB). Hence, the danger is the creation of two geopolitical and geoeconomic blocs. The BRICS led by China, on one side, and the advanced countries (including Japan) led by the US, on the other.

A number of European powers, including Spain, are concerned about this possible bloc formation and this is one of the reasons why they were keen to join the AIIB, despite diplomatic pressure from the US to do otherwise. Even the Asian Development Bank

(ADB) has recognised that there is an US\$8 trillion infrastructure gap in Asia. Therefore, there is a strong argument to be made that the AIIB is not a rival, but rather a complement to the Bretton Woods institutions. More competition between different multilateral development banks (MDBs) is not necessarily a bad thing. The AIIB leadership knows that it needs to comply with Western standards of transparency, risk assessment and social and environmental awareness if it wants to be credible. But it can also learn from the mistakes of the established MDBs and consequently be more effective in promoting sustainable development. Although certainly not entirely transplantable to other parts of the world, the track record of China in fighting poverty is impressive. The Asian Development Bank has already noted the pressure of the newcomer and in its upcoming 2030 strategy it is likely to outline a series of substantial reforms in its structure and operations. Ultimately, this competition might lead to further specialisation and a healthy division of labour between the AIIB and the ADB.

Similarly, the IMF and the World Bank need to be further reformed. The Europeans have a



A number of European powers, including Spain, are concerned about this possible bloc formation and this is one of the reasons why they were keen to join the AIIB, despite diplomatic pressure from the US to do otherwise.

clear understanding that the emerging powers need to have a bigger say, and following this logic, during the 2010 G20 presidency of South Korea, they agreed to lose two seats at the executive board of the IMF and see a vote transfer of around 6% in favour of the emerging countries. Spain, in particular, was very keen to see this reform happening because, incidentally, it is one of the few developed countries that will increase its quota. Over the past 40 years the centre of gravity of the world economy has shifted from the Atlantic, passed the Mediterranean and moved towards Asia (Quah, 2011), but coincidentally in parallel to this trend Spain has also increased its GDP and per capita income significantly, and similarly to what happened to China, its newly acquired strengths have not been duly recognised in the governance structure of the Bretton Woods institutions.

At some point the Europeans, especially the Eurozoners, will have to accept that they are overrepresented and that the only way to keep their influence is to pool their weight in one single seat. This will not happen tomorrow (France and Germany are reluctant), but it is inevitable, at least from a Spanish perspective. However, while the Eurozone does not unite, Spain will understandably continue to defend its own national interests. Fortunately, after an intense diplomatic campaign, Spain obtained permanent invitee status at the G20. As mentioned above, the Spanish government acknowledges that Europe is already overrepresented and that on top of this the EU, which defends the interests of all its member states, has a permanent seat. Nonetheless, it is very important that Spain is around the table.

Like South Korea (also a medium power with a population of around 50 million), Spain can play a vital bridging role between the developed and developing powers. Spain and South Korea are the only two countries within the G20 forum that have been able to overcome the middle-income trap in the past 40 years.

Sometimes it is forgotten that 40 years ago Spain's per capita income was US\$3,000, now it is around US\$30,000 (Chislett, 2015). This is important because when it comes to discussing how to achieve economic and institutional progress, modern infrastructures and inclusive development. Spanish and Korean officials can draw from their own experiences and hence have more sympathy and understating for the challenges that policymakers in India, China, Indonesia or Brazil face today. Over the past years Spain has devoted (and will continue to devote) great efforts to overcome the 'Great Recession', to clean up its banking system, to reduce its debt levels, to transform its growth model, to fight corruption and inequality and reform its institutional framework. There are certainly a number of valuable experiences here that can be shared with the other participants of the G20.

Apart from being a bridge country, and therefore key to avoiding the formation of blocs, another contribution that Spain can offer to the G20 is that it is an ardent believer in the benefits of multilateral settings and agreements. Its strong commitment to multilateralism can be explained through its past. Spain enjoyed the privileges of being an empire, but also suffered the consequences of being an autarchic dictatorship. Through these up and downs it

has learnt the benefits of pooling sovereignty upon the basis of shared interests and values. Spanish society is strongly in favour of an ever-closer union in the EU and deeper political integration in the Eurozone. As a current member of the UN Security Council, it is also convinced that the big challenges of our times, most of them transnational (such as economic globalisation, financial instability, climate change, jihadi terrorism, massive migration and cybersecurity), can only be tackled by strengthening international cooperation between the G20 powers and the rest of the UN members.

This is particularly evident in the fight against climate change. Spain has long ago acknowledged the risks associated to the emission of CO₂ gases and it has made huge efforts to promote renewable energies. However, this is not enough. Pollution levels in many Spanish cities, especially in Barcelona and Madrid, are still too high, and our citizens are increasingly (and more vocally) demanding better air. Here again Spain, given that it developed later than other European countries –and therefore has acquired its environmental awareness more recently– can be a good source of shared experiences for the developing countries in the G20. Spain consumes more than 15% of its energy from renewable sources, which means that in the past decades it has acquired considerable expertise in the field. The same can also be said in areas such as the successful internationalisation of enterprises, the inclusion of females in the labour force, dealing with massive migration inflows and fighting terrorism.

As mentioned, the next few years will be marked by slow growth and greater geopolitical risks. In order to avoid further tensions due to uncoordinated unorthodox monetary policy, a new round of currency wars, possible debt defaults, lack of progress in dealing with the shadow banking systems, failure to stop the widening of inequality, more protectionist measures, geoeconomic border disputes and competing bloc formation, coordination and even cooperation at the G20 will have to be strengthened. The 2016 G20 presidency of China –the leading emerging market– is a good moment to do so. One cannot be naïve, however. Major agreements to solve the huge structural problems mentioned above are unlikely (a global debt restructuring conference, although desirable, is not going to happen any time soon, for instance), but concrete steps are certainly possible. The recent efforts, under the US leadership, to make tax havens more transparent and reduce international tax avoidance and evasion –although not as ambitious as demanded by some– are certainly a good example of how a multilateral approach can be successful.

This same more realistic, piecemeal strategy could be adopted in other fields. There could be concrete coordination, for example, in strengthening the global financial safety nets (Shafik, 2015). At the moment the IMF does not have the resources to deal with a potential balance of payments problem in any of the large emerging markets heavily indebted in dollars, let alone in a few of them simultaneously. Even China, which not long ago, with almost US\$4 trillion in reserves, seemed rock solid, is losing US\$100 billion every month and is starting to



The Spanish government, as a permanent invitee to the G20 meetings, and the Elcano Royal Institute, as a new member of the Think Tank 20 (T20) network, will try to be reliable partners in proposing pragmatic solutions and in enhancing the multilateral dimension of the G20.

look increasingly vulnerable. More coordination, even if it is only ad hoc, also seems necessary in buffering exchange rate misalignments. Consensus exists on avoiding big swings in the major currencies. It is about time to design mechanisms to avoid them. If China needs a devaluation of its currency to release market pressure, this should be managed multilaterally. If current intense and herd-driven capital flows are perceived as too destabilising the G20 should agree specific guidelines on when capital controls are necessary, and perhaps even consider the introduction of a financial transaction or a financial activities tax, as proposed by the IMF (2010), in order to reduce the size and complexity of the financial sector. Finally, and perhaps more pressing in the current circumstances, G20 leaders might need to come up with a joint strategy to lift global growth. A second global recession in less than 10 years needs to be avoided.

Conclusions

Multilateral cooperation in global economic governance has always been difficult, especially in monetary and financial affairs, in which progress has been more limited than in international trade. National sovereignty in macroeconomic policies is paramount and world leaders take joint action only when the

situation is extremely dramatic. The G20 has lost momentum since 2009 –the peak of the global financial crisis–. However, the general malaise in the world economy remains. Growth is weak, global trade is contracting, currency wars are increasing, geopolitical tensions are on the rise –so is nationalism and populism– and the formation of two opposing blocs led by the US and China is a looming threat. For a convinced multilateralist country such as Spain these are worrying developments. In a world less dominated by the US, major and binding agreements to establish fixed limits on global imbalances, exchange rate movements, avoid fragmentation in financial regulation, restructure sovereign debt and fight inequality are unlikely (Otero-Iglesias, 2015). But concrete steps in order to mitigate the negative consequences of these phenomena should be possible –especially now that the global economy is tanking–. In this regard, the Spanish government, as a permanent invitee to the G20 meetings, and the Elcano Royal Institute, as a new member of the Think Tank 20 (T20) network, will try to be reliable partners in proposing pragmatic solutions and in enhancing the multilateral dimension of the G20. We strongly believe that this is the only way to deliver common public goods.

References

- Chislett, W. (2015), "Spain 40 years after General Franco: change of a nation", ARI nr 66/2015, Elcano Royal Institute, Madrid.
- Cohen, B. (2013), "The Coming Global Monetary (Dis)Order", in David Held and Charles Roger (eds.), *Global Governance at Risk*, Polity Press.
- Coyle, D. (2014), *GDP: A Brief but Affectionate History*, Princeton University Press, Princeton.
- Evenett, S., and J. Fritz (2015), "The tide turns? Falling world trade and the G20", VOX, 12/XI/2015.
- Helleiner, E. (2014), *The Status Quo Crisis*, Oxford University Press, Oxford.
- IMF, "Financial Sector Taxation: The IMF's Report to the G20 and Background Material", September.
- Kirshner, J. (2014), "The Risk of Financial Crisis Remains high", *Forbes*, 20/XI/2014.
- Quah, D. (2011), "The Global Economy's Shifting Centre of Gravity", *Global Policy*, vol. 2, nr 1, p. 3-9.
- Otero-Iglesias, M. (2015), *The Euro, the Dollar and the Global Financial Crisis*, Routledge, New York and London.
- Shafik, M. (2015), "Fixing the global financial safety net: Lessons from central banking", VOX, 5/X/2015.
- Turner, A. (2015), *Between Debt and the Devil*, Princeton University Press, Princeton.
- Wolf, M. (2014), *The Shifts and the Shocks*, Penguin, London and New York.

España en Afganistán: recomendaciones para revisar la estrategia de transición

Félix Arteaga

El deterioro de la seguridad y las dificultades de gobierno en Afganistán están afectando al desarrollo de la estrategia de transición, adoptada por la comunidad internacional. España, al igual que otros países, se ve obligada a revisar su contribución a esa estrategia.

Resumen

España ha contribuido a la estabilización, desarrollo y gobernanza de Afganistán desde 2001. Su participación se ha subordinado a las estrategias colectivas de intervención y de transición, aumentando o disminuyendo su aportación de acuerdo a los programas y calendarios pactados. En los últimos meses, y debido al deterioro de las condiciones de seguridad y a las dificultades de gobernanza en Afganistán, algunos países –comenzando por EEUU– han decidido reprogramar el calendario y contenido de sus compromisos, revisando sus estrategias de intervención, como deberá hacer España en 2016.

España, que ya había retirado el personal de la Agencia Española de Cooperación Internacional y Desarrollo (AECID), retiró sus tropas en octubre de 2015, por lo que su contribución se limitaba a esperar el cierre de los programas de la Cooperación Española. Sin embargo, y por las razones que se explican en este ARI, España deberá revisar su estrategia de intervención a la nueva situación afgana. En líneas generales, se recomienda mantener la presencia militar testimonial actual y de acuerdo a la misión comprometida mientras sea posible su cumplimiento. Por el lado de la cooperación civil, se recomienda evitar un corte brusco a la asistencia al desarrollo y gobernanza que coloque al gobierno afgano en dificultades para desarrollar sus programas. De esta forma, España haría honor a sus compromisos (entramos juntos, salimos juntos), daría una última oportunidad al gobierno afgano y evitaría asumir el riesgo de que se le pueda responsabilizar de propiciar la desestabilización del país si ésta se produce.



Las Fuerzas Armadas españolas han contribuido de forma significativa a la seguridad afgana.

Análisis¹

España ha contribuido a la estabilización y gobernanza de Afganistán desde 2001.² La contribución militar ha sido la más visible pero no la única porque España también ha aportado una importante contribución civil y diplomática de acompañamiento. La retirada de las tropas el 20 de octubre de 2015, respetando los compromisos adquiridos y de acuerdo a los calendarios de transferencias de responsabilidad y repliegue acordados con afganos y aliados, parecería indicar que se ha pasado página al compromiso con Afganistán, una percepción reforzada por la retirada del personal de la Agencia Española de Cooperación Internacional y Desarrollo (AECID) y el cierre de los programas de la Cooperación Española.

Sin embargo, las circunstancias previstas en la estrategia de intervención han variado y ahora que los países más comprometidos con la estabilización y desarrollo de Afganistán se aprestan a revisar sus compromisos, España –que ha formado parte de ese grupo de países– deberá revisar su contribución. La revisión resulta especialmente pertinente porque España, como miembro no permanente del Consejo de Seguridad, tiene la responsabilidad de liderar la redacción de

propuestas y resoluciones sobre Afganistán como pen-holder del mismo. Como miembro de la Comunidad de Donantes, deberá responder a la programación de fondos que se va a plantear durante la reunión del mes de octubre de 2016 en Bruselas. Como aliado de la OTAN, deberá participar en la revisión de la misión y los fondos que los aliados discutirán durante la Cumbre Atlántica en Varsovia en julio de 2016.

El componente militar de la estabilización

Las Fuerzas Armadas españolas han contribuido de forma significativa a la seguridad afgana. Han participado en las sucesivas rotaciones 29.681 efectivos de los tres Ejércitos y de la Guardia Civil, sufriendo las bajas de 98 de ellos, junto con las de dos agentes del Cuerpo Nacional de Policía, dos intérpretes españoles y dos afganos. Gracias a ello se han realizado más de 28.000 patrullas, recorrido 3 millones de kilómetros y desactivado más de 1.500 artefactos.

En el aspecto operativo, la misión de Afganistán ha sido la más exigente realizada hasta la fecha debido a la acumulación y letalidad de las amenazas insurgentes, atentados terroristas, ataques complejos e ingenios explosivos improvisados (IED

¹ Este ARI se ha elaborado tras el Seminario realizado el 10 de noviembre de 2015 en el Real Instituto Elcano y en el que participaron representantes de Ministerios y Agencias gubernamentales así como expertos de *think-tanks* con experiencia directa en Afganistán a los que se agradece su contribución.

² Entre los análisis de mayor entidad en fuentes abiertas se pueden mencionar en: "Operación Romeo-Alfa: Balance de las Operaciones de Afganistán", Ejército, nº 878, mayo de 2014; Carme Roura i Pujol (2014), "Spanish Provincial Reconstruction; Team (PRT) in Badghis (Afghanistan), 2005-2013", ICIP Working Papers, nº 2014/06.

en sus siglas inglesas). También por su nivel de sostenimiento: 1.500 tropas en su momento álgido a más de 6.000 km de distancia y sin rutas marítimas directas de acceso. En respuesta a los retos logísticos y operativos señalados, las Fuerzas Armadas han mejorado sustancialmente las capacidades de protección de su personal, su experiencia operativa, su interoperabilidad con otras fuerzas, sus capacidades de vigilancia aérea (drones), conocimiento situacional, desactivación, guerra electrónica y contrainsurgencia.

Las Fuerzas Armadas han ayudado a crear en la provincia de Badghis unas fuerzas e infraestructuras de seguridad que no existían previamente. A partir del Acuerdo de Entendimiento firmado en julio de 2008 entre los Ministerios de Defensa de ambos países, España asumió la formación, equipamiento y entrenamiento de una unidad afgana tipo compañía y la construcción de un acuartelamiento para un batallón afgano en Qala-i-Naw por un valor de 14,5 millones de euros. Las Fuerzas Armadas han desarrollado programas de impacto rápido para mejorar la vida diaria de la población, además de la protección armada al componente de cooperación dentro del Equipo de Reconstrucción Provincial (PRT en sus siglas inglesas). Como parte de la NATO Training Mission-Afghanistan, instructores españoles formaron a los miembros de la Brigada de infantería a la que se acabaría transfiriendo la responsabilidad de la seguridad en 2014, desde los estadios iniciales hasta

su certificación operativa que les permitió actuar de forma autónoma para relevar a las tropas españolas de acuerdo al calendario previsto. Además, y dentro de la programación de Diplomacia de Defensa, se han realizado en España cursos para Oficiales Superiores Afganos (la X edición se llevará a cabo en 2016) en la que han participado militares y altos funcionarios de Afganistán.

La sociedad española no ha llegado a tener conciencia del reto y la exigencia de la misión porque la comunicación estratégica oficial se empeñó en presentar la misión como humanitaria, con la consiguiente desorientación social y mediática. La simplificación de una misión compleja de seguridad y desarrollo creó dificultades para establecer los objetivos de los componentes civil y militar y evaluar los progresos hacia esos objetivos, por lo que la atención social se interesó más por la seguridad de los españoles desplazados que por los resultados de su actuación.³

España sale de Afganistán como un proveedor de seguridad acreditado, fiable y solidario (su esfuerzo militar le ha colocado entre los siete u ocho países que más han contribuido). Ha cumplido el calendario de salida previsto por SACEUR (Supreme Allied Commander Europe) y retirado el grueso de sus tropas el 20 de octubre de 2015 (un mes después de la fecha de inicio del repliegue prevista en el plan operativo de agosto de 2014 en vigor), salvo los 25 miembros que se quedan en el Cuartel General de Kabul. EEUU solicitó a otros países que no procedieran al repliegue previsto de los

3 En las encuestas realizadas por los Barómetros del Real Instituto Elcano, la valoración de la misión en Afganistán estaba vinculada a su peligrosidad. En función de esa valoración, la presencia de tropas españolas se consideraba muy positiva o positiva por el 35,6% de los encuestados, mientras que el 51% la consideraba negativa o muy negativa (BRIE 33, junio de 2013, p. 20). La retirada de las tropas se consideró positiva o muy positiva por el 79,6% de los encuestados (BRIE 34, diciembre de 2013, p. 81).

cuatro cuarteles regionales hacia Kabul, pero la prórroga es más un gesto político que una respuesta militar a la situación sobre el terreno. Las tropas residuales de Resolute Support no están en condiciones de apoyar a las fuerzas afganas de seguridad porque carecen, entre otras, de las capacidades de apoyo aéreo, inteligencia o evacuación médica que necesitan las tropas afganas y sólo disponen de capacidades de autoprotección. Además, su nivel de asesoramiento está orientado a las grandes unidades, un nivel muy superior al que necesitarían las unidades tipo batallón y brigadas que son las que participan en los combates.

El componente civil de la reconstrucción

La Cooperación Española estuvo presente en Afganistán desde el primer momento en un escenario poco favorable: su Índice de Desarrollo Humano ocupaba el puesto 173/177 de 2004 (169/1981 en 2013), con una esperanza de vida en torno a los 45 años (61 en 2013) y una mortalidad infantil de 150 por 1.000 (71/1.000 en 2013), lo que da una idea de las condiciones de partida.⁴ Badghis era la provincia más pobre, sin carreteras asfaltadas, ni sistema de agua y saneamiento o red eléctrica, y los servicios sanitarios dependían de las organizaciones.

Su estructura orgánica de intervención fue la del componente civil del PRT encargado de la (re)construcción y desarrollo, el fortalecimiento institucional, la gobernabilidad democrática y ayuda humanitaria. El componente militar se encargó de la seguridad, del adiestramiento de las fuerzas afganas y de la protección del componente civil. Sin experiencia previa en este tipo de estructura mixta, la colaboración fue

evolucionando de acuerdo a la experiencia y disposición de los distintos responsables. La estrategia operativa consistió en potenciar el liderazgo afgano en la gestión de la cooperación (“afganización”) alineándola con la Estrategia Nacional de Desarrollo de Afganistán y los Planes de Desarrollo Provincial. La afganización permitió que unos 12.000 afganos en los diversos proyectos se relacionaran con ambos componentes del PRT, favoreciendo el apoyo social a la Cooperación Española. Pese al mejor entendimiento sobre el terreno, se ha carecido de un cuerpo doctrinal, de la adecuada formación y de los procedimientos que facilitarían la coordinación de los distintos componentes y la integración de las distintas lógicas y horizontes temporales de cada uno de ellos.

En una primera etapa, entre 2006 y 2007, se dio prioridad a la ayuda humanitaria y de emergencia para la población y a proyectos dirigidos a sentar las bases del desarrollo. Entre 2008 y 2010 la Cooperación fue abarcando otros sectores de desarrollo y empleando instrumentos, bilaterales y multilaterales. De 2010 a 2013 se potenció el fortalecimiento institucional, la gobernabilidad y el desarrollo agrícola y rural y, finalmente, entre 2013 y 2015 la cooperación se dedicó a subvencionar los Ministerios y programas multilaterales del PNUD.

Entre 2001 y 2005 la ayuda oficial al desarrollo (AOD) total neta ascendió a casi 115,7 millones de euros distribuida de la forma que indica la Tabla 1 y 410,6 millones de euros entre 2006 y 2014, llegando a una AOD Total Neta de 526,28 millones de euros, tal y como refleja la Tabla 1.

⁴ Datos de los Informes de Desarrollo Humano del PNUD de 2005 y 2014.

Tabla 1. Compromiso económico con Afganistán, 2001-2014

AÑO	AOD BILATERAL NETA							AOD NETA	
	AECID	MAEC	MINECO	MDEF	RESTO AGE	DESCENTRALIZADA	TOTAL AOD BILATERAL NETA	CONTRIBUCIONES MULTILATERALES	TOTAL AOD NETA
2001	4.238.794					2.369.693	6.608.488		6.608.488
2002	1.128.782			16.756.769		1.013.668	18.899.219		18.899.219
2003	43.234		281.313	3.063.885		1.165.605	4.554.037		4.554.037
2004				12.567.385	28.640.463	477.578	41.685.426	57.665	41.743.091
2005	3.149.470		32.625.489	7.393.510		478.424	43.646.893	221.541	43.868.434
TOTAL 2001-2005	8.560.280	0	32.906.802	39.781.549	28.640.463	5.504.969	115.394.063	279.206	115.673.269
2006	8.538.350	511.120	5.414.404		3.344	473.589	14.940.807	782.852	15.723.659
2007	12.250.137	19.018.578				510.544	31.779.259		31.779.259
2008	16.965.592	32.066.407				736.869	49.768.868	26.969.459	76.738.327
2009	11.166.920	26.671.079		32.543.693		648.218	71.029.910	28.161.284	99.191.194
2010	9.421.236	21.250.000		14.647.350		609.476	45.928.062	32.076.518	78.004.580
2011	12.232.677	15.051.553		13.866.454		290.535	41.441.219	24.803.552	66.244.771
2012	6.650.000	0	5.058.414	12.550.088		11.035	24.269.537		24.269.537
2013	2.996.573		56.551	11.137.334	227.496	65.126	14.483.080		14.483.080
2014				4.149.264		23.809	4.173.073		4.173.073
TOTAL 2006-2014	80.221.485	114.568.737	10.529.369	88.894.183	230.840	3.369.201	297.813.815	112.793.664	410.607.479
TOTAL 2001-2014	88.781.765	114.568.737	43.436.171	128.675.732	28.871.303	8.874.170	413.207.878	113.072.870	526.280.749

Fuente: AECID, Departamento de Cooperación con el Mundo Árabe y Asia.

La Cooperación Española se comprometió a contribuir a distintos foros internacionales (150 millones de euros en Londres 2006, 60 millones de euros en La Haya 2009 y 10 millones de euros en Londres 2010). Entre los diversos fondos multilaterales, ha participado en el Fondo Fiduciario para la Reconstrucción de Afganistán (ARTF)⁵ y en los Programas de Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD)⁶ y el Programa Mundial de Alimentos Badghis (3,9 millones de euros). Con los fondos señalados, la Cooperación Española rehabilitó y equipó el hospital provincial de Badghis y otros siete centros

sanitarios, rehabilitación de 160 kilómetros de caminos, centros educativos para 4.650 alumnos y tareas de reforestación, entre otras menores.

Hasta diciembre de 2015 se encuentran en ejecución por el PNUD el Programa Nacional de Desarrollo de Áreas Locales (22 millones de euros)⁷ y el Programa Afgano de Paz y Reintegración (5 millones de euros).⁸ A partir de entonces no hay ninguna previsión de emprender nuevos proyectos de cooperación porque Afganistán dejó de ser país prioritario para la Cooperación Española

5 Presupuesto Operativo del Gobierno Afgano (36 millones de euros), el Programa de Solidaridad Nacional de Badghis (14,5 millones de euros), el Programa Nacional de Acceso Rural en Badghis (12 millones de euros) y el Programa Nacional de Educación en Badghis (1,5 millones de euros).

6 Programa Nacional de Área Base Badghis (36 millones de euros), Fondo de Reintegración para excombatientes (5 millones de euros), Fondo Objetivos del Milenio (12,4 millones de euros), Apoyo al proceso electoral (1,6 millones de euros) y Fondo Fiduciario Antinarcóticos (0,5 millones de euros).

7 Contribuciones de 2010 y 2011, gestionado conjuntamente por el PNUD y el Ministerio de Rehabilitación y Desarrollo Rural para el fortalecimiento de las instituciones locales, acceso a servicios públicos como el alumbrado público, sistema de saneamiento, el abastecimiento de agua a Qala i Nao e intervenciones de género.

8 Fondo de Reintegración para excombatientes liderado por el gobierno afgano para que los talibán y otros elementos anti-gubernamentales renuncien a la violencia, se reintegren y se conviertan en parte productiva de la sociedad afgana.

en el último Plan Director 2013-2016.⁹ Desde marzo de 2013 AECID no cuenta con personal propio en Afganistán y hasta septiembre de 2015 se nombró coordinador general y cajero pagador en funciones para atender los trámites administrativos pendientes al canciller de la Embajada en Kabul.

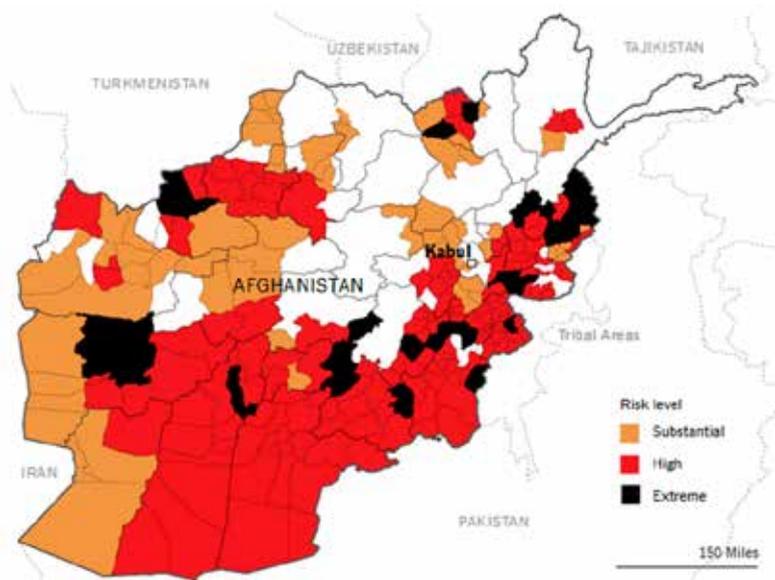
La situación es coherente con el carácter de la participación de la AECID en Afganistán, ya que siempre se ha considerado circunstancial y vinculada a la presencia de las tropas y al desarrollo del enfoque integrado (Desarrollo,

Diplomacia y Defensa), por lo que fue recogido en el Plan Director vigente entonces como País de Atención Especial. Esto permitía el trabajo de la AECID, sin comprometerla a una continuidad más allá de la misión.

La situación actual sobre el terreno

La decisión del presidente Obama de retrasar el momento de retirar sus tropas de Afganistán (9.800 a enero de 2016) y la de emplearlas en caso de necesidad responde a la constatación de que la seguridad afgana no sólo no progresa como se esperaba, sino que se ha deteriorado en los últimos meses.¹⁰ Los atentados

Mapa 1. Riesgo provincial según UNAMA



Fuente: elaboración de New York Times sobre datos de Naciones Unidas.

9 Anteriormente, el Plan Director de la Cooperación Española 2005-2008 incluyó Afganistán en el conjunto de países con atención especial (países que se encuentran en circunstancias especiales); y el Plan Director 2009-2012 lo incluyó en el grupo B de países de asociación focalizada.

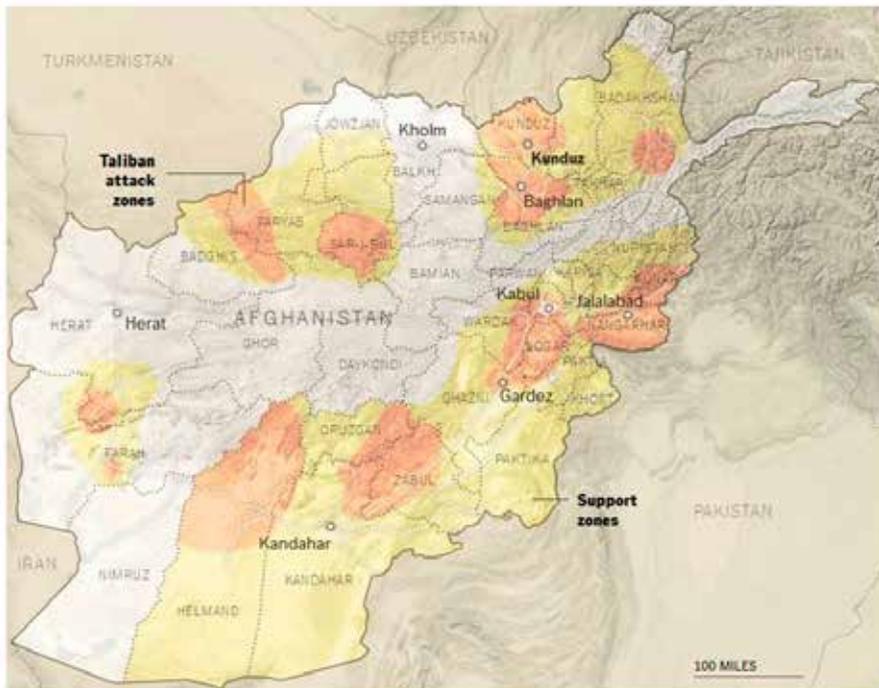
10 Entre otras fuentes abiertas, véase Anthony H. Cordesman, "Transition in Afghanistan: Losing the Forgotten War?", Center for Strategic and International Studies (CSIS), Washington, 6/X/2014 y 1/II/2015; Special Inspector General for Afghan Reconstruction (SIGAR), Quarterly Report, 30/X/2015; y UNSG, "The Situation in Afghanistan and its implications for international peace and security", A/79/359 de 1/IX/2015.

contra Kabul, incluido el de diciembre contra la Embajada española, o la ocupación de Kunduz, a pesar de su relevancia, no son hechos aislados. El repliegue de la presencia internacional hace que el conocimiento de la situación sea más difícil de contrastar, por lo que hay que estar a indicadores menos fiables. Según los datos de UNAMA,¹¹ en 2015 se registraron 3.545 víctimas civiles (7.457 heridos) y han aumentado los atentados selectivos contra miembros de las fuerzas de seguridad (+50%) y representantes del gobierno (+36%). La inseguridad ha afectado

a la libertad de movimientos y causado la evacuación y el repliegue de cooperantes públicos y privados, con el consiguiente cese de la ayuda y la comunicación con los lugares más remotos.

El ejército nacional afgano (ANA en sus siglas en inglés) ha perdido la iniciativa militar y sufre altos índices de bajas y deserciones (entre 3.000 y 4.000 mensuales), mientras que las fuerzas policiales se ven aisladas de los apoyos que precisan y las milicias locales (ALP en sus siglas inglesas) proporcionan

Mapa 2. Actividad talibán en el segundo semestre de 2015



Fuente: elaboración de New York Times sobre datos del Institute for the Study of War.

seguridad a costa de los derechos y libertades fundamentales de la población entre la que actúan.¹² La mayoría de los

distritos tiene un nivel de inseguridad alto o muy alto debido a la insurgencia, según indica el Mapa 1 y la presencia talibán

¹¹ "Protection of Civilians in Armed Conflicts", Afghanistan Annual Report 2015, febrero 2016.

¹² Véase el Informe del International Crisis Group, "The Future of the Afghan Local Police", Asia Report nº 268, 4/VI/2015, y discurso de John F. Sopko, General Inspector Especial para la Reconstrucción de Afganistán en el Centro de Estudios Estratégicos e Internacionales (CSIS) de Washington, 13/IV/2015.

se extiende a zonas rurales y localidades provinciales de importancia donde no habían tenido presencia hasta la fecha (véase el Mapa 2). El ANA tiende a replegarse sobre sus cuarteles generales, entornos urbanos y está abandonando espacios rurales y líneas de comunicación.

En consecuencia, los ejércitos privados y las milicias locales comienzan a regenerarse en previsión de que el ANA no pueda asistirles. Comparten esa expectativa con las de las guarniciones militares o policiales que se encuentran alejadas de los núcleos de reacción. Una situación de aislamiento que comparten tropas como las alemanas e italianas, que todavía no se han retirado pero que podrían acabar necesitando medios de extracción de terceros si su seguridad se deteriora. Por último, la sombra de una nueva “Alianza del Norte” planea de nuevo sobre los escenarios de riesgo mencionados.

Dentro de la insurgencia, arrecian las diferencias entre los distintos grupos que se mantenían unidos bajo la autoridad del mulá Omar y que todavía no se han acomodado a su relevo por el mulá Mansour. Las divergencias internas han conducido a enfrentamientos, a cambio de lealtades en beneficio del Daesh que buscan las facciones que abandonan al-Qaeda. El Daesh no parece contar –por el momento– con implantación suficiente para cuestionar la hegemonía talibán, aunque se esfuerza en

hacerse notar mediante atentados llamativos como las decapitaciones contra las minorías hazara. Al igual que se resalta el alto grado de atrición de las fuerzas de seguridad afganas, los talibán también están sufriendo un elevado número de bajas. A pesar de ellas y de las divisiones, siguen ocupando una posición de superioridad respecto a sus rivales potenciales en cuanto a la fuerza militar y han ido flexibilizando sus posiciones para mejorar sus bazas negociadoras.

Después del invierno se espera un recrudecimiento de las actuaciones insurgentes o yihadistas para estrechar el cerco sobre las ciudades importantes y la capital, sobre objetivos “duros” que evidencien una capacidad de actuación militar importante. En contraposición, los talibán han mostrado su predisposición a liderar objetivos más nacionales y menos internacionales, desmarcándose –al menos en sus planteamientos de partida– de posiciones radicales, lo que podría favorecer su interlocución con terceros en los foros afgano, qatari y chino abiertos a una solución negociada.

En lo político y social, el Gobierno de Unidad Nacional acaba de poner en marcha los programas anticorrupción a los que se comprometió y recién designado a los últimos miembros del gobierno, se han aplazado sin fecha –ni fondos– las elecciones, la descentralización administrativa (elección

de algunos gobernadores) sigue pendiente y las negociaciones con los talibán están estancadas. Las dificultades para articular un gobierno de concentración tras los resultados electorales han complicado la puesta en marcha de programas de gobierno, aunque su presentación parece coincidir con las demandas de la Comunidad Internacional para prorrogar su ayuda. El presidente Ashraf Ghani tiene que consolidarse como el hombre fuerte del país para evitar que los seguidores de Abdullah Abdullah –cuya cobertura constitucional está en el aire– o el descontento social cuestionen su liderazgo. Mientras no se consiga, todas las partes actúan de acuerdo a sus intereses para el día siguiente al cambio de gobierno.

En sentido positivo, los programas del gobierno afgano han superado la supervisión reciente del *Tokyo Mutual Accountability Framework* (TMAF) y parecen cumplir la condicionalidad requerida para continuar con la asistencia internacional. En la reunión de altos funcionarios celebrada en Kabul el pasado 5 de septiembre, la Comunidad Internacional renovó su compromiso de apoyo a Afganistán durante la década de transformación (de 2015 a 2024), basado en el principio de “Autosuficiencia a través del Marco Mutuo de Rendición de cuentas” (SMAF, en sus siglas en inglés). En el nuevo documento aprobado se reconoce la tarea llevada a cabo por el gobierno afgano desde su instauración y se presentan las futuras

perspectivas de acción, en seis áreas: (1) mejora de la seguridad y de la estabilidad política; (2) anti-corrupción, gobernanza, Estado de derecho y derechos humanos; (3) restauración de la sostenibilidad fiscal e integridad de las finanzas públicas y de la banca comercial; (4) reforma de la planificación y gestión del desarrollo; (5) desarrollo del sector privado; y (6) asociación para el desarrollo y eficacia de la ayuda. Se establecen así unas listas de indicadores específicos para cada una de las seis áreas y, como dato novedoso, una lista de resultados a corto plazo (*short-term deliverables*) para ser cumplidos antes de finales de 2016 (condicionalidad).

La aplicación de esta agenda de “autosuficiencia” (*self-reliance*) por parte del gobierno afgano merece por el momento un juicio positivo, con el establecimiento de seis grupos ministeriales para coordinar el trabajo político y desarrollar el nuevo plan de prioridades, y se empiezan a cumplir algunos de los deliverables anteriormente mencionados. En esta coyuntura, la Comunidad Internacional tiene la percepción de que no encontrará presidente mejor que Ghani, a quien hay que seguir apoyando. La UE ya ha empezado a preparar la Conferencia de Bruselas, en la que se espera que la Comunidad Internacional se comprometa a seguir ayudando a Afganistán *at or near current levels* durante la década de transformación.

Por otro lado, tras el anuncio de retirada de la coalición internacional, el gobierno afgano ha dejado de mirar exclusivamente a la comunidad occidental y ha diversificado sus contactos regionales con China, Pakistán e Irán. Rusia parece más dispuesta a utilizar la inseguridad en Afganistán para reforzar su presencia en Asia Central que para hacer frente al vacío de seguridad que produzca la retirada de las fuerzas occidentales. En todo caso, este nuevo impulso que el gobierno afgano ha querido dar a la cooperación regional es muy positivo.¹³

La cuestión migratoria

Uno de los signos que revelan la falta de confianza en el futuro afgano es el

incremento exponencial del flujo migratorio. Desde que se fijó la fecha de salida de las tropas internacionales ha ido aumentando el flujo migratorio de quienes quieren abandonar el país junto con sus mentores para evitar represalias contra los que han colaborado con los gobiernos afganos en los últimos años o para aprovechar que la consideración del país como inseguro les facilita el acceso a la condición de refugiados.¹⁴ Según datos de Frontex que desglosan las Tablas 2 y 3,¹⁵ unos 80.000 afganos han emigrado o solicitado asilo en la UE durante los seis primeros meses de 2015, comparados con los 25.000 del mismo período en 2014.¹⁶

Tabla 2. Variación de los emigrantes ilegales afganos hacia la UE, 2014-2015

	2014				2015		2015 Q2		per cent of total
	Q1	Q2	Q3	Q4	Q1	Q2	% change on		
							year ago	prev. Qtr	
All Borders									
Syria	4 771	14 090	37 894	22 414	13 589	54 923	290	293	32
Afghanistan	2 054	2 916	7 854	9 308	6 862	31 022	964	352	18
Eritrea	1 837	17 008	13 712	2 029	1 081	17 440	2.5	1 513	10
Unspecified sub-Saharan nationals	619	11 093	12 139	2 490	428	8 780	-21	1 951	5.2
Pakistan	689	649	1 819	902	1 063	7 793	1 101	633	4.6
Nigeria	631	2 054	3 847	2 183	1 088	7 436	262	583	4.4
Somalia	1 297	1 906	2 282	2 191	1 664	6 293	230	278	3.7
Iraq	50	114	675	1 271	1 561	5 321	4 568	241	3.1
Sudan	133	715	1 862	842	332	3 511	391	958	2.1
Albania	1 505	2 239	2 372	3 207	2 033	2 885	29	42	1.7
Others	8 452	16 083	28 052	33 272	32 284	24 751	54	-23	15
Total All Borders	22 038	68 867	112 518	80 109	62 385	170 155	147	173	100

Fuente: Frontex Risk Analysis (FRAN) Quarterly, Quarter 2, abril-junio 2015.

13 El foro más relevante en el ámbito de la cooperación regional es el llamado "Proceso de Estambul/Corazón de Asia", en el que España participa como "país de apoyo", y cuyo próximo jalón es la reunión ministerial celebrada el 9 de diciembre de 2015 en Islamabad.

14 "Afghanistan Security Situation", European Asylum Support Office (EASO), Country of Origin Information Report, enero de 2015.

15 Frontex Risk Analysis (FRAN) Quarterly, Quarter 2, abril-junio 2015.

16 Los afganos copan el primer lugar de inmigrantes a través de las rutas balcánicas (40%) durante el segundo cuatrimestre de 2015, por delante de los sirios (30%), y con tendencia al alza porque su cifra de 13.940 multiplicó por 16 veces la cifra del mismo trimestre en 2014 (10.134 sirios).

Tabla 3. Variación de los demandantes de asilo afganos en la UE, 2014-2015

	2014				2015		2015 Q2		per cent of total
	Q1	Q2	Q3	Q4	Q1	Q2	% change on year ago	prev. Qtr	
Top Ten Nationalities									
Syria	18 001	22 259	40 752	40 240	28 987	37 293	68	29	20
Afghanistan	7 994	6 708	10 347	14 611	13 477	23 408	249	74	12
Albania	3 248	3 212	3 023	3 876	7 784	17 197	435	121	9.2
Eritrea	3 747	14 020	18 900	8 372	3 782	11 924	-15	215	6.4
Iraq	2 671	2 719	5 271	5 501	6 912	10 340	280	50	5.5
Kosovo*	2 093	1 830	5 473	24 066	49 213	9 066	393	-82	4.8
Pakistan	4 331	4 116	5 097	5 386	5 038	7 524	83	49	4
Nigeria	3 094	4 617	5 401	5 783	4 203	5 612	22	34	3
Not specified	3 737	5 988	9 658	9 621	6 069	4 970	-17	-18	2.7
Somalia	4 080	4 388	4 684	3 841	3 723	4 773	8.8	28	2.5
Others	40 945	43 463	55 464	59 418	52 363	55 330	27.0	5.7	30
Total	93 941	113 329	164 070	180 715	181 551	187 437	65	3.2	100

Fuente: Frontex Risk Analysis (FRAN) Quarterly, Quarter 2, abril-junio 2015.

Escenarios de evolución

En estas condiciones adversas aparecen tres escenarios posibles: de estancamiento, de desestabilización progresiva y otro de desestabilización brusca. En el primero, la situación se mantendría como siempre a la espera de acontecimientos en relación con la ejecución de los programas del gobierno, la situación de seguridad y el estado de la economía. Con altibajos, el gobierno mantendría la apariencia de controlar el país o estar en condiciones de hacerlo en algún momento, prestando mientras tanto los servicios esenciales propios de un Estado. En este escenario, y para asegurar esos servicios, es vital que continúe la cooperación internacional, incluida la española. Su suspensión o reducción drástica se entendería como una pérdida de confianza y un abandono unilateral, ya que en este escenario no es de esperar una desmovilización colectiva de donantes y apoyos. Por el contrario, mantener la cooperación en los términos que

se revisen alimentaría la confianza del gobierno y de los responsables afganos que intentan sacar adelante el proceso de transición, y daría sentido a la sostenibilidad del esfuerzo realizado.

En un segundo escenario, de desestabilización progresiva, se irían agravando paulatinamente todos los factores de riesgo señalados para el gobierno afgano y los donantes tendrían que mostrar su apoyo para evitar que se atribuya la desestabilización a la falta de apoyo externo. En este escenario, España tampoco puede quedar marginada de los programas multilaterales o bilaterales de asistencia, porque tanto el gobierno afgano como sus apoyos internacionales –o la propia opinión pública española– podrían atribuir el agravamiento de la situación a la falta de continuidad en el apoyo. Esa percepción (de abandono) y el riesgo (de insolidaridad o incoherencia) se incrementarán a medida que se agudice la percepción del agravamiento

(véanse los titulares de prensa de los últimos días). En sentido contrario, la continuidad en la cooperación española podría dar tiempo y apoyo al gobierno afgano para seguir adelante mientras pueda hacerlo.

En un tercer escenario de desestabilización brusca, y de contar con programas de apoyo, España podría suspender la cooperación al tiempo que el resto de donantes con el mérito de haber mantenido la solidaridad hasta el último momento. De esta forma, la interrupción de la cooperación sería un efecto y no la causa de la desestabilización alcanzada. Por el contrario, una interrupción preventiva, podría llevar a aliados, afganos y españoles a asociar la brusquedad de la desestabilización con la interrupción de la asistencia.

¿Prorrogar o interrumpir la cooperación? Razones para rematar la faena

Afganistán continúa dependiendo del apoyo internacional para mantener la estabilidad y gobernanza del país¹⁷ y, a diferencia de lo ocurrido en Irak, el Gobierno de Unidad Nacional desea que se prorrogue la presencia y asistencia internacional. Por su parte, el gobierno afgano ha expresado su deseo de que los países que se han comprometido en apoyarlo mantengan su presencia y sean activos en la cooperación, independientemente de su volumen y orientación. La retirada de la cooperación, más allá del daño económico que produzca, empujaría Afganistán hacia el olvido, en beneficio de otros países que presentan necesidades de estabilización y

desarrollo emergentes y en detrimento de las posiciones que Afganistán ha mantenido en la agenda internacional de cooperación. Los países que han apoyado el proceso de transición y, especialmente los más comprometidos del Grupo de Contacto Internacional entre los que se encuentra España, han acordado apoyar el desarrollo de su programa de gobierno de forma mancomunada (*in together, out together*). Todos están ajustando sus programas de cooperación a la situación y escenarios de evolución que se han identificado anteriormente, pero ninguno se ha desligado hasta la fecha del compromiso adquirido con Afganistán.

España, como miembro responsable de la Comunidad Internacional, se ha comprometido a la estabilización y desarrollo de Afganistán. Hasta la fecha ha realizado un esfuerzo considerable en todos los ámbitos (4.000 millones de euros, 30.000 efectivos, 500 millones para cooperación), lo que le ha proporcionado reputación, credibilidad y fiabilidad frente a la población afgana, la OTAN y la comunidad de donantes. España ha cumplido hasta ahora todos sus compromisos con Afganistán y, dado que la cooperación a realizar es significativamente inferior a la ya realizada, su interrupción unilateral pondría en riesgo la utilidad del esfuerzo principal de cooperación, civil y militar y de conocimiento realizado hasta la fecha, dañando de paso la reputación española conseguida con tanto esfuerzo.

¹⁷ Así lo ha reconocido el representante especial para Afganistán de Naciones Unidas, Nicholas Haysom ante el Consejo de Seguridad <http://www.un.org/undpa/speeches-statements/17092015/Afghanistan>.

Aunque cada país es soberano a la hora de revisar y ajustar sus programas de cooperación, sus decisiones se adoptan en interrelación con sus socios y aliados en Afganistán. Como se ha mencionado anteriormente, tanto en la Cumbre de Varsovia de la OTAN como en la de la Comunidad de Donantes que se organice por la UE en Bruselas, cada país deberá informar de las contribuciones que piensa realizar. Pero esas contribuciones se deciden durante el proceso de negociación previo a estas cumbres en relación con los demás, y parece difícil que España pueda entrar y salir de esas negociaciones sin una oferta de contribución. En el pasado inmediato, todos los países conocían el delicado estado de la economía española y no se formulaban grandes expectativas, pero ahora conocen que la situación está cambiando y difícilmente entenderían que se suspendiera la cooperación residual por limitaciones presupuestarias. Además de “entrar y salir juntos”, todos prefieren repartir las cargas entre todos para evitar situaciones de agravio comparativo. Por tanto es de esperar que esos gobiernos presionen a España en los meses próximos para que les acompañe en la prórroga de las contribuciones que se van a decidir colectivamente.

España asume otro compromiso internacional como miembro no permanente del Consejo de Seguridad de Naciones Unidas: liderar la elaboración de resoluciones y propuestas relacionadas con Afganistán hasta final de

2016. Esa responsabilidad, como pen-holder, otorga a España una visibilidad internacional que se vería en entredicho si se desligara unilateralmente de sus compromisos de cooperación con los foros y fondos multilaterales que apoyan al Gobierno de Unidad Nacional.

Otra razón para no interrumpir la cooperación es que la seguridad afgana seguirá afectando a la seguridad nacional. Si la razón de la intervención en Afganistán era evitar que siguiera siendo un santuario desde el que se proyectaban atentados contra objetivos occidentales, y que esa posibilidad podría materializarse en el futuro si las milicias yihadistas del Daesh o de al-Qaeda volvieran a controlar territorio afgano, España deberá sopesar si cuesta más apoyar al gobierno afgano o volver a asumir la responsabilidad de la estabilización. Por lo tanto, España deberá continuar desarrollando las funciones de inteligencia que le permitan conocer la situación de Afganistán y Pakistán.

Finalmente, y dada la gravedad de la situación y escenarios que se contemplan, España no puede interrumpir unilateralmente ahora su cooperación porque si, en el mejor de los supuestos, el Gobierno de Unidad Nacional consigue sacar adelante el país, no sería gracias a España, y si en el peor de los supuestos no lo consigue, no faltarán dedos y voces –dentro y fuera de España– que atribuyan el fracaso a la interrupción de la cooperación en el momento más crítico.

Opciones de continuidad

La evaluación de las opciones debe tener en cuenta la opinión afgana que prefiere que se mantenga abierta la cooperación para evitar la desconexión y olvido por parte de la Comunidad Internacional. La continuidad en el apoyo y comprensión (*advocacy*) internacional en esta fase del proceso parece de mayor interés para los afganos que la cantidad de los compromisos de cooperación (la viabilidad del gobierno de Ashraf Ghani depende de ello). La comunidad internacional también está interesada en continuar con su cooperación para no poner en riesgo lo invertido, pero revisando sus objetivos, plazos y niveles de acuerdo a la evolución de la situación, en un enfoque que podríamos denominar de “continuidad atenuada”.

La opción “militar”, en el sentido de apoyar operativamente al Ejército Nacional Afgano está descartada desde hace mucho tiempo, cuando se cerró ISAF y cesaron las tareas de adiestramiento y apoyo al combate que realizaban los contingentes de la OTAN.¹⁸ La misión *Resolute Support* se orientó a asesorar a las altas autoridades militares. Por lo tanto, aumentar o disminuir el número de tropas en Afganistán bajo esa misión no cambiará la situación sobre el terreno porque no tienen una función de combate (las acciones de EEUU y otros se enmarcan en la misión de lucha contraterrorista en la que nunca estuvieron las tropas de ISAF). Tanto si se pretende volver a combatir en apoyo al ANA como si

se desea combatir a las milicias yihadistas se precisa una nueva misión que contemplara funciones y capacidades que se cerraron con ISAF. En todo caso, parece complicado tratar de justificar una nueva presencia militar argumentando que nuestra seguridad depende de la de Afganistán.

En el plano bilateral, sólo queda revisar el Plan de Diplomacia de Defensa que estaba previsto para 2015-2016 y diseñado de acuerdo a las condiciones y perspectivas de 2014 para apoyar a unas fuerzas que ahora se han retirado. Se podría ajustar el planeamiento para reforzar las actividades en España, como la que está prevista para 2016, pero no tiene sentido realizar unas actividades de formación sobre el terreno cuando esa misión se consideró concluida por la OTAN.

Dentro de OTAN, la colaboración militar con Afganistán tiene tres vías: *Resolute Support*, el *NATO-ANA Trust Fund*¹⁹ y el *NATO-Afghanistan Enhanced Enduring Partnership*. La primera se dedica a los objetivos señalados: apoyo al planeamiento, presupuestación, rendición de cuentas, gobernanza y personal mediante asesores. La prórroga de la fase I que se discute en la actualidad, puede demorar la salida de tropas y aliados, con el consiguiente valor simbólico, pero no puede cambiar la naturaleza de la misión ni contribuir a mejorar la inseguridad. Para hacerlo se precisaría acordar una nueva misión en el marco de la OTAN.

¹⁸ A pesar de lo anterior, el Ejército Nacional Afgano precisa formación en ámbitos básicos como los primeros auxilios, paramédicos, desminado, lucha contra artefactos explosivos improvisados (IED), inteligencia (fuentes humanas y abiertas, señales, imágenes...) además de elementos activos y pasivos de protección de la fuerza.

¹⁹ El *NATO-Afghan National Army Trust Fund* se utilizó desde 2007 para canalizar la entrega de equipos y servicios al ANA pero en 2012 se aprobó un enfoque dirigido a la sostenibilidad financiera a mayor plazo durante la Cumbre de la OTAN en Chicago. Para su descripción y contribuyentes, véase http://www.nato.int/nato_static_fl2014/assets/pdf/pdf_2015_02/20150227_2015-02-ANA-TF.pdf.



España ha donado el equipo militar y de sanidad que mantenía en Afganistán y que se podrían incluir como contribuciones.

Dada la delicada situación que ha obligado a EEUU a modificar su calendario de retirada, podría darse el caso de que EEUU presione a sus aliados para articular esa nueva misión/coalicción al amparo de la OTAN que permita asegurar una presencia militar más allá de 2016. Al igual que ocurrió en Gales, EEUU podría presentar en Varsovia una nueva misión/coalicción justificable, por ejemplo, en la expansión del Daesh que está teniendo lugar. En todo caso, hay que prever que en la misma Cumbre se tratará de reforzar la función de defensa colectiva en función de los retos que plantea Rusia, por lo que no se podrá reforzar significativamente las otras dos funciones de seguridad cooperativa y gestión de crisis en lo que afecta a Afganistán.

En la misma Cumbre –o camino de ella– será probable que EEUU pida a sus aliados que incrementen su contribución económica al *ANA Trust Fund* sobre la base, por ejemplo, del ahorro en los presupuestos que conlleva la reducción de gastos de operaciones en Afganistán. Este fondo es uno de los tres con que se cubre hasta el 90% de la financiación que precisan las fuerzas e instituciones afganas de seguridad y tiene un importe anual aproximado de 450 millones de dólares. Es un fondo que gestiona EEUU con un Consejo

de donantes, vigente hasta 2017 y que se pretende ampliar hasta 2020.

España ha contribuido en el pasado al *ANA Trust Fund* (5.427.000 dólares hasta febrero de 2015) pero no se comprometió en Chicago a prorrogar su contribución. Las cantidades varían desde los 322 millones de dólares de Alemania, los 99 millones de los Países Bajos, los 17 millones de Dinamarca y los 11 millones de Suecia, aparte de cantidades menores inferiores al millón de dólares de una decena de donantes (EEUU tiene su propio fondo). También podría participar en el NATO Equipment Donation Support Programme y donar equipos no letales para el vestuario y equipamiento individual de la tropa (equipamientos, además, de producción nacional). En todo caso, España ha donado el equipo militar y de sanidad que mantenía en Afganistán y que se podrían incluir como contribuciones.

Otra opción sería la de contribuir al *Law and Order Trust Fund*,²⁰ un fondo al que España no ha contribuido hasta la fecha que se gestiona por el PNUD y se financia por la comunidad de donantes para el pago de los salarios, capacitación y gestión de las fuerzas de seguridad, justicia y prisiones. Entre los objetivos del Fondo se encuentran algunos

20 Para la descripción de los objetivos y contribuyentes del Fondo para la Ley y el Orden (LOTFA), véase http://www.af.undp.org/content/afghanistan/en/home/operations/projects/crisis_prevention_and_recovery/lotfa.html.

como las unidades que investigan situaciones de violencia doméstica, de género o que promocionan la participación de mujeres en las fuerzas de seguridad que podrían ser objeto de cooperación asequible (las donaciones anuales oscilan desde los 300.000 dólares de EEUU a los 77.000 de la UE y los 45.000 de la República Checa y Polonia en 2014).

Finalmente, y dentro del planeamiento del Enhanced Enduring Partnership, se prevé el envío de asistencia civil de alto nivel a asesorar el gobierno afgano en tareas de gobernanza (más de un centenar de asesores y distintas áreas). Identificar un área para participar y proponer un candidato para liderarla sería un ejercicio proactivo de anticipación de cara a la Cumbre de Varsovia donde se distribuirán las áreas de asistencia entre los aliados.

Las opciones “diplomáticas” vienen condicionadas por los foros diplomáticos donde se abordan cuestiones afganas. Además de los ya mencionados, y dentro de las funciones de España como pen-holder del Consejo de Seguridad, se está trabajando en la actualización de las resoluciones de UNAMA para renovar el compromiso internacional con el Gobierno de Unidad Nacional y evitar que Afganistán se caiga de las prioridades del

Consejo de Seguridad desplazado por otras crisis (Siria, Ucrania, Libia...).

Como opción bilateral, y dado que los procesos de negociación en curso no acaban de progresar, siempre existe la posibilidad de intentar organizar una conferencia de líderes afganos en España. Esta opción daría visibilidad a la asistencia española y avalaría su deseo de formar parte de los distintos foros de seguimiento de las negociaciones. En contra juega la preferencia del Gobierno de Unidad Nacional de buscar una solución entre afganos, la mayor ascendencia de China sobre los actores y la proximidad geográfica de Doha.

En otro sentido, se podría contribuir a buscar soluciones locales y regionales al creciente flujo de refugiados y desplazados, aparte de prevenir las repercusiones en España. Entre quienes busquen refugio habrá que prestar atención a las personas que han colaborado con España y que puedan correr peligro, para salvaguardar la reputación de cercanía y solidaridad que tienen nuestras Fuerzas Armadas.

En cuanto a la opción “económica”, al igual que hacen otros países, España podría asignar fondos a programas multilaterales o bilaterales que no requieren presencia de AECID sobre



España podría asignar fondos a programas multilaterales o bilaterales que no requieren presencia de AECID sobre el terreno.

el terreno. Hasta el momento, no está previsto hacer aportaciones, una omisión que hasta ahora se justificaba por la crisis económica que atravesaba España (una excusa que se relativiza a medida que cambia la percepción). España también podría plantearse alguna aportación a las áreas del Proceso de Estambul/Corazón de Asia del que forma parte como país de apoyo.

Como opción “de cooperación”, Afganistán fue un caso atípico y tras dejar de ser país prioritario para la Cooperación en el último Plan Director 2013-2016, sería difícil volver a entrar en otro plan incluso si existiera un horizonte de continuidad sostenible. No siendo ya una prioridad para la política exterior española, tampoco puede serlo para la Cooperación, y no pudiendo ser un caso aparte dentro de ésta, las opciones se reducen a buscar su encaje en alguno de los programas de vigentes. Por ejemplo, se podría considerar ampliar el programa MASAR –diseñado como programa de acompañamiento a los procesos de gobernanza democrática en el norte de África y Oriente Próximo– a países islámicos, con lo que podría aplicarse a Afganistán e Irán. Lo mismo podría ocurrir con el Fondo Fiduciario del Sahel, destinado a combatir la pobreza y prevenir movimientos migratorios (1.800 millones de euros).

Una opción sería la de habilitar una antena humanitaria en la Embajada de Kabul que dispusiera de fondos para decidir su aplicación de una forma ágil, con personalidad y visibilidad. No existiendo una Oficina Técnica de Cooperación (OTC) en la Embajada, se podría subordinar esa antena a la OTC más

próxima para supervisar los aspectos técnicos y administrativos. Y no existiendo fondos AECID aplicables a este tipo de gestión, se podría habilitar algún tipo de fondo de contingencia (Trust Fund) para atenderlo.

Lecciones aprendidas

Independientemente de la opción que se adopte, no se deberían desaprovechar las lecciones aprendidas en la experiencia afgana y establecer, de una vez por todas, una estructura que dé una respuesta integral a problemas parecidos en el futuro. Sobre la experiencia de Afganistán y otras misiones similares, y sobre la base de la Unidad de Emergencia y Postconflicto de la AECID y de la doctrina CIMIC de las Fuerzas Armadas, se debería proceder a crear una unidad autónoma, intergubernamental, con conceptos, fondos de contingencia y procedimientos de actuación propios. Tanto por las razones de coordinación expresadas como por la previsible multiplicación de escenarios de actuación en Estados frágiles, que escapan a las posibilidades de la ayuda humanitaria y la ayuda al desarrollo, España debería desarrollar un instrumento adecuado de intervención que le permitiera sinergias de actuación entre sus agencias de seguridad y desarrollo en beneficio de la acción exterior, favoreciendo un enfoque integrado tal y como se han desarrollado en países de nuestro entorno como el Reino Unido y Suecia. La comunicación estratégica es otro elemento a revisar. Debido a la importancia del apoyo y legitimación social y política de este tipo de actuaciones, la acción exterior debería elaborar un modelo de comunicación adecuado.

La experiencia de Afganistán enseña que restringir la comunicación es tan malo como fragmentarla entre las distintas agencias, por lo que se debería centralizar al nivel más alto posible.

Tanto la creación de nuevas estructuras y procedimientos como la mejora de las estrategias de comunicación deberían acercarse al ámbito de la Seguridad Nacional que es el marco previsto para el enfoque intergubernamental dentro de la Estrategia de Seguridad Nacional. El desarrollo de una subestrategia de intervención en conflictos como los señalados sería una buena aportación de Presidencia del Gobierno para armonizar la integración de los instrumentos analizados.

Conclusiones

Recomendaciones de ajuste a la estrategia de transición en Afganistán

En función de lo anterior se formulan las siguientes recomendaciones para la acción exterior española en Afganistán:

1. Anticiparse a los acontecimientos y formular un plan de cooperación adaptado a la nueva situación afgana (revisión de la estrategia de intervención).
2. Elaborar un relato que justifique esa continuidad para evitar que nuestra sociedad y aliados puedan asociar la discontinuidad como causa del curso de evolución más negativo entre los que se esperan (comunicación estratégica).
3. Fomentar el protagonismo de la Embajada española en Kabul para visualizar el compromiso de España con el Gobierno de Unidad Nacional.
4. Seleccionar las aportaciones de acuerdo con las prioridades del gobierno afgano y de la AECID.
5. Elaborar las posiciones a mantener durante las citas internacionales de 2016 (planificación).
6. Dar prioridad a opciones que garanticen presencia e influencia en los procesos de decisiones (visibilidad).
7. Revisar el sistema actual de planeamiento y ejecución de la Acción Exterior en este tipo de actuaciones, progresando hacia una estrategia de intervención en Estados frágiles con nuevas estructuras y procedimientos de naturaleza integral.
8. Revisar el modelo de comunicación estratégica a seguir por la acción exterior en este tipo de intervenciones.
9. Dar mayor protagonismo en el liderazgo político de las mismas a Presidencia del Gobierno y al Sistema de Seguridad Nacional.

'Even war has rules': a call for global action to protect civilians

Jessica Almqvist

The deliberate targeting of, and indiscriminate attacks against, civilians are recurrent themes in present-day armed conflicts.

Summary

There is an urgent need to address in a comprehensive manner the problem of systematic and flagrant violations of international humanitarian and human-rights law in ongoing conflicts, including its sources and implications. More specifically, possible lines of action to counter the growing importance of non-state armed actors and the use of explosives in populated areas must be discussed. A Global Action Plan on how to prevent, repress and redress serious violations of international law in armed conflict, taking into account the present and future role of UN peace missions, is a must.

Analysis¹

The deliberate targeting of, and indiscriminate attacks against, civilians are recurrent themes

in present-day armed conflicts. The fact that such acts are outlawed in international humanitarian and human rights law and constitute grave crimes under international criminal law has no evident impact on how hostilities are conducted and strategies chosen by the parties in these conflicts. Since 2008 until now, compliance with international legal obligations towards civilians has deteriorated. While the total number of armed conflicts has declined, illegal violence in ongoing conflicts has intensified.² The number of civilian deaths and injured is now reaching levels that have not been registered since the time of the Yugoslav conflict and the Rwandan genocide. The escalation of violence has also led to a sharp increase in the number of persons who are fleeing their homes and countries in search of refuge. There are now more than 60 million refugees, asylum-seekers and internally displaced persons worldwide, the highest numbers ever documented.³

According to the UN Secretary-General (UNSG) Ban Ki-moon, the blatant disrespect

¹ 'Even war has rules' was an expression used by Jan Eliasson, UN Deputy Secretary-General on the occasion of the Security Council's open debate on the protection of civilians held in January this year. See the 7606th meeting of the Security Council (S/PV.7606), 19/1/2016.

² These statistics are available in the International Institute for Strategic Studies' Armed Conflict Survey 2015.

³ An estimated number provided in the UNHCR Mid-Year Trends 2015, p. 3. An updated figure on global forced displacement will be released in June 2016 with the publication of the 2015 Global Trends report.

for international humanitarian obligations by parties to armed conflicts is now one of the most critical challenges to civilian protection.⁴ In October 2015, he and the International Committee of the Red Cross (ICRC) issued a joint warning about the impact of today's conflicts on civilians and called for concerted action. Furthermore, the 32nd International Conference of the Red Cross and Red Crescent held in December called for the strengthening of international humanitarian law through a state-centred process aimed at reaching a consensus on ways of enhancing compliance. In January 2016 several of the more than 70 speakers at the Security Council's open debate held at the initiative of Uruguay, stressed that, following a year of reflection on how to improve the protection of civilians, 2016 must be a time to turn rhetoric into concrete action to induce compliance with international humanitarian law.⁵

The general contention is that there is an urgent need to mitigate human suffering resulting from a widespread ignorance of basic legal prohibitions that are valid in both international and non-international armed conflicts, such as the prohibitions against violence to life and person, in particular murder of all kinds, mutilation, cruel treatment and torture, against the taking of hostages, and against outrages to personal dignity, in particular humiliating and degrading treatment (common article 3 of the Four Geneva Conventions of 1949). If and when appeals to

the law –and claims about the prevalence of an international legal protection of civilians that must be honoured in all armed conflicts– loose practical significance for both perpetrators, state and non-state armed actors, as well as victims, what can and should be done? Is it possible to restore its relevance? What can and should be the role of the UN and regional organisations in this endeavour?.⁶

UN Security Council actions

The extreme vulnerability of civilians in new wars is a cause of great concern for the UN Security Council (UNSC), which over the past 16 years has been working actively to promote compliance with international law of armed conflict.⁷ Its first resolution on the topic (S/RES/1265 of 17/IX/1999) acknowledged that the vast majority of casualties in armed conflicts are civilians who are increasingly being targeted by combatants. This situation, it held, reveals the 'erosion in respect for international humanitarian, human rights and refugee law and principles during armed conflict, in particular deliberate acts of violence against all those protected under such law'. In this light, the UNSC condemned the 'deliberate targeting of civilians in situations of armed conflict' and urged all parties to such conflicts to strictly comply with legal obligations. It also reaffirmed the primary responsibility of states to prosecute genocide, crimes against humanity and serious violations of international humanitarian law. Further highlighted in resolution 1265 were the importance of the international fact-finding

4 Report of the Secretary General on the Protection of Civilians in Armed Conflict (S/2015/453), 18/VI/2015, par. 28.

5 See footnote 1 above.

6 The promotion of compliance with international humanitarian law has been on the academic and professional agendas for several years. Recent academic contributions include: Heiker Krieger (Ed.) (2015), *Inducing Compliance with International Humanitarian Law. Lessons from the African Great Lakes Region*, Cambridge University Press; Cedric Ryngaert & Anneleen Van de Meulebroucke (2011), 'Enhancing and Enforcing Compliance with International Humanitarian Law by Non-state Armed Groups: An Inquiry into Some Mechanisms', *Journal of Conflict & Security Law*, vol. 16, nr 3, pp. 443-472.

7 For an updated account of UN resources, see 'Protection of Civilians in Armed Conflict' Selected Online Resources' provided by UNRIC.

commission (art. 90 of the First Additional Protocol to the Geneva Conventions) and international criminal tribunals.

Since then, Council members have met regularly to discuss the lack of protection of civilians and how to counter it. In the process, several additional resolutions have been passed with the aim of singling out different categories of civilians, including refugees and internally-displaced persons, humanitarian personnel, journalists, women and children, and to define their special vulnerabilities. In addition, several forcible measures meant to proffer protection to civilians have been identified and are now being pursued. While the specific measures vary somewhat from case to case, they can roughly be divided into armed and non-armed protection. Whereas the former refers to armed defence of civilians who find themselves exposed to imminent threats of physical violence, the latter denotes a protection that consists of accountability and other justice-related measures, including human-rights monitoring, investigating and reporting on human-rights violations and grave crime, including national and international judicial proceedings.

The empowerment of UN peace missions

A central idea running through all the Council initiatives designed to strengthen the protection of civilians is to empower UN peace operations. Since 1999 when the first UN mission with a civilian protection mandate was despatched to Sierra Leone, several operations have been instructed to resort to armed force to defend civilians in case of exposure to imminent threats of physical violence, and also to monitor and report on human rights violations (S/RES/1270 of 22/X/1999, pars. 10 and 14).

For instance, the UN Mission in the Republic of South Sudan (UNMISS) is instructed to provide both armed and non-armed protection and to consider especially 'violations and abuses committed against children and women, including all forms of sexual and gender-based violence in armed conflict by accelerating the implementation of monitoring, analysis and reporting arrangements on conflict-related sexual violence by strengthening the monitoring and reporting mechanism for grave violations against children'. It has also been directed to coordinate with and to offer technical support to, where appropriate, the African Union's Commission of Inquiry for South Sudan (S/



A central idea running through all the Council initiatives designed to strengthen the protection of civilians is to empower UN peace operations.



The unarmed civilian protection mandates have been understood to require the direct involvement of international legal professionals.

RES/2155 of 27/VI/2014, par. 4.b). The UN Multidimensional Integrated Stabilization Mission in Mali (MINUSMA), established in 2013 and the UN Multidimensional Integrated Stabilization Mission in the Central African Republic (MINUSCA), created in 2014, have been given similar mandates (S/RES/2227 of 29/VI/2015, par. 14.e and S/RES/2149 of 10/IV/2014, par. 30.e, respectively). Furthermore, the UN Stabilization Mission in the Democratic Republic of the Congo (MONUSCO) has been authorised to defend civilians and to assist national and international judicial processes. Specifically, it is meant to ‘support and work with the Government of the Democratic Republic of the Congo (DRC) to arrest and bring to justice those responsible for war crimes and crimes against humanity in the country, including through cooperation with States of the region and the ICC’ (S/RES/2147 of 28/III/2014, par. 4.d).

The unarmed civilian protection mandates have been understood to require the direct involvement of international legal professionals. As an illustration, MONUSCO in the DRC has established a Rule of Law section

comprising 30 international and national lawyers, magistrates and professors of law, who have been assigned to support national and international efforts to bring perpetrators of grave crime to justice. The section has established five prosecution support cells in the Eastern provinces of the country, where grave crime is rampant. These cells are instructed to support the investigatory and prosecutorial capacities of domestic military and civilian courts. Each cell is composed of military and civilian prosecutors as well as police investigators (government-provided personnel) who provide technical advice and logistic support to the prosecutors and investigators of the armed forces of the country in the conduct of investigations of war crimes and crimes against humanity, with a particular emphasis on sex crimes. With the support of the UNDP, the cells have assisted several investigation missions and mobile courts in Katanga, North Kivu, Oriental and South Kivu. They also provide technical support to the military justice authorities in North Kivu in their ongoing investigations into the crimes allegedly committed in the areas of Beni and Oicha.⁸

⁸ Report of the Secretary-General on the United Nations Organization Stabilization Mission in the Democratic Republic of the Congo (S/2015/486), 26/VI/2015, par. 58.

Also, the experience of the MINUSCA mission is significant. Even if its priority is to protect civilian populations from physical violence,⁹ it is also active in seeking to 'identify and record threats and attacks against the civilian population, including through regular interaction with the civilian population and working closely with humanitarian and human rights organizations' (S/RES/2227 of 29/VI/2015, par. 14.e). The Justice and Corrections section of MINUSCA documents incidents of human-rights violations, including against women and children. It is further committed to supporting the implementation of the peace accord agreed in the Bangui Forum held in May 2015, which foresees the creation of a national human-rights commission, a truth commission and other reparation mechanisms. The mission has been actively engaged in the creation of the new Special Criminal Court to investigate and prosecute human rights violations since 2003. It is the first time a government has established through national law a hybrid criminal court, following its signing in August 2014 of a Memorandum of Understanding with the UN peacekeeping mission that sketched out the idea of a hybrid justice mechanism.¹⁰ The MINUSCA is currently providing assistance, especially on budgetary matters, to make the new court operational.¹¹

A third example of the same trend is the UN mission in South Sudan, which provides both armed and unarmed protection to civilians.

Notably, its human-rights division reports periodically to the UNSC on attacks on civilians, and investigates allegations of human rights violations and grave crimes. However, the continued hostilities in the country render the conduct of investigations difficult.¹² Though the importance of transitional justice measures is stressed in the Mission's programme of work, the significant delay in releasing the report of the AU Commission of Inquiry into the atrocities in the country is a major obstacle to progress. The signing of the South Sudan peace agreement on 26 August 2015 provides a new framework for countering impunity. The fifth chapter of the agreement encompasses critical elements in this regard, such as the establishment by the AU Commission of a truth commission and a hybrid court for South Sudan. The court will investigate and prosecute individuals accused of genocide, crimes against humanity, war crimes and other violations of international law and applicable South Sudanese law in the period from 15 December 2013 to the completion of the transitional period. It is foreseen that the UN mission will assist in the accomplishment of this goal.

The unarmed strategies are the preferred way of promoting compliance. However, as the June 2015 report of the High-Level Independent Panel on Peace Operations underscores, these methods are often not enough. If and when unarmed protection fails,

9 Report of the Secretary-General on the United Nations Organization Stabilization Mission in the Democratic Republic of the Congo (S/2015/486), 26/VI/2015, par. 58.

10 Report of the Secretary General on the Situation in the Central African Republic (S/2015/576), 29/VII/2015, par. 29.

11 The Special Criminal Court will have a majority of Central African Judges, a Central African President and Chief Registrar, but with an international Chief Prosecutor. See Human Rights Watch (2015), 'Taking Justice to a New Level: The Special Criminal Court in the Central African Republic', 13/VII/2015.

12 Report of the Secretary-General on the Situation in the Central African Republic (S/2015/576), 29/VII/2015. For information about the Special Criminal Court, see par. 54 of the report, according to which 'the prosecution office will be headed by an international prosecutor. While the Court will generally apply Central African laws, the death penalty has been excluded. The law does not provide for amnesty or immunity in cases involving crimes against humanity, war crimes or genocide'.

'peacekeeping operations with a mandate and capacity to use force have an obligation to protect civilians from armed attacks wherever they are deployed'. Indeed, more than 98% of the military and police personnel of today's UN peace missions have a mandate to protect civilians against such attacks.¹³

Outstanding challenges

Notwithstanding multiple UN-led efforts to promote compliance with international law in armed conflict through peace missions, recent reports attest that the violence against civilians is escalating. Several factors account for the current state of affairs.

For a start, the armed protection mandate has proved difficult to implement. According to the review of the High-level Independent Panel on UN Peace Operations, several missions have been deployed to especially demanding environments in which they encounter great difficulties in seeking to 'close a widening gap between what is asked of them and what they can provide'. In the worst cases, the personnel of these missions struggle simply to protect and resupply themselves. Effective physical protection requires armed peacekeepers to acquire intelligence and knowledge of the particulars of the situation. Moreover, it necessitates adequate infantry and enhanced mobility assets. Nevertheless, many missions lack enough of both.¹⁴ The International Conference on the Protection of Civilians held in Kigali in May 2015, which brought together the top 30 troop and police contributing countries as well as the top 10 financial contributing countries and other

stakeholders, aimed at addressing some of the problems encountered in efforts to move from armed protection mandate design to implementation. The outcome was the 'Kigali Principles on the Protection of Civilians', which highlight, among other issues, the lack of clarity from the UN and mission leadership on the 'rules of engagement, including under which circumstances the use of force is appropriate'. More seriously, there is still no generalised consensus on the legitimacy of these kinds of measures. The UN General Assembly Special Political and Decolonisation Committee's annual debate on UN peacekeeping matters held in November 2015 revealed continued polemics over if and when force may be employed in defence of civilians in armed conflicts. Iran and Tanzania were among the countries that objected to the idea of giving UN missions a mandate to provide armed protection, holding that the responsibility for protection lies with the governments of the host states, no matter how weak their institutions might be.

Secondly, in spite of the advancement of the unarmed protection mandate, the deliberate targeting and indiscriminate attacks take place in contexts of near total impunity. In his 'Opening Statement at the 30th session of the Human Rights Council' in September 2015, the UN High Commissioner for Human Rights Zeid Ra'ad al-Hussein pointed to the endemic character of this problem in several ongoing conflicts, among them, the Central African Republic, Sudan, South Sudan and Syria. This reality reveals that UNSC efforts to promote accountability and

¹³ Report of the High-level Independent Panel on Peace Operations on uniting our strengths for peace: politics, partnership and people (A/70/95-S/2015/446), 17/VI/2015, par. 90. For a critical account of the financial problems faced, see Amnesty International (2015), 'Central African Republic: More Efforts Needed to Get the Special Criminal Court Operating', 23/XII/2015.

¹⁴ *Ibid.*, par. 91.



The demand for impartiality in the enforcement of protection mandates raises practical issues, not least in situations in which some armed groups are obvious aggressors while others are not.

justice-related measures have not achieved satisfactory results. The active engagement of peacekeepers represents a striking advance in the process of combating impunity in case of human-rights abuses and grave crime. To start with, the position of UN peace operations is unique considering their direct contacts with local communities, including victims and witnesses of violent crime. Secondly, their right to use force in defence of their mandates enables them to safeguard the civilian components of UN missions assigned to report and monitor violent crime. Third, the fact that their activities must be governed by the principle of impartiality renders them especially suited to handle these cases in accordance with standards of fairness and even-handedness. The number of cases reported and investigations conducted by UN missions attest to their capacity to perform this function with some important results. However, the promotion of compliance with international humanitarian and human-rights law in new wars requires full respect for other basic rule-of-law values: not only impartiality but also accountability and transparency.¹⁵

The demand for impartiality in the enforcement of protection mandates raises practical

issues, not least in situations in which some armed groups are obvious aggressors while others are not. The 'Brahimi report' (2000) sought to resolve this dilemma. Through an emphasis on the difference between impartiality and neutrality, the report affirms that the requirement of impartiality does not mean that peace operations must treat all armed actors as moral equals unless they actually are. Instead, what is required is that they remain neutral in relation to the actors. For UN missions operating in environments where only some armed groups are aggressors, the requirement of neutrality is taken to mean 'adherence to the principles of the Charter and to the objectives of a mission mandate that is rooted in these Charter principles' (par. 50). In its June 2015 report, the High-level Independent Panel on UN Peace Operations reaffirmed this approach, stating that 'impartiality of UN missions should be judged by its determination to respond even-handedly to the actions of different parties based not on who has acted but by the nature of their actions'.¹⁶ Moreover, 'missions should protect civilians irrespective of the origin of the threat'. Even so, discussions on even-handedness must take into account the often-complex environment in which the UN missions operate.

¹⁵ See UN Declaration of the High-level Meeting of the General Assembly on the Rule of Law at the National and International Levels (A/RES/67/1), 30/XI/2012.

¹⁶ Supra note 9, par. 123.



A somewhat different but no less significant challenge concerns the numerous allegations of sexual exploitation and abuses of women and children by UN peacekeepers.

While inaction is ruled out, there are no documented best practices of what neutrality means.

A somewhat different but no less significant challenge concerns the numerous allegations of sexual exploitation and abuses of women and children by UN peacekeepers. A first response to this grave problem was the adoption in 2003 of a set of special measures to counter sexual exploitation and abuse, and the promotion of a policy of zero-tolerance. In 2005, a comprehensive strategy to eliminate future sexual exploitation and abuse in United Nations peacekeeping operations was launched. The same year, the UN undertook a series of reforms designed to strengthen the accountability of peacekeepers and to uphold the highest standards of conduct, among them, the creation of a Conduct and Discipline Team in the Department of Peacekeeping Operations. Despite these efforts, however, reports of alleged misconduct, including sexual exploitation and abuse, have not ceased. In May 2015 the UN Office of Internal Oversight Services published the report 'Evaluation of the Enforcement and Remedial Assistance Efforts for Sexual Exploitation and Abuse by the United Nations and Related Personnel

in Peacekeeping Operations' according to which the challenge remains. Between 2008 and 2013, the UN received 480 allegations concerning sexual exploitation and abuse by members of field missions (peacekeeping operations and special political missions). MONUSCO in the DRC (and its predecessor) is responsible for over one third of the allegations. Others accounting for the majority of allegations are the missions in Liberia, Haiti, Sudan and South Sudan. One third of the total allegations involve a minor as victim (aged under 18). The 'Report of an Independent Review on Sexual Exploitation and Abuse by International Peacekeeping Forces in the Central African Republic', released in mid-December 2015 shows the magnitude of the problem and the challenges involved in tackling it. In April of 2015, Anders Kompass, former director of OHCHR field operations, was suspended from work and faced dismissal for having passed confidential documents about the abuse of children by French troops in the Central African Republic (CAR) to the French authorities as a result of the UN's failure to stop the exploitation. The Swedish whistleblower was finally exonerated in this report but the incident is indicative of the obstacles faced.

A third outstanding issue is the complex relation between UN peace missions and international criminal tribunals. Several of the missions instructed to monitor and report on grave crime carry out their mandates in situations that are currently under investigation by the International Criminal Court (ICC), among them: South Sudan, Côte d'Ivoire, CAR, Mali, DRC and Sudan (Darfur). Nevertheless, except for in the DRC, there is no explicit mention of the ICC in the formulation of the mandates of these operations. The absence of references to this court reflects the fact that three out of the five permanent members of the UNSC have refrained from accepting the terms of the Rome Statute of the ICC. By contrast, EU members of the UNSC –France, the UK and Spain– have accepted the court's jurisdiction. Indeed, since the establishment of the ICC, the EU has promoted its effectiveness.¹⁷ According to the 'EU Guidelines on promoting compliance with international humanitarian law', 'the importance of preventing and suppressing violations of IHL by third parties should be considered, where appropriate, in the drafting of mandates of EU crisis-management operations'. These mandates may include 'collecting information which may be of use for the ICC or in other investigations of war crimes'.¹⁸ For the time being, however, the recommendation reflects an ideal that has not been possible to implement in practice.

Conclusions and recommendations

The UN peace missions have a critical role in the furthering of compliance with basic humanitarian and human-rights obligations in specific settings. From an international legal perspective, the empowerment of such missions represents a serious effort to promote respect for such obligations in situations where states are unable or unwilling to enforce them. More specifically, the armed protection mandate is aimed at preventing the commission of grave crimes in situations of imminent threat. In addition, protection has a repressive function in seeking to reduce the total number of grave crimes perpetrated in a given situation. By contrast, the unarmed protection mandate, which consists of, among other things, the collection of information, documentation and reporting about grave crime contrary to international law, serves to redress grave crimes at the international and national levels. It also aspires to have a preventive function in deterring future crime. However, as this paper has highlighted, the role of these missions in providing civilian protection remains limited in time, space and resources due to the prevalence of international and national political and economic constraints.

Furthermore, the proclaimed distinction between impartiality and neutrality is intended to counter passivity in situations in which only certain armed groups are the obvious

17 Union's Common Position on the ICC (2003/444/CFSP) and the EU's Action Plan on the ICC. Also see Decision of 13/VI/2002 (2002/494/JHA) by which the Council set up a European network of contact points in respect of persons responsible for genocide, crimes against humanity and war crimes; the Framework Decision (2002/584/JHA) on the European arrest warrant and the procedures between Member States; the Decision of 8/VI/2003 (2003/335/JHA) concerning the investigation and prosecution of genocide, crimes against humanity and war crimes; and Council Decision 2006/313/CFSP of 10/IV/2006 concerning the conclusion of the Agreement between the International Criminal Court and the European Union on cooperation and assistance, OJ L 115, 28/IV/2006, p. 49.

18 Council of the European Union, doc. 2009/C/303/06, 2009, 15/XII/2009, par. 16(f).

aggressors. Yet a more nuanced policy is needed to safeguard standards of fairness and even-handedness in the process of collecting information, reporting and monitoring grave crimes in such situations. A different problem is the continued occurrence of cases involving sexual exploitation and abuse of women and children by UN peacekeepers. These abuses produce new victims and undermine critical values of trust and credibility from the viewpoint of local communities. The adoption of UNSC resolution 2242 (S/RES/2242/2015) of 31/X/2015 calls on UN peace missions to be more gender-sensitive and to end impunity for gender-based crimes reaffirms the importance of accountability and crime prevention. This important resolution was adopted following the UNSC open debate on women, peace and security held on 13 October at the initiative of Spain while presiding the Council.¹⁹ Finally, the delicate relationship between UN missions and international criminal jurisdictions, not least the ICC, must be addressed. EU members with seats in the UNSC should promote ICC effectiveness through the explicit mandate of UN peace missions to report grave crimes to this court.

The outstanding challenges posed to international humanitarian and human-rights law and the role of UN missions in countering them is expected to be a key item on the agenda in the first-ever World Humanitarian Summit set to take place in Istanbul on 23-24 May 2016. The Summit will offer a unique occasion to address in a comprehensive manner the problem of systematic and flagrant violations of international humanitarian and human-rights law in ongoing conflicts, including its sources and implications. More specifically, it will need to discuss possible lines of action to counter the growing importance of non-state armed actors and the use of explosives in populated areas. The Summit will provide the global forum needed to set forth a Global Action Plan on how to prevent, repress and redress serious violations of international law in armed conflict, which require taking the present and future role of UN peace missions into account. The UNSG report 'One Humanity: Shared Responsibility', released on 9 February ahead of the Summit, is a desperate plea to restore the basic norms and rules to protect the most vulnerable people in times of war.

¹⁹ Also see note UN Global Study on the implementation of UNSC resolution 1325, launched on 14/X/2015 titled Preventing Conflict, Transforming Justice and Securing the Peace.

Percepción social del terrorismo yihadista en España

Fernando Reinares

El terrorismo yihadista parece atraer la atención de los españoles interesados por la política internacional más que cualquier otro tema. Al mismo tiempo, esa versión actual y global del fenómeno terrorista es percibida por nuestra opinión pública en su conjunto como la mayor de cuantas amenazas procedentes del exterior pueden afectar a España.

Ambas conclusiones emanan de la última –37ª– oleada del Barómetro del Real Instituto Elcano (BRIE), cuyo trabajo de campo se realizó entre el 10 y el 23 de noviembre de 2015. Al poco de iniciado este trabajo de campo, concretamente el día 13 del mismo mes, tuvieron lugar los atentados que, perpetrados por miembros de la organización denominada Estado Islámico (EI), ocasionaron 130 muertos y más de 350 heridos en París.

El 52% de los seis de cada 10 residentes en España y con 18 o más años de edad entrevistados en ese nuevo sondeo que además declaró tener “mucho” o “bastante” interés por la política internacional, hizo mención expresa al terrorismo yihadista entre sus asuntos de atención preferente. Los porcentajes correspondientes al resto de los temas aludidos por los entrevistados fueron entre significativa y considerablemente inferiores. La mención al terrorismo yihadista



La creciente intensidad con que los españoles perciben la amenaza del terrorismo yihadista parece estar relacionada con la evolución de EI y sus atentados en el territorio europeo.

como tema internacional que suscita en mayor medida el interés de los entrevistados es generalizada y no registra variaciones relevantes según el sexo, los tramos de edad –salvo para quienes cuentan con 65 o más años, pues el porcentaje se reduce al 34%–, los niveles educativos, la ocupación o la ideología política.

Por otra parte, un 58% del total de los individuos incluidos en la muestra de este último BRIE apuntó, igualmente de manera generalizada, al terrorismo yihadista como la principal de las amenazas del exterior para España, otorgándole preeminencia sobre otras amenazas en la percepción que los españoles tienen al respecto. Más aún, el 32% de los mismos señaló asimismo a EI como fuente específica de esa amenaza terrorista. El porcentaje de los entrevistados que percibe al terrorismo yihadista como principal amenaza del exterior para España es significativamente mayor entre quienes tienen de 30 a 44 años

–alcanza un 67%– y algo menor entre quienes tienen 65 años o más –queda en el 51%–, pero no registra más variaciones relevantes respecto a otras variables sociodemográficas.

Cabría atribuir una tan acentuada percepción social del terrorismo yihadista como principal amenaza del exterior para España a que los cruentos atentados del 13 de noviembre de 2015 en París ocurrieron precisamente mientras se realizaban las entrevistas de la 37ª y última oleada del BRIE. Sin embargo, los datos obtenidos en este sondeo están en consonancia con los correspondientes a la anterior oleada del mismo –la 36ª– cuyo trabajo de campo se desarrolló entre finales de abril e inicios de mayo de 2015, aunque las fórmulas utilizadas para hacer la pregunta fuesen distintas en una y otra. El 93% de los entrevistados consideró entonces al terrorismo yihadista como una amenaza “importante” o “muy importante” para España.

Un año antes, en abril de 2014, lo había visto del mismo modo el 84% de los entrevistados. En el período que transcurrió entre esta 35ª oleada del BRIE y la 36ª, miembros y seguidores de El atentaron, dentro de nuestro ámbito europeo, en Bruselas en 2014 y en París, Niza y Copenhague ya en 2015. En esta segunda oleada del BRIE, un 87,5% de los entrevistados se refirió también a El como amenaza importante o muy importante para España. Es decir, la creciente intensidad con que los españoles perciben la amenaza del terrorismo yihadista parece estar relacionada con la evolución de El y sus atentados en el territorio europeo. Se incrementó mientras esta organización se configuró como tal a partir de la rama iraquí de al-Qaeda, impuso un amplio dominio en Siria e Irak, estimuló una movilización yihadista global sin precedentes y se expandió.

Más aún, en la más reciente oleada del BRIE –la 37ª– al igual que en la precedente –la 36ª–, menos de siete meses anterior, los entrevistados han coincidido en priorizar, entre distintos posibles objetivos de la política exterior española, precisamente el de combatir el terrorismo yihadista. Este dato es importante como indicador de la legitimación con que cuenta la acción del Estado en asuntos internacionales de terrorismo o incluso la participación española en determinadas misiones militares internacionales. Ahora bien, sin perder de vista, como desde el Real Instituto Elcano hemos puesto de manifiesto recientemente, que la amenaza del terrorismo yihadista en España se asocia no sólo con focos externos sino también con extranjeros residentes en nuestro país y con un insólito componente endógeno o *homegrown* que ha eclosionado en concomitancia con la actual movilización yihadista relacionada con El en Siria e Irak.



La amenaza del terrorismo yihadista en España se asocia no sólo con focos externos sino también con extranjeros residentes en nuestro país y con un insólito componente endógeno o homegrown.

Schengen: un bien colectivo que nadie defiende

Carmen González Enríquez

Los bienes colectivos, como un medio ambiente limpio, la seguridad, la sanidad pública y la ordenación del tráfico en las calles, se enfrentan a un dilema bien estudiado por la ciencia política y la economía: aunque todos o la inmensa mayoría reciben sus beneficios, su mantenimiento exige un coste individual, ya sea económico por la vía de los impuestos o de comportamiento por la vía de acatar normas que no siempre son las preferidas en cada momento por los individuos.

Sin un mínimo de compromiso individual de la mayoría, el bien colectivo se hunde y desaparece. Si la mayoría de los conductores no respetasen los semáforos, si la mayoría de los individuos no pagasen impuestos, si nadie se molestara en llevar su basura doméstica hasta el contenedor más cercano o si la mayoría diera rienda suelta a sus instintos hacia las personas que les molestan, no tendríamos seguridad, ni ordenación del tráfico ni sanidad pública ni higiene en las calles. Pero siempre hay “gorrones” que confían en que sean otros los que cumplan las normas

y ellos puedan disfrutar gratis de esos bienes colectivos.

Schengen es el principal bien colectivo que ha producido la UE, junto con el euro y el mercado común. No sólo lo es objetivamente sino también simbólicamente. Las encuestas muestran que Schengen y el euro son los dos elementos que la población europea considera los activos más valiosos producidos por la UE, los que despiertan más adhesión al proyecto comunitario. Sin embargo, en este momento Schengen está en peligro, en grave peligro de desaparición en lo que respecta a las fronteras terrestres. Los líderes europeos como Juncker, Hollande y Merkel no cesan de repetir que ese peligro es real y que además la desaparición de Schengen es una amenaza al mercado común y a la larga al euro.

Hace unos meses, cuando comenzaron los primeros cierres de fronteras en el Este durante el verano de 2015, la mayoría de los observadores pensamos que ese cierre provocaría una reacción del conjunto de la Unión para evitar que el fenómeno se extendiera. Porque, pensábamos, Schengen es demasiado valioso para que la UE lo deje morir. Sin embargo, lo que hemos visto es que



El reciente Consejo Europeo extraordinario debía producir una respuesta a esta crisis, junto con la oferta al Reino Unido para evitar el Brexit, pero, si ha avanzado respecto a lo segundo, no ha dado ningún paso en lo primero.

el cierre de fronteras sigue extendiéndose y provocando un efecto dominó. Es el resultado del aumento del número de migrantes y refugiados que están llegando y que ha hecho que hasta Suecia, el país tradicionalmente más generoso en su concesión de asilo, se haya visto superada y haya cerrado su frontera con Dinamarca, que, en reacción, ha cerrado la suya con Alemania. A su vez Alemania está controlando los accesos por su frontera con Austria, ésta hace lo mismo respecto a Eslovenia, y Francia, a raíz del estado de emergencia decretado tras el atentado de noviembre de 2015, ha reintroducido controles en todas sus fronteras terrestres y aéreas. También Noruega, miembro del Tratado de Schengen, ha hecho lo propio en su frontera sur. Ante este evidente retroceso en la libertad de movimiento dentro de la UE, a finales del 2015 el gobierno neerlandés propuso la creación de un mini-Schengen en el que participarían solamente Alemania, Austria, los Países Bajos, Bélgica y Luxemburgo, un grupo al que Berlín propuso añadir Francia, un mini-Schengen que quedaría aislado de las fronteras exteriores meridionales de la UE. Al margen de que esta propuesta supondría un mazazo definitivo a la confianza entre los Estados que quedasen fuera y los de dentro, y por tanto a la UE en conjunto, la

propuesta parece muerta antes de formalizarse porque ese grupo tendría que compartir una misma política ante los refugiados y ya Francia ha anunciado que no aceptará más, enfrentándose así a Merkel, que sigue propugnando una política de puertas abiertas. Mientras tanto, la Comisión calculaba en enero que el restablecimiento de los controles de fronteras interiores en Schengen había costado ya 3.000 millones de euros a la economía de la UE, sobre todo por el freno al comercio internacional por carretera. Pero mucho más importante que esta cifra es el riesgo de que Alemania llegue a aplicar estos controles en todas sus fronteras, en un eventual gobierno post-Merkel decidido a evitar el aumento en la llegada de refugiados, un escenario político que resulta muy creíble a la luz de los datos de las encuestas alemanas.

El reciente Consejo europeo extraordinario debía producir una respuesta a esta crisis, junto con la oferta al Reino Unido para evitar el Brexit, pero, si ha avanzado respecto a lo segundo, no ha dado ningún paso en lo primero. Asistimos asombrados a la falta de reacción de gran parte de los Estados: no cumplen con lo acordado. Ni envían a los expertos necesarios para que funcionen los hotspots en Italia y Grecia, sin los cuales el



Resulta paradójico que sean precisamente los países del Este –los que más se han beneficiado de la libertad de movimiento dentro de la UE por el alto número de migrantes económicos que han desplazado al Oeste– los que menos están haciendo para sostener Schengen.

mecanismo de recepción, registro, reparto y devolución es imposible, ni envían personal o medios a Frontex, ni aportan los fondos comprometidos con Turquía, ponen todas las trabas posibles a la aceptación de las cuotas de refugiados... Muchos parecen confiar en que podrán salir de esta crisis actuando como gorriones, es decir, esperando a que sean otros los que contribuyan a la solución.

Resulta paradójico que sean precisamente los países del Este –los que más se han beneficiado de la libertad de movimiento dentro de la UE por el alto número de migrantes económicos que han desplazado al Oeste– los que menos están haciendo para sostener Schengen. En este Consejo han peleado para suavizar las restricciones que el Reino Unido quiere imponer a los derechos sociales de los migrantes intracomunitarios en su suelo, y lo han conseguido en buena parte. Sin embargo, con su postura de “No a todo” en la crisis de los refugiados han abierto una gran brecha y están haciendo imposible una solución común europea. Los antiguos países del bloque soviético nunca tuvieron una experiencia de inmigración relevante, nunca acogieron refugiados y nunca han convivido con población musulmana, de la que tienen una pésima imagen, lo que coloca a sus

poblaciones en una posición muy contraria a la aceptación de asilados procedentes de países árabes. En este aspecto de la cultura política, como en algunos otros, la Europa post-comunista es claramente diferente a la Occidental. Incluso su escasa experiencia con el asilo político en el pasado cercano (los polacos que abandonaron el país durante los años 80) les conduce al escepticismo: la mayor parte de ellos utilizó el refugio en Occidente, sobre todo en Alemania, como vía de migración económica, mientras que los que se oponían al régimen autoritario se quedaban en casa y se movilizaban. Por eso ahora muchos de ellos ven como fraudulenta la oleada actual.

Pero el Este no es el único problema. Juncker ha mostrado ya muchas veces su enfado por la lentitud con que los Estados, en general, están respondiendo a sus obligaciones y compromisos. ¿Qué más hace falta para que reaccionen? Quizá que el peor escenario se consolide, Alemania se apunte también a este “todos contra todos” e imponga controles en todas sus fronteras. Es ya un tópico la idea de que la UE avanza a golpes de crisis. En este caso, ¿cuánto más tiene que profundizarse la crisis?

PUBLICACIONES ENERO - FEBRERO

ELCANO POLICY PAPER



**España en el mundo en 2016:
perspectivas y desafíos**

Ignacio Molina (coord.)
Policy Paper 1/2016 - 18/02/2016

**DOCUMENTOS DE
TRABAJO (DT)**

**La influencia de la posesión civil de armas
de fuego en las tasas de homicidio de
América Latina y el Caribe**

Diego Sanjurjo
DT 1/2016 - 14/01/2016

**Responsabilidad de proteger: la ONU en
acción**

Emilio Menéndez del Valle
DT 2/2016 - 15/02/2016

**Los dilemas del Reino Unido y de la UE:
¿salir o cambiar la Unión?**

Araceli Mangas Martín
DT 3/2016 - 25/02/2016

ANALISIS DEL REAL INSTITUTO (ARI)

Europa en el mundo

Emilio Lamo de Espinosa
ARI 1/2016 - 07/01/2016

**COP21 and the Paris Agreement: a
diplomacy masterclass in search of greater
climate ambition**

Lara Lázaro-Touza
ARI 2/2016 - 11/01/2016

Algeria approves a budget right at the brink

Gonzalo Escribano
ARI 3/2016 - 15/01/2016

**Surrounded by trouble, hit by conflict: Turkey
and its manifold challenges**

Işık Özel
ARI 4/2016 - 18/01/2016

**La crisis de los refugiados: la hora de
Europa**

Cristina Gortázar Rotaache
ARI 5/2016 - 18/01/2016

**Agridulce madre patria: España vista por el
cine latinoamericano**

Pablo Francescutti
ARI 6/2016 - 19/01/2016

**Foreign policy and global presence: the
strategies of Australia and South Africa**

Carola García-Calvo
ARI 7/2016 (English version) - 20/01/2016

**El convulso tránsito político portugués: de
las elecciones generales a las presidenciales**

Patricia Lisa
ARI 8/2016 - 21/01/2016

The new drivers of Asia's global presence

Mario Esteban

ARI 9/2016 (English version) - 21/01/2016

El mapa digital de la influencia política en el mundo en 2016: análisis de las redes de influencia política en Twitter

Juan Antonio Sánchez Giménez

ARI 10/2016 - 25/01/2016

Radiografía (y primera resonancia) de la economía mundial: ¿estancamiento secular o shock tecnológico deflacionario?

Miguel Otero Iglesias

ARI 11/2016 - 27/01/2016

El papel de la comunidad internacional tras la firma de los acuerdos de paz en Colombia

Erika Rodríguez Pinzón

ARI 12/2016 - 28/01/2016

Programas públicos de apoyo a las pymes en América Latina: ¿cómo mejorar su eficacia?

Adrián Blanco Estévez

ARI 13/2016 - 29/01/2016

De la gestión de Obama sobre Latinoamérica sólo destaca Cuba

Emili J. Blasco

ARI 14/2016 - 02/02/2016

Juncker: no time for business as usual?

Salvador Llaudes

ARI 15/2016 - 05/02/2016

Elecciones presidenciales portuguesas 2016: la consagración de Marcelo Rebelo de Sousa

Antonio R. Rubio Plo

ARI 16/2016 - 08/02/2016

How immigrant integration unfolds

Pierluigi Contucci and Rickard Sandell

ARI 17/2016 - 09/02/2016

La interdependencia de la economía británica: una contribución al debate sobre *Brexit*

Alfredo Arahuetes y Federico Steinberg

ARI 18/2016 - 12/02/2016

España ante la negociación de Cameron

Salvador Llaudes e Ignacio Molina

ARI 19/2016 - 17/02/2016

Los actores políticos en el tablero guatemalteco

Íñigo Febrel Benlloch

ARI 20/2016 - 19/02/2016

How to strengthen the G20: Spain's multilateral perspective

Miguel Otero-Iglesias

ARI 21/2016 - 25/02/2016

España en Afganistán: recomendaciones para revisar la estrategia de transición

Félix Arteaga

ARI 22/2016 - 29/02/2016

'Even war has rules': a call for global action to protect civilians

Jessica Almqvist

ARI 23/2016 - 29/02/2016

COMENTARIOS ELCANO

El gobierno de Macri: una mirada desde sus primeros días

Manuel Mora y Araujo

Comentario Elcano 1/2016 - 15/01/2016

Percepción social del terrorismo yihadista en España

Fernando Reinares

Comentario Elcano 2/2016 - 25/01/2016

Rule of Law Mechanism: ¿Polonia como ejemplo a –no– seguir?

Salvador Llaudes

Comentario Elcano 3/2016 - 26/01/2016

Los españoles ante el Estado de las autonomías y una posible reforma federalista

Carmen González Enríquez

Comentario 4/2016 - 27/01/2016

La OTAN se hace a la mar (mientras se toman medidas frente a Rusia y el Daesh)

Félix Arteaga

Comentario Elcano 5/2016 - 12/02/2016

Schengen: un bien colectivo que nadie defiende

Carmen González Enríquez

Comentario Elcano 6/2016 - 23/02/2016

No esperen buenas noticias de Libia en los próximos meses (como poco)

Félix Arteaga

Comentario Elcano 7/2016 - 26/02/2016

OTROS**Imagen de España entre los estudiantes extranjeros de Escuelas de Negocio españolas: informe de resultados**

Elena Sotos Olmo

Siria después de Westfalia (segunda parte)

Josep Piqué i Camps

12/01/2016

The institutional limits to the internationalisation of the RMB

Miguel Otero-Iglesias

Op-ed - 19/01/2016

China has changed the global economic order – with the help of Europe

Miguel Otero-Iglesias

Op-ed - 20/01/2016

Entrevista con...



Entrevista con Satoshi Morimoto

Por Andrés Ortega

Satoshi Morimoto (Tokio 1941) fue ministro de Defensa en 2012 en el anterior Gobierno japonés. Se graduó en la Academia de Defensa Militar de Japón, y obtuvo un máster en la Fletcher School de la Universidad Tufts (EEUU). Es profesor en la Universidad Takushoku y miembro del Foro Congresional para un Nuevo Japón. La entrevista se celebró en su despacho en Tokio.



P.: ¿Cuáles son las mayores amenazas de seguridad que ve para Japón?

R.: Tenemos dos tipos de preocupaciones en materia de seguridad en nuestra vecindad. La primera, que Rusia y China quieren cambiar el statu quo del orden internacional mediante el uso de la fuerza. Especialmente China proyecta su poder naval y aéreo y genera un entorno muy incómodo para la mayor parte de los países de Asia Oriental, como en el Mar del Sur y en el Mar del Este de China, con alguna plataforma para el gas, o penetrando en aguas territoriales de Singapur en los últimos tres años. Pero Estados Unidos lo intenta parar. La segunda es una Corea del Norte nuclear y con misiles, en violación muy grave del Consejo de Seguridad de Naciones Unidas. Sus misiles balísticos de largo alcance son una amenaza grave para los países asiáticos, y más allá.

P.: ¿Por qué China no presiona más a Corea del Norte para que no se nuclearice? En principio, le debe preocupar también.

R.: A China no le gusta el programa nuclear de Corea del Norte, pero no lo puede detener, incluso a través de las conversaciones a seis [las dos Coreas, China, EE UU, Rusia y Japón], en las que no es muy constructiva. A China le preocupa también la situación de confusión interna en Corea del Norte, pues puede afectar a su propio interés nacional. Le interesa que sea una zona tampón, por lo que

tienen que apoyarla. Pero a la vez también impulsan las Resoluciones del Consejo de Seguridad para aplicar sanciones económicas contra Corea del Norte.

P.: Ustedes están preocupados con la política de Pekín hacia el Mar del Sur de China, que ha citado, pues están en una línea marítima vital para Japón y los países de la zona. ¿Cuál es el principal factor que impulsa la política militar de China?

R.: No lo sé. Pero una de sus funciones centrales es apoyar al Partido Comunista internamente para controlar a la gente y la sociedad. El PCCh depende profundamente de los militares. Especialmente cuando la confianza en su capacidad de gobernar por parte de 1.300 millones de personas se está reduciendo y la credibilidad del PCCh está a la baja. El PCCh puede tener que recurrir al uso de la fuerza.

P.: Desde el punto de vista europeo, algunos piensan que un problema en esta parte del mundo es la falta de estructuras de seguridad, al estilo de la OTAN o la OSCE.

R.: Tratamos de establecer algún marco de seguridad en la zona Asia-Pacífico. Pero aquí hay mucha diversidad. Cada país tiene un tipo diferente de entorno de seguridad, de interés nacional, de sistema social y político. No podemos aspirar a un consenso único sobre intereses de seguridad. Pero nuestro objetivo es lograr un marco flexible, como el de la Cumbre de Asia Oriental [EAS, en sus siglas en inglés]. Tenemos muchos foros para el diálogo como APEC (Cooperación Económica Asia-Pacífico), u otros. Pero no son un marco de seguridad. Éste implicaría obligaciones, vínculos fuertes, y algunos

países son muy reticentes a acuerdos que obliguen.

P.: ¿Prefiere Japón impulsar una red de relaciones y alianzas con varios países? Aparte de EE UU, ¿quiénes son sus principales socios en materia de seguridad?

R.: Estados Unidos es, desde luego, la primera prioridad. Pero últimamente también impulsamos las relaciones de seguridad de Japón con Australia, y con India. También con países de ASEAN [Asociación de Naciones del Sudeste Asiático] como Filipinas, Indonesia y Malasia. Compartimos intereses y visión hacia el Suroeste asiático. Intentamos que las relaciones entre Japón e India sirvan también para ayudar a Sri Lanka y Myanmar. Asimismo, hemos impulsado las relaciones [con conversaciones 2+2, es decir, ministros de Asuntos Exteriores y de Defensa] con Francia y el Reino Unido.

P.: ¿Cuáles son los principales objetivos de la nueva política de defensa de Japón?

R.: 1) Construir capacidades de información, vigilancia y reconocimiento. 2) Cambiar su orientación del Norte hacia el Sureste. 3) La defensa contra misiles, no solo frente a Corea del Norte sino también China, y para ello es esencial reforzar la alianza y la cooperación con EE UU. Y 4) Incrementar más la participación en operaciones de mantenimiento de la paz (como lo hacemos en Sudán del Sur).

P.: ¿Lo apoya la ciudadanía japonesa?

R.: Lo apoya una mayoría de japoneses, pero también una mayoría sería reticente a que entráramos en operaciones de combate.

P.: Tras la nueva legislación aprobada en septiembre pasado, ¿es necesaria y posible una reforma de la Constitución, y en particular de su Artículo 9 sobre una política militar limitada exclusivamente a la auto-defensa?

R.: Según las encuestas, en torno a un 75% de los ciudadanos es partidario de reformar la Constitución, de forma general y con nuevos artículos sobre el medio ambiente, derechos sociales, seguridad social o derechos humanos, por ejemplo. Sin embargo, si se

pregunta específicamente si aceptarían una modificación del Artículo 9, más de la mitad de la gente está en contra, sobre todo porque teme una vuelta al sistema anterior a la Segunda Guerra Mundial. Es muy difícil lograr un consenso al respecto.



Estados Unidos es, desde luego, la primera prioridad. Pero últimamente también impulsamos las relaciones de seguridad de Japón con Australia, y con India.

Actividades



Actividades

Enero - Febrero

- Reunión de trabajo con **Juan Francisco Montalbán**, embajador de España en Cuba, que habló sobre la situación en Cuba y España (11 de enero de 2016).



- Reunión con representantes del Ministerio de Asuntos Exteriores y de Cooperación y de varias empresas para analizar las **“Potenciales implicaciones del TPP sobre la empresa española”** (13 de enero de 2016).

- Desayuno de Trabajo con el embajador **Herbert Salber**, EU Special Representative for the South Caucasus and the Crisis in Georgia, que habló sobre “Can conflicts in the South Caucasus be resolved?” (14 de enero de 2016).

- Mesa redonda sobre la **“Gobernanza climática tras la COP 21 y sus implicaciones para América Latina”** que, moderado por Rafael Estrella, vicepresidente del Real Instituto Elcano, contó con la intervención de Guy Edwards, Research Fellow y codirector del Climate and Development Lab, Institute for Environment and Society, Brown University y coautor del libro “Un continente fragmentado. América Latina y la política internacional del cambio climático” (MIT Press, 2015); Lara Lázaro, investigadora senior asociada del

Real Instituto Elcano; y Ana Pintó, experta en Cooperación al Desarrollo y Cambio Climático de la Oficina Española de Cambio Climático (14 de enero de 2015).

- Desayuno de trabajo con **Kim Hyok Chol**, embajador de la República Popular Democrática de Corea, quien visitó el Instituto para hablar sobre “Status and future prospects on the development of the Korean peninsula situation” (20 de enero de 2016).
- Presentación a la prensa de la 37ª oleada del **BRIE** (21 de enero de 2016).
- Reunión con **Bessma Momani**, de la Universidad de Waterloo y autora del libro ‘Arab Dawn: Arab Youth and Demographic Dividend They Will Bring’, cuya intervención giró en torno a “Arab Youth: The Silent Promise of the Arab World” (27 de enero de 2016).
- Reunión de trabajo con **Rafael Roncagliolo**, embajador de Perú, que habló sobre “Perú 2016: perspectivas en un año electoral” (28 de enero de 2016).
- Reunión de trabajo con **Fathallah Sijilmassi**, secretario General de la Unión para el Mediterráneo, que habló sobre “20 years after the Barcelona Declaration. The Union for the Mediterranean: challenges and opportunities” (29 de enero de 2016).
- Segundo aniversario de **Conversaciones Elcano**, que contó con la intervención de **Antoni Gutiérrez-Rubí**, que habló sobre “20D: 10 momentos memorables de comunicación política” (1 de febrero de 2016).
- Reunión de trabajo con **Bruce Jentleson**, profesor de Políticas Públicas y Ciencias

Políticas de la Sanford School of Public Policy, Universidad de Duke, que habló sobre “Isolationism, Interventionism, Internationalism: The US Foreign Policy Debate” (9 de febrero de 2016).

- Moderada por Charles Powell, director del Real Instituto Elcano, tuvo lugar una mesa redonda sobre **“La caída del precio del petróleo: implicaciones para España (y más allá)”**, que contó con las intervenciones de Antonio Merino, director de Estudios de Repsol, y de los investigadores principales Gonzalo Escribano y Miguel Otero. El objetivo de la mesa redonda fue analizar las implicaciones de la caída del precio del petróleo, tanto desde una perspectiva económica como geopolítica, con especial atención a su impacto sobre España. También se abordó la influencia de las perspectivas de la economía china y de la lucha contra el cambio climático sobre el mercado del petróleo (9 de febrero de 2016).
- Reunión de trabajo con **Ignacio Ybáñez**, secretario de Estado de Asuntos Exteriores, que habló sobre “Política exterior: un balance” (12 de febrero de 2016).
- Reunión con **Smail Cherguï**, comisario de Paz y Seguridad de la Unión Africana que habló sobre “Peace and Security challenges in Africa: the response of the African Union” (16 de febrero de 2016).
- Presentación del documento **“España en el mundo en 2016: perspectivas y desafíos”** y debate sobre la acción exterior española en el nuevo ciclo político. El equipo investigador del Real Instituto Elcano ha elaborado el trabajo colectivo “España en el mundo durante 2016: perspectivas y desafíos”, que realiza un análisis prospectivo

de la acción exterior española ante los desafíos globales, europeos y regionales que deberán abordarse a lo largo del año. Además, investigadores de los principales *think-tanks* sobre asuntos internacionales con sede en España debatieron sobre la política exterior a desarrollar en el arranque de un nuevo ciclo político complejo. Participaron Eduard Soler, coordinador de Investigación de CIDOB; Vicente Palacio, director adjunto del OPEX de la Fundación Alternativas; Francisco de Borja Lasheras, Policy Fellow & Associate Director de ECFR e Ignacio Molina, investigador principal del Real Instituto Elcano y coordinador del Policy Paper; moderados por Charles Powell, director del Real Instituto Elcano (18 de febrero de 2016).

- Reunión de trabajo con **Majid Takht Ravanchi**, viceministro de Asuntos Exteriores,

Europa y América de Irán, que expuso el tema “Iran and European Union relations after the Nuclear Agreement” (19 de febrero de 2016).

- Reunión de trabajo con **Robin Niblett**, director de Chatham House, que habló sobre “Britain’s uncertain European future” (23 de febrero de 2016).
- Reunión de trabajo con **Javier Targhetta**, presidente y consejero delegado de Atlantic Copper, que expuso el tema “Materias primas, desarrollo y geopolítica” (24 de febrero de 2016).
- Reunión con **Fernando Eguidazu**, secretario de Estado para la Unión Europea, que habló sobre “El nuevo encaje del Reino Unido en la Unión Europea” (26 de febrero de 2016).



Conectados



Conectados

20D: 10 momentos memorables de comunicación política – Elcano Talks

STORIFY

Antoni Gutiérrez-Rubí, asesor de comunicación y consultor político, nos acompañó en el segundo aniversario y undécima edición de #ElcanoTalks. Con él repasamos las 10 lecciones de comunicación política que nos dejó el 20D.

<http://www.blog.rielcano.org/20d-10-momentos-memorables-de-comunicacion-politica-elcano-talks/>

 **Vicente Rodrigo**
@_vRodrigo

⚙️ [Seguir](#)

"El #20D es un cambio sistémico del mapa político español de una envergadura extraordinaria. Vendrán más sacudidas"
[@antonigr](#) [#elcanotalks](#)

https://twitter.com/_vRodrigo/status/1228627212286272122

 **Javier García Toni**
@JGToni

⚙️ [Seguir](#)

'España son Españas', dice [@antonigr](#).
España rural vs urbana, norte vs sur,
Cantábrico vs Mediterráneo, joven vs mayor...
[#ElcanoTalks](#)

 **Cristina Manzano**
@ManzanoC2

⚙️ [Seguir](#)

No tenemos ni la distancia ni la visión histórica para darnos cuenta de lo que está sucediendo
[@antonigr](#) [#Elcanotalks](#)

 **Áurea Moltó**
@aureamolto

⚙️ [Seguir](#)

Las campañas políticas del futuro las ganaran quienes tengan capacidad de producción cultural. [@antonigr](#) [#ElcanoTalks](#)

 **Miguel Ángel Gonzalo**
@mglegonzalo

⚙️ [Seguir](#)

Para qué se está utilizando Facebook: descubrir patrones de comportamiento, intereses compartidos, nuevas comunidades
[@antonigr](#) [#elcanotalks](#)

 **Ángela Paloma Martín**
@angpama

⚙️ [Seguir](#)

Nada de gurú en las próximas elecciones. Ganarán los facilitadores de creativities q organicen talento [#Elcanotalks](#) con [@antonigr](#)

 **Álvaro Imberón**
@alvaro_1115

⚙️ [Seguir](#)

¿Del war room y los druidas compol a las campañas ciudadanas y los generadores de contenidos culturales? [#elcanotalks](#)

 **Real Inst. Elcano**
@rielcano

⚙️ [Seguir](#)

Finaliza el 2º aniversario de [#Elcanotalks](#) con [@antonigr](#). Ideas, conversación, risas... ¡y un TT! Gracias a todos por seguirnos.

TUITS DESTACADOS



Diana Barrantes
@DianaBarrantes



Food for thought: Política exterior y #seguridad de #Obama: ¿Nuevo paradigma geopolítico #USA? realinstitutoelcano.org/wps/portal/web ... por @CharlesTPowell



Francisco Longo
@francisco_longo



Interesting: The discreet burial of the Doha Round, by @andresortegak via @rielcano blog.rielcano.org/en/the-discreet ...



Ángel Expósito
@ExpósitoCOPE



"El ensayo nuclear de Corea del Norte deteriora su relación con todo el mundo, incluida China". Análisis de @wizma9, de @rielcano. @cope_es



Iberglobal
@iberglobal



Emilio Lamo, presidente del instituto Elcano @rielcano, interesante reflexión sobre el papel de Europa en el mundo



OIET
@Terrorismo_



En unas horas el investigador de @rielcano @F_Reinares hablará sobre las causas del extremismo violento en Bruselas: alde.livecasts.eu/a-counter-narr ...



Maria Solanas Cardin
@Maria_SolanasC



Los análisis de @rielcano, material para clases en la Universidad. ¡Y todos están en abierto en nuestra web!



Federico Stejnberg
@StejnbergF



Great analysis of the COP21 and the prospects for fighting climate change by @lazarotouza @rielcano realinstitutoelcano.org/wps/portal/web ...



CAPITAL RADIO
@CAPITALRADIO



"Las tensiones entre el partido comunista chino afectan a la velocidad de las reformas" Miguel Otero Iglesias, investigador de @rielcano



NetWorkWoman
@MUJERenClave



El Acuerdo de París un hito para acción social: aborda DDHH, situación d género, pobreza y las políticas justas hacia el cambio. @rielcano



Miguel Ángel Gonzalo
@miquelgonzalo



Por cierto, dos personas importantes en el nacimiento de la web de @Congreso_Es están ahora en @rielcano: @CharlesTPowell y @Estrella_Rafa



El Mundo en 24
@MUNDOEN24



Analizamos el choque institucional en Venezuela con @CarlosMalamud del @rielcano en Latinoamérica en 24 h a la 4:30



Belén Sánchez
@BelenesS



@cgzalez_elcano comienza la rueda de prensa del #BRIE37 de @rielcano con una gran presencia de medios



Rafael Estrella
@rafael_estrella



@rielcano en el puesto 34 de los 100 mejores think tanks del mundo. Ranking de la Academia China de Ciencias shr.gs/SdOeJYh



Emilio Lamo
@PresidenciaEC



Ha fallecido Francisco Rubio Llorente, miembro destacado del Consejo Científico del Instituto Elcano. Un homenaje a su memoria.

 **Miguel Otero**
@miguero

⚙️ [Seguir](#)

For those interested in lessons from The #Grexit Summer, here 7 short op-eds from some of the bests realinstitutoelcano.org/especiales/gre... @rielcano

 **Fulbright España**
@FulbrightEspa

⚙️ [Seguir](#)

Enhorabuena! Investigador @rielcano y #Fulbright @F_Reinares x el Premio a la Excelencia Investigadora de @urjc realinstitutoelcano.org/wps/portal/web

 **Daniel Bardavio**
@DBardavio

⚙️ [Seguir](#)

Cómo me gusta escuchar a @antonigr. Una entrevista muy recomendable de @rielcano #ElcanoTalks

 **THIBER**
@THIBER_ESP

⚙️ [Seguir](#)

Número 11 de #CiberElcano, revista sobre #ciberseguridad y #ciberdefensa elaborada por @THIBER_ESP para @rielcano bit.ly/1RoHLJE

 **Ignacio Ybáñez Rubio**
@ignacioybarez

⚙️ [Seguir](#)

Diálogo con think tanks sobre política exterior es siempre fructífero, en los tiempos que corren, más. Thks @rielcano

 **Ignacio Molina**
@ignaciomolina

⚙️ [Seguir](#)

Esta tarde arranca Consejo Europeo decisivo #UKinEU. Mi análisis @rielcano con @sllaudes sobre cómo lo aborda España realinstitutoelcano.org/wps/portal/web ...

 **Consejo España-EEUU**
@FwdConCapCEEU

⚙️ [Seguir](#)

Enhorabuena @rielcano por el excelente informe y debate presentados esta mañana en Círculo Bellas Artes #España2016

 **UIMP**
@UIMP

⚙️ [Seguir](#)

Firma del #convenio @UIMP, @rielcano, @cepcgob y @FTransicion, creación de la Red Estudios Monarquías Contemporáneas.

 **Halzám Amirah Fdez.**
@HalzámAmirah

⚙️ [Seguir](#)

Mi entrevista con el viceministro de Exteriores de #Irán, Majid Ravanchi, sobre el acuerdo #nuclear youtu.be/3zh4fWwV7Zc vía @RIElcano

 **EL PAÍS Economía**
@elpais_economia

⚙️ [Seguir](#)

Entrevista | @WilliamChislet3, del @rielcano: "La política española camina hacia un bloqueo si no hay sentido común" ow.ly/YNDOK

Con el patrocinio de



Consejo Asesor Empresarial



Con la colaboración de





REAL INSTITUTO
elcano
ROYAL INSTITUTE

Estudios internacionales y estratégicos
International and strategic studies

Número #12 Enero - Febrero 2016

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



Número #12 Enero - Febrero

Revista **elcano**

