

Revista **elcano**

Número #18 | Enero - Febrero 2017



Publicaciones

Italy and Spain: a tale of two countries

Trump: ¿el cisne negro?

El nuevo contexto de la relación económica entre España y Arabia Saudí

Trump and the defence of Europe

A strategy for Europe's neighbourhood: keep resilient and carry on?

La economía mundial ante 2017

El poder de la influencia rusa: la desinformación

2016 y la seguridad europea

Making sense of Europe's Southern Neighbourhood: Main Geopolitical and Security Parameters

EU-Mercosur: tapping the Atlantic's potential

Sonata de um ano de governabilidade em Portugal: à procura de um adágio

Antiterrorismo Trump

España en el G20: estar y ser

Trump's supply-side energy policy and the low-carbon transition

Towards a post-Brexit 'partnership for democracy' between the EU and the UK

Argelia y el precio de la electricidad en Europa

Spain's merchandise exports notch up yet another record

Conectados

Elcano en las redes sociales

Entrevista con...

Ivan Krastev

Actividades

Debates Elcano "El mundo según Trump"

Seminario "A cultural change? Climate security in Disaster Risk Reduction"

Coordinadora: María Dolores de Azategui

© 2017 Real Instituto Elcano
C/ Príncipe de Vergara, 51
28006 Madrid
www.realinstitutoelcano.org

ISSN: 2341-4006

Depósito Legal: M-14968-2014

En este número...

En este primer número del año, dentro del apartado de **Publicaciones** se abordan, entre otros, temas tales como las relaciones de España con Italia o con Arabia Saudí; Trump y la defensa de Europa o su visión del antiterrorismo; Argelia y el precio de la electricidad en Europa; la posición de España en el G-20; y la seguridad europea en 2016. Asimismo, se tratan cuestiones como la economía mundial ante 2017; el poder de la influencia rusa; y la posibilidad de un “acuerdo para la democracia” entre la UE y el Reino Unido después del *Brexit*.

Andrés Ortega, investigador senior del Real Instituto Elcano, nos presenta en su **Entrevista** a Ivan Krastev, politólogo y presidente del Centro para Estrategias Liberales en Sofía, así como *fellow* permanente del Instituto para Ciencias Humanas en Viena.

Entre las **Actividades** organizadas en estos dos primeros meses del año, cabe señalar el debate Elcano sobre “El mundo según Trump” y el realizado en la oficina de Real Instituto Elcano en Bruselas sobre “*Spanish economic and political prospects for 2017 and the implications for the euro*”; así como la conferencia pronunciada por el ministro de Asuntos Exteriores de Turquía, Mevlüt Çavuşoğlu, que contó con la presentación de Alfonso Dastis, ministro español de Asuntos Exteriores y de Cooperación. Además del seminario “*A cultural change? Climate security in disaster risk reduction?*”, organizado en el marco del proyecto EDUCEN sobre “*City Culture and Disasters*” del programa H2020 de la UE, el Instituto recibió la visita de la ministra de Relaciones Exteriores y Culto de Argentina, Susana Malcorra.

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* del debate Elcano “El mundo según Trump”.

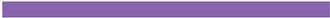
Contenidos





Publicaciones

- 7** Italy and Spain: a tale of two countries
Sebastián Puig & Ángel Sánchez
- 18** Trump: ¿el cisne negro?
Sebastián Royo
- 30** El nuevo contexto de la relación económica entre España y Arabia Saudí
Gonzalo Escribano
- 41** Trump and the defence of Europe
Daniel Keohane
- 44** A strategy for Europe's neighbourhood: keep resilient and carry on?
Sven Biscop
- 50** La economía mundial ante 2017
Federico Steinberg y Miguel Otero Iglesias
- 58** El poder de la influencia rusa: la desinformación
Mira Milosevich-Juaristi
- 65** 2016 y la seguridad europea
Carlos Miranda Elio
- 72** Making sense of Europe's Southern Neighbourhood: Main Geopolitical and Security Parameters
Luis Simón & Vivien Pertusot
- 79** EU-Mercosur: tapping the Atlantic's potential
Paula Lamoso
- 82** Sonata de um ano de governabilidade em Portugal: à procura de um adagio
Patrícia Lisa
- 89** Antiterrorismo Trump
Fernando Reinares
- 93** España en el G20: estar y ser
Andrés Ortega
- 103** Trump's supply-side energy policy and the low-carbon transition
Paul Isbell
- 116** Towards a post-Brexit 'partnership for democracy' between the EU and the UK
Pablo José Castillo Ortiz
- 120** Argelia y el precio de la electricidad en Europa
Gonzalo Escribano
- 124** Spain's merchandise exports notch up yet another record
William Chislett



Entrevista con...

- 131** Ivan Krastev



Actividades

- 135** Debates Elcano "El mundo según Trump"

Seminario "A cultural change? Climate security in Disaster Risk Reduction"



Conectados

- 137** Elcano en las redes sociales

Publicaciones



Italy and Spain: a tale of two countries

Sebastián Puig & Ángel Sánchez

Italy has been the focus of Europe's woes over the past few weeks. The outcome of its constitutional referendum on 4 December caused much nervousness in the markets and renewed concerns about the future of the EU. A number of analysts predicted a continental cataclysm if Prime Minister Matteo Renzi were to fail in his attempt to implement a set of reforms that ultimately would reduce the powers of the Senate and grant the Government much more power and freedom of manoeuvre to tackle Italy's main structural challenges: the troubles with the Italian banking sector, the rise of Beppe Grillo's Five Star Movement and the real risk of permanent political and economic stagnation.

Finally, Renzi lost his personal bid for the planned reforms and resigned. In his place, Italy's President Sergio Mattarella proposed Paolo Gentiloni, who has won the support of both chambers of Parliament. It has turned out that the Ministers in the 'new' government appointed by Gentiloni are almost the same as Renzi's cabinet. All are committed to a very similar 'new' agenda, full of the usual 'new' great expectations. Meanwhile, markets have barely bounced. A key issue should be borne in mind: Renzi is the fifth consecutive Italian Prime Minister to resign, after Prodi, Berlusconi, Monti and Letta. Everything seems to change in order to remain the same: Italian business as usual.

At 1,373 km from Italy, Spain seems to be following a different course. Despite the Spanish Popular Party not having an absolute majority in Parliament, the former Prime Minister Mariano Rajoy managed to be invested for a second term and formed a new Government, relying on concrete agreements with other parties to achieve much-needed stability for the country. Good

macro indicators support Rajoy's position: GDP is forecast to achieve a remarkable 3.2% growth in 2016, the unemployment rate is still high but declining steadily,

consumption has improved and exports are consistently beating expectations. The two different country trends are reflected in the bond market yield curves shown in Figure 1.

Figure 1. Spanish and Italian 10-year bond yields



Source: European Commission and the authors.

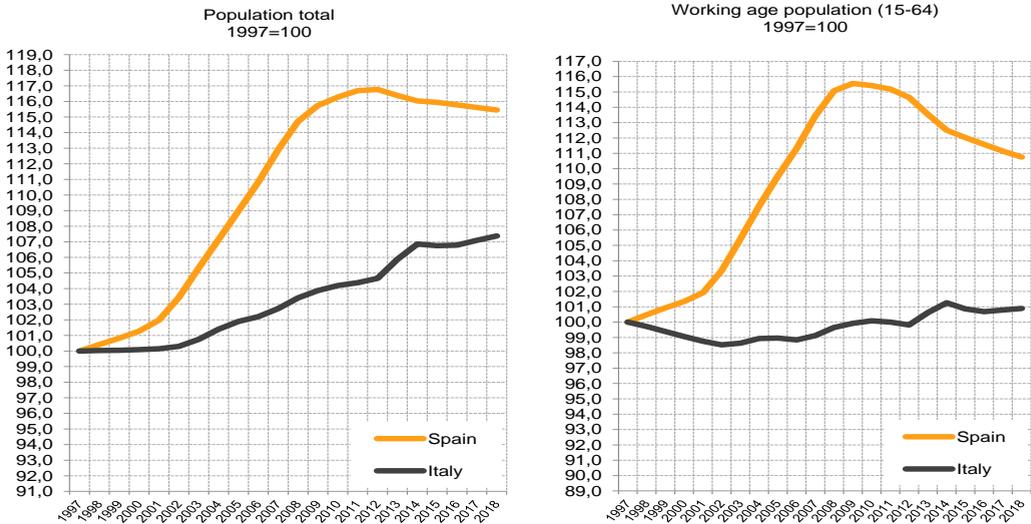
Taking into account these apparent divergences, it is worth analysing the socio-economic trends in Italy and Spain. Ultimately the aim is to find out whether Spain's better performance is structural or merely temporary. A closer look at the evolution of key indicators in both countries may help better understand transalpine realities.¹

Demographics

The main factor that distinguishes Italian from Spanish demographics is migration. The immigration boom and bust that occurred in Spain, especially since the beginning of the 21st Century, did not take place in Italy. The impact on population growth was substantial, as shown in Figure 2.

¹ The graphs are based on historical data and the latest European Commission forecasts.

Figure 2. Spain and Italy: total population and working-age population

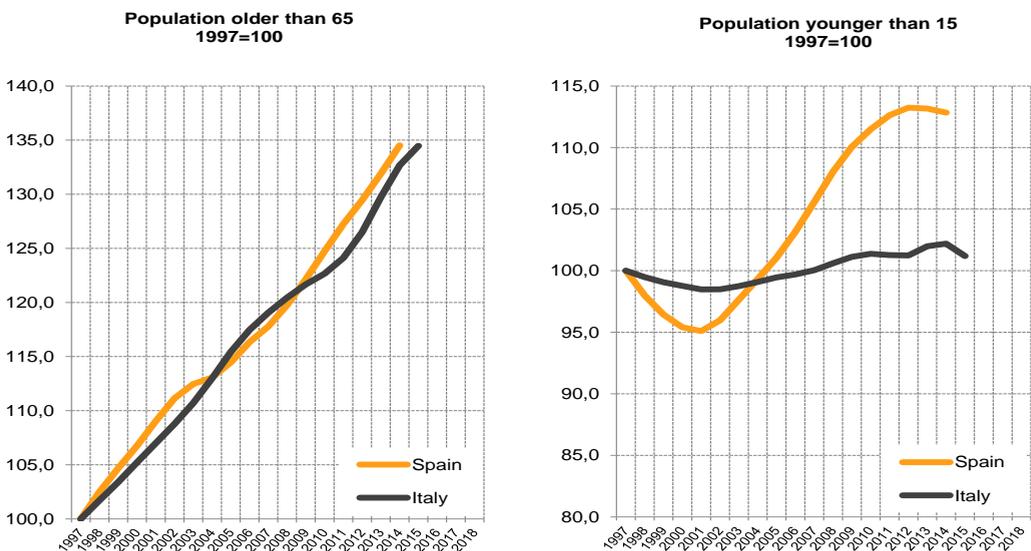


Source: European Commission and the authors (@_combarro_).

Although the population aged over 65 increased at the same rate in both countries, the Spanish immigration boom helped

rejuvenate the demographic base. As shown in Figure 3, that did not happen in Italy.

Figure 3. Spain and Italy: population over and under 65 years of age



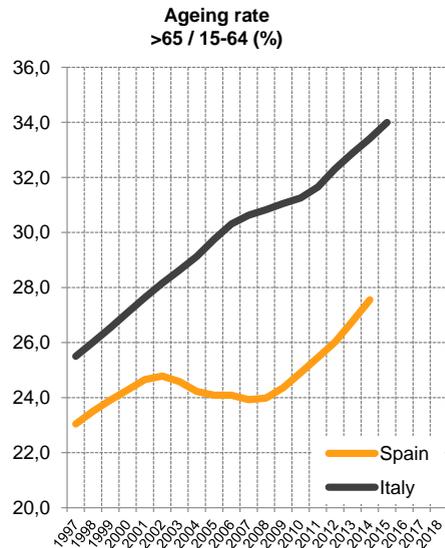
Source: European Commission and the authors (@_combarro_).

These trends finally resulted in clearly different aging rates (see Figure 4). In other words, Italy has a worse demographic structure than Spain, a fact that could weigh heavily on the country's future.

Employment

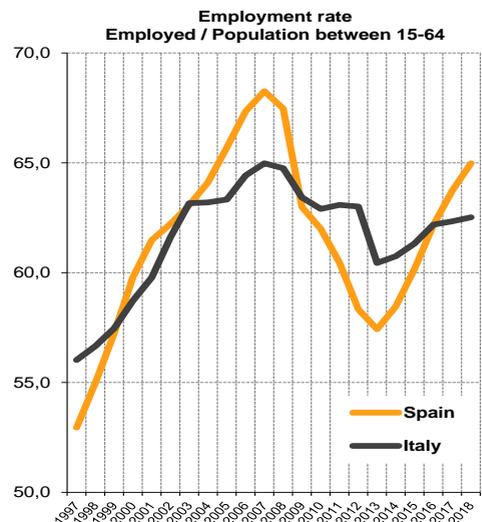
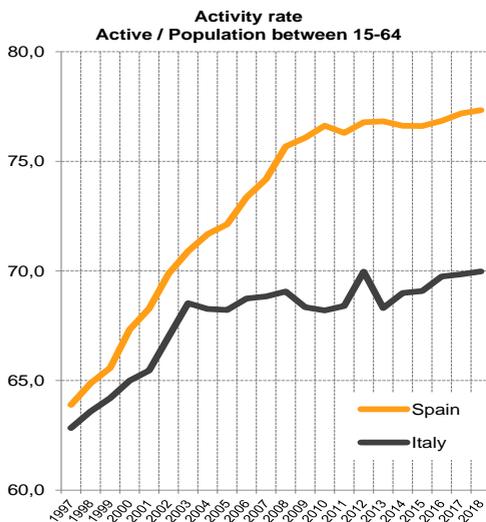
Demographic features have a strong impact on employment. Figure 5 shows how the activity rate in Spain has grown considerably, finishing seven points above Italy's. And although Italy has significantly less unemployment than Spain (11.5% versus 19.7%), its employment rate is forecast to become lower, meaning that more Italians than Spaniards will stop looking for work.

Figure 4. Spain and Italy: aging rate



Source: European Commission and the authors (@_combarro_)

Figure 5. Spain and Italy: Activity and employment rates



Source: European Commission and the authors (@_combarro_).

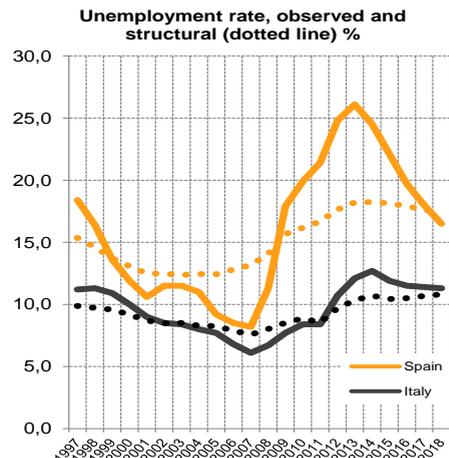
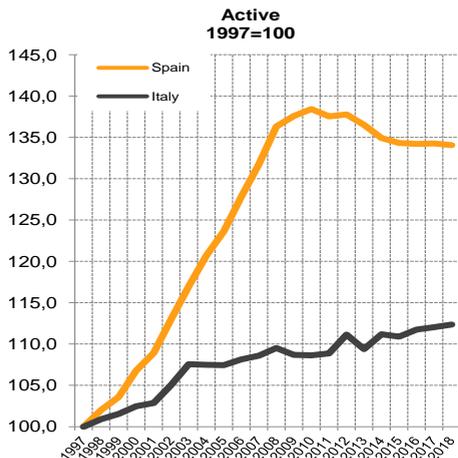
The active population grew in Spain due to the immigration inflows mentioned above, as well as to the higher female labour-force participation rate. From 1990 to 2014 female

participation has risen from 34% to 53% in Spain and from 35% to only 40% in Italy (see World Bank data). Hence, although there is a much lower unemployment rate in

Italy, the latter's inactivity rate is much higher than Spain's. To complete the picture, it is also worth noting that the average hours worked per employee in both countries have converged in the lower range. Therefore,

putting all these factors together, it can be concluded that Spanish labour market now appears to be in a better shape than its Italian counterpart.

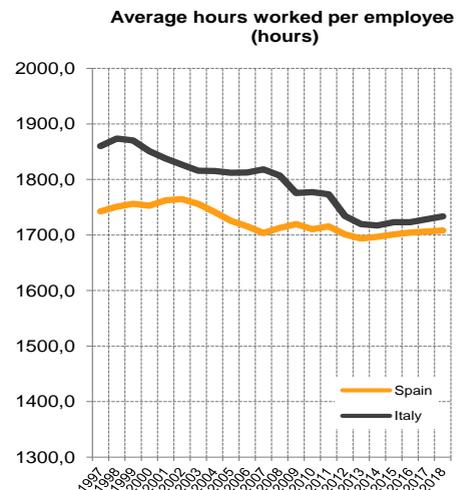
Figure 6. Spain and Italy: active population, unemployment rates and average hours worked per employee



Growth

While Italy is the world's ninth largest economy in GDP PPP terms (with Spain in 14th place), its poor growth is undoubtedly its sword of Damocles. It has consistently underperformed compared with the rest of the euro area during the past three decades, a trend which started long before the introduction of the euro and has deteriorated in the aftermath of the financial crisis.

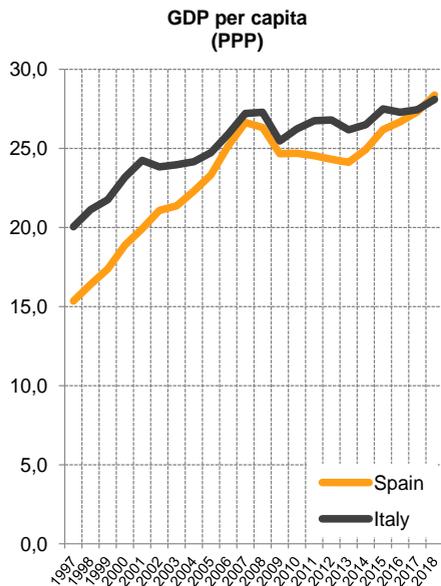
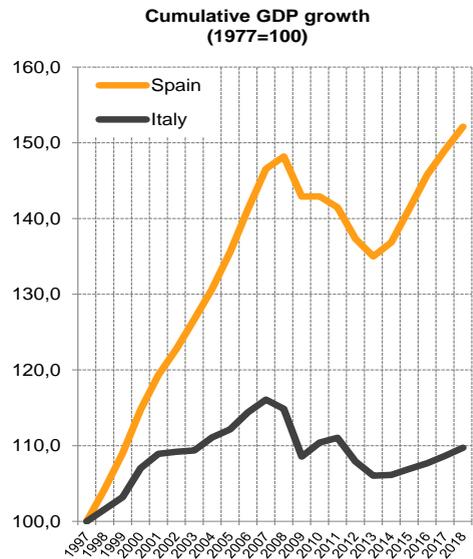
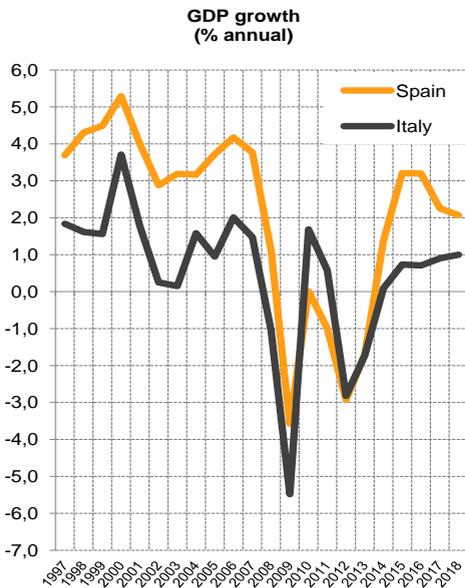
The graphs in Figure 7 show the comparison between Spanish and Italian GDP growth. While in annual terms the difference could seem somewhat limited, the contrast between cumulative growths is significant: 50% since 1997 in Spain versus 10% in Italy. Moreover, according to EU forecasts, in 2018



Source: European Commission and the authors (@_combarro_).

Spain will surpass Italy in per capita GDP (in PPP terms) for the first time ever.

Figure 7. Spain and Italy: GDP growth, cumulative GDP growth and GDP per capita



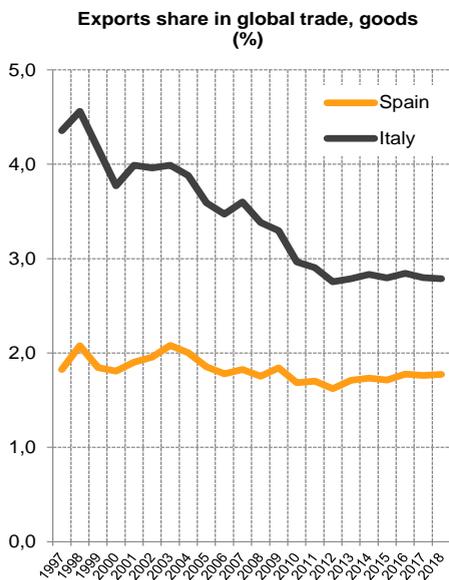
Source: European Commission and the authors (@_combarro_).

Trade

No doubt Italy, the world's 10th largest exporter in 2015 (while Spain was only 18th), stands out as a manufacturer and seller of high-quality goods, especially in the luxury market; the Italy brand has been a key factor in the relative resilience showed by transalpine exports during the crisis. However, demand in Italy's export destinations has grown less than world trade, causing the country to lose market share in world exports. At the same time, Spain's share in global trade has remained relatively stable, although at a lower level.

When it comes to bilateral trade, Spain is maintaining its share in Italian imports (at around 5%), whereas Italy has been progressively losing quota in the Spanish market.

Figure 8. Spain and Italy: share of exports in global trade (goods)



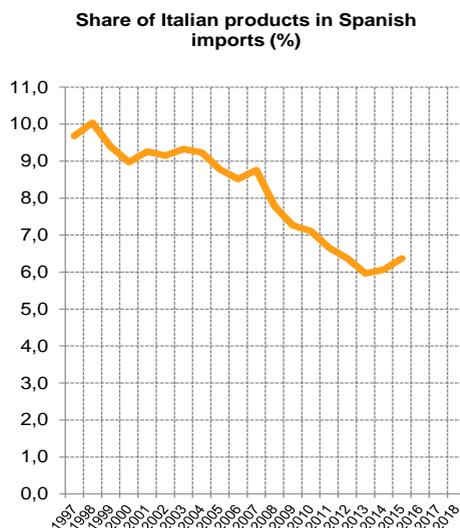
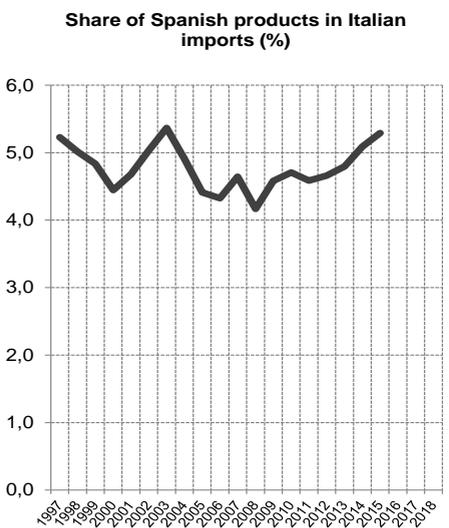
Source: European Commission and the authors (@_combarro_).

Public debt and deficit

Another significant source of concern in Italy is its public debt, now close to 140% of GDP, a disturbing level mainly caused by the country’s poor GDP growth. In overall volume, it is the second-largest public debt among Eurozone countries and the fourth-largest worldwide. By contrast, the Spanish public debt ratio, which is approaching 100% of GDP, grew faster during the crisis but still remains far from the Italian level.

As for public deficit, the charts in Figure 11 reflect how Italy’s deficit has not been subject to significant variations despite the changes in the economic cycle. The country exited the EU’s Excessive Deficit

Figure 9. Share of Spanish products in Italian imports, share of Italian products in Spanish imports and Spain’s trade balance with Italy



Source: European Commission and the authors (@_combarro_).



The Spanish public debt ratio, which is approaching 100% of GDP, grew faster during the crisis but still remains far from the Italian level.

Figure 9. Share of Spanish products in Italian imports, share of Italian products in Spanish imports and Spain's trade balance with Italy

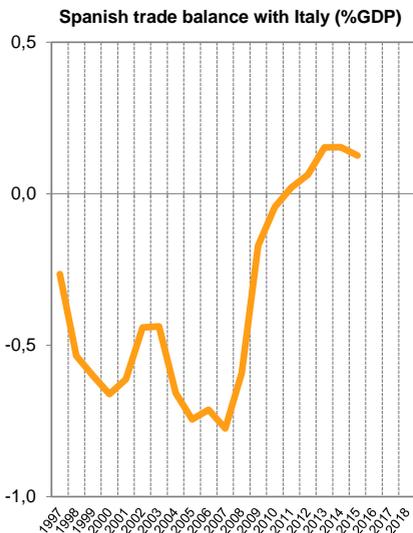
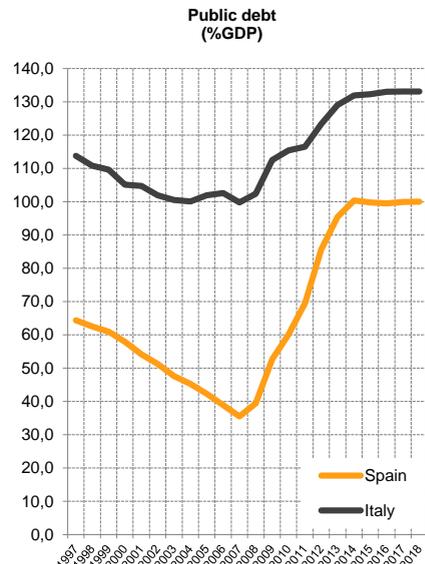


Figure 10. Spain and Italy: public debt



Source: European Commission and the authors (@_combarro_). Source: European Commission and the authors (@_combarro_).

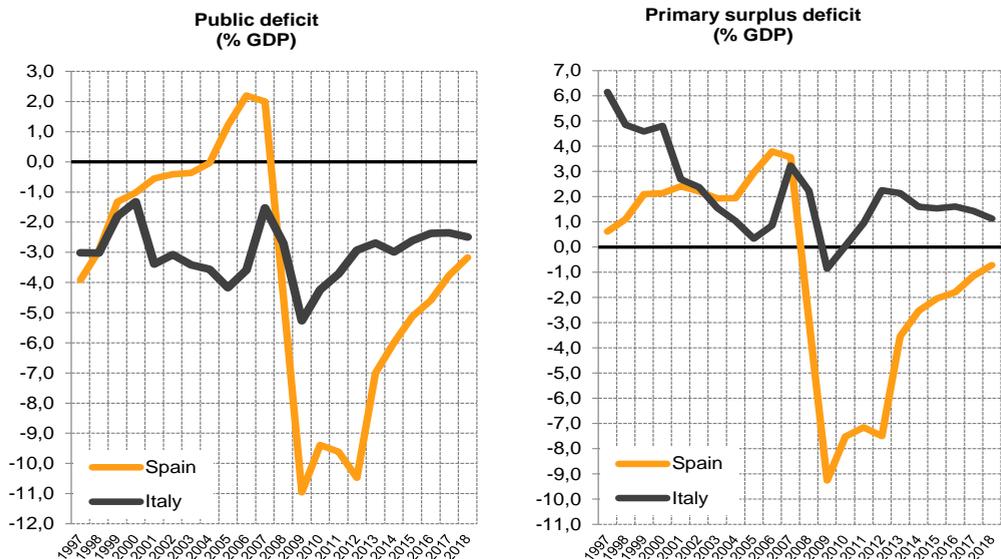
Procedure in 2012, keeping the figure below 3% since then. In contrast, the evolution of Spain's fiscal balance has been much more dramatic and difficult to control. Similarly, Italy has been consistently running moderate primary surpluses, but insufficient to reduce its large debt, while Spain is improving but still struggling to reach its pre-crisis level, mainly achieved through a huge real-estate bubble.

According to the EU, Italy only implemented solid fiscal adjustments in 2012 and 2013, and it is now urging the Italian government to undertake important economic and structural reforms.

Net international investment position

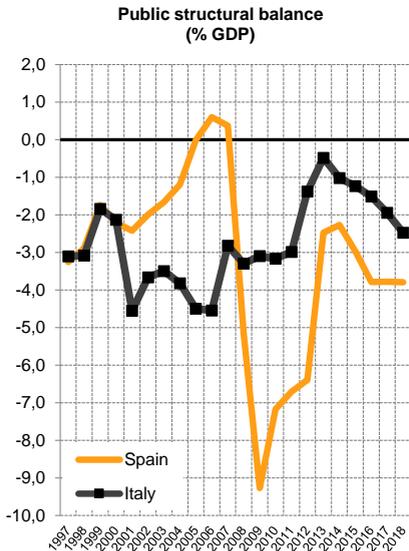
The comparison in this area shows a striking difference between the two countries. Spain is more indebted to the world than Italy. Since the introduction of the euro, both countries' net foreign assets declined, but much more dramatically in the Spanish case. Spain has finally managed to reduce its large current account deficit and has recently shifted to external surpluses, which has been sufficient to stabilise and slowly reduce its net external indebtedness, which is, however, still far worse than Italy's.

Figure 11. Spain and Italy: public deficit, primary surplus/deficit and public structural balance



Source: European Commission and the authors (@_combarro_).

Figure 11. Spain and Italy: public deficit, primary surplus/deficit and public structural balance



Source: European Commission and the authors (@_combarro_).

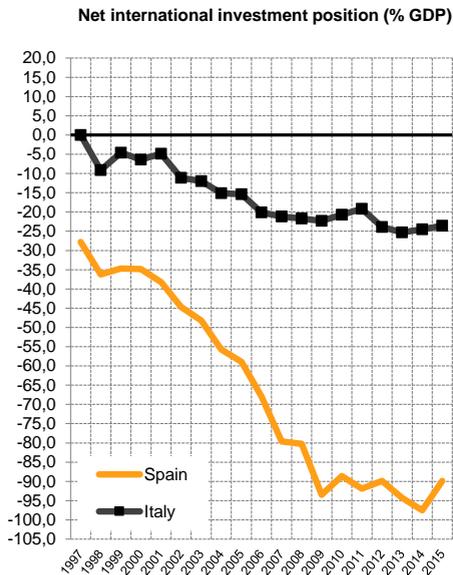
In conclusion

What the Figures above show is two countries with different dynamics. While Italy is still more economically powerful than Spain, it displays more structural imbalances and declining trends. There is a greater demographic problem in Italy than in Spain. Key labour indicators are worse in Italy too, despite its lower headline unemployment. Italy, once a manufacturing powerhouse, is also experiencing weaker external competitiveness and is losing global market share. Finally, Italy's very low growth performance could jeopardise its global geo-economic position and become a heavy burden for future generations.



Since the introduction of the euro, both countries' net foreign assets declined, but much more dramatically in the Spanish case.

Figure 12. Spain and Italy: net international investment positions



Spain seems to be currently in a better position than Italy to undertake its own pending reforms. However, Spaniards should pay much more attention to the Italian situation, because it is, in several ways, a future mirror of what could happen to Spain if it gets swept up in conformism and a false sense of euphoria. In an increasingly globalised and competitive world, this is no time to brag, but to work even harder. Quoting Frederick Douglas (1818-1895), 'if there is no struggle, there is no progress'.

Trump: ¿el cisne negro?

Sebastián Royo

La elección de Donald Trump como presidente de EEUU ha sido catalogada por muchos observadores como un nuevo “cisne negro”, definido por Nassim Taleb como un acontecimiento de baja probabilidad que no cabía esperar dentro del ámbito de las expectativas regulares, porque nada en el pasado indicaba que era posible, pero que tiene un gran impacto, y que tras suceder tratamos de racionalizarlo para explicarlo y hacerlo predecible.

Resumen

No hay duda que la elección de Trump ha sido una gran sorpresa que pocos esperaban, y que puede tener un gran impacto. Sin embargo, ya desde el inicio de la campaña electoral, hace ya más de año y medio, había indicios claros de que su victoria era muy posible, y muchos llevamos meses alertando sobre esta posibilidad. La división y polarización del país que hace que los votantes de Trump raramente se asocien con las elites urbanas que

ahora votan al partido Demócrata nos ha oscurecido algo que era previsible.

El siguiente análisis hace una reflexión sobre algunos de los factores clave que llevaron a la victoria de Trump (factores económicos, el descontento entre un importante segmento de la población, la búsqueda de candidatos de fuera del sistema, cambios estratégicos y de alianzas dentro del partido, y errores de campaña) y concluye con unas reflexiones muy preliminares sobre qué cabe esperar. Pese a que es muy probable que se reviertan algunas de las iniciativas del presidente Obama, hay que tener en cuenta que el sistema institucional de EEUU proporciona unos mecanismos de control de las mayorías que harán difícil cambios drásticos y rápidos.

Análisis

Los factores económicos y el descontento

Pese a la recuperación económica en EEUU, hay que entender el fenómeno Trump por un contexto marcado por la frustración de millones de norteamericanos descontentos por su situación económica y por sus malas perspectivas de futuro.

No hay duda de que la situación económica es muchísimo mejor que la que se encontró Obama cuando llegó a la presidencia en 2008. El desempleo ha caído al 4,6%, el nivel más bajo desde 2007 (el desempleo entre trabajadores que no han terminado el bachillerato es del 8,6% mientras que el de los graduados universitarios es del 2,6%), y la creación de empleo sigue siendo robusta: el último dato disponible fue que se crearon 178.000 nuevos empleos en noviembre de 2016. Desde 2019 se han creado 15,6 millones de empleos. Los salarios, que durante años han estado congelados, ahora crecen por encima de la inflación (aunque la media salarial cayó un 0,1% en noviembre de 2016). Además, la tasa de participación laboral ha subido al 62,9% y se colocó en el nivel más alto desde mayo de 2015. La economía está creciendo a niveles comparativamente robustos y la inflación empieza a despuntar, lo que ha llevado a la Reserva Federal a volver a subir los tipos de interés. Por último, se espera que la economía estadounidense crezca un 2,3% en 2017.

Pese a estos datos tan positivos, millones de norteamericanos piensan que la recuperación les ha dejado de lado. Todavía hay mucha ansiedad, sobre todo entre los menos instruidos y los trabajadores que perdieron sus empleos en la industria, y esto beneficia a Trump. Un análisis más pormenorizado de los datos apoya esta percepción:

- El desempleo entre los graduados de bachillerato cayó al 4,9%, pero es todavía el doble de la tasa para los graduados universitarios, y la tasa de desempleo para los que no tienen titulación de bachillerato subió al 7,9% (era del 7,3% en octubre de 2016).
- Si se tienen en cuenta los 6 millones de ocupados a tiempo parcial y los 1,8 millones que no buscan trabajo de forma activa, el subempleo es del 9,9%, 2 puntos porcentuales más que el mínimo antes de la crisis: el 7,9% en 2006. Esto representa un total de 15,9 millones de norteamericanos (7,8 millones de desempleados, 2,1 millones marginadamente conectados y 6 millones trabajando a tiempo parcial por razones económicas).
- Más de 1 millón de norteamericanos están sufriendo el desempleo a largo plazo que antes de la crisis. Y el desempleo es de más larga duración: en 2010 6,8 millones de personas estaban desempleadas más de 27 semanas. En enero de 2016 este número se ha reducido a 2,1 millones de personas, pero este dato no se ha modificado desde junio de 2015.
- El salario medio es sólo de 25,39 dólares y ha crecido un 2,2% en el último año.
- Millones de familias están más empobrecidas y tienen menores ingresos que antes de la crisis. Ajustado por inflación, los ingresos medios de las familias en 2014 eran de 53.657 dólares, el equivalente de los ingresos medios en 1996.
- Todavía hay miles de empleados a tiempo parcial que querrían trabajos a tiempo completo.

- Hay creciente bifurcación y segmentación en el mercado laboral: crecimiento en sectores con salarios más bajos, como servicios y turismo, pero pérdidas en sectores con salarios más altos, como energía, manufacturas y transporte. Esto también tiene implicaciones geográficas: estados como Michigan y Ohio siguen perdiendo empleo cualificado.
- Hay 2,2 millones de personas en prisión.
- La tasa de participación está todavía en el 62,7%, por debajo del 66% de 2006.
- Los salarios y beneficios son todavía poco atractivos: hay 5,5 millones de ofertas de empleo, un récord, pero una tasa de participación muy baja.

Estos datos económicos revelan las raíces del descontento que ha llevado a millones de votantes a los brazos de Trump. En este sentido, hay que destacar que uno de los fenómenos más perniciosos de las últimas décadas ha sido el deterioro de los estándares de vida de la clase trabajadora blanca (la white working class, WWC). Históricamente, eran estos trabajadores los que constituían el corazón de la clase media americana. Hoy en día los WWC se han convertido en una clase económica marginal con pocas perspectivas profesionales y pocas posibilidades de promoción social, que está replicando mucho de los males sociales que tradicionalmente se han asociado con otras minorías más pobres como los hispanos y los afroamericanos: drogas, dependencia del Estado de bienestar, pobre educación y marginación

social. Hay libros publicados recientemente de imprescindible lectura si se quiere entender qué ha pasado, como *Hillbilly Elegy* de J.D. Vance, *White Trash: The 400-Year Story of Class in America* de Nancy Isenberg y *Strangers in Their Own Land: Anger and Mourning on the American Right* de Arlie Russell Hochschild, que describen de forma magistral la situación de la WWC. Y, según las encuestas, son uno de los grupos más pesimistas del país. Millones de ellos viven ahora en las zonas rurales más marginadas, que se han convertido en bastiones del Partido Republicano. Se han convertido en un nuevo grupo identitario que se define en oposición a otros grupos (las minorías, las elites y los inmigrantes...) lo que ha contribuido a la balcanización política y económica del país.

Al mismo tiempo, las instituciones que proporcionaban la cohesión e integración de estos trabajadores blancos –como las iglesias, empresas, gobiernos locales, bancos, sindicatos y organizaciones cívicas– se han ido erosionando en las últimas décadas a consecuencia de las transformaciones tecnológicas y económicas que han llevado a un proceso de desindustrialización por gran parte del país, con consecuencias muy negativas para el capital social, como describe magistralmente Robert Putnam en sus libros *Bowling Alone* y *Our Kids*. En este vacío ha surgido la figura de un líder carismático que ha sido capaz de capturar su imaginación y devolverles la esperanza. La clase trabajadora blanca no ha aceptado más su marginalización y, además, Trump ha captado el voto de los votantes de la América rural resentidos contras las

elites de las dos costas y de las ciudades. Trump ha tenido gran éxito en capitalizar su descontento, miedo y resentimiento. Ha conectado con ellos y les ha dado esperanza.

Sin embargo, es importante resaltar que, contrariamente a las percepciones, no todos los votantes de Trump son blancos y pobres. Muchos de ellos no han sido perjudicados por la desindustrialización, la globalización ni la inmigración. Pero tienden a ser los menos educados y los más pesimistas sobre el futuro. Además, hay que enfatizar que un 50% de las mujeres blancas le votaron.

El candidato anti-sistema

También hay que entender el fenómeno Trump por la gran decepción que hay con los políticos tradicionales, que han incumplido sistemáticamente sus promesas. Esta elección ha sido un rechazo sin paliativos al establishment –la clase dirigente–. Muchos votantes estaban buscando a alguien de fuera del sistema que diera una respuesta a su ansiedad y a su descontento. Hay millones de norteamericanos que sienten que no se les respeta, que buscan una narrativa que explique qué es lo que ha pasado con sus vidas y que quieren hacer pagar a los que ellos consideran como los culpables de sus problemas (los inmigrantes, los líderes políticos, los bancos...). Pese a que el Partido Demócrata ha sido históricamente el partido de los trabajadores, Hillary Clinton (no tanto Sanders) ha fracasado en hacerles ver que entendía su sufrimiento y su predicamento, y que iba a buscar soluciones. Su comentario calificando a la mitad de los votantes de Trump como

“deplorables” fue devastador para su campaña. Por el contrario, Trump, sin una historia política a sus espaldas, se postuló como el candidato de fuera del sistema y desarrolló una narrativa simple y satisfactoria de lo que había pasado (culpando a las elites) y cómo solucionarlo (el magistral eslogan *Make America Great Again*).

Trump supo cómo capitalizar ese descontento presentándose como la alternativa y la solución. Ha ganado menos como campeón de los desfavorecidos que como candidato en contra del *establishment*. A millones de votantes no les preocupa su falta de experiencia ni lo que dice; les atrae su condición de hombre de negocios exitoso que puede limpiar Washington de políticos corruptos. Su capacidad para ofender a diestro y siniestro (a mujeres, inmigrantes, hispanos, discapacitados...) y a hacer propuestas que parecen impensables (como la expulsión de los inmigrantes ilegales y el famoso muro que van a pagar los mexicanos) hubiesen hundido a cualquier otro candidato. Pero, sorprendentemente, todo le resbala (ha sido el candidato “Teflón”) y, al menos hasta ahora, no ha sufrido ninguna consecuencia negativa. Al contrario, millones le siguen apoyando y no parece importarles nada lo que dice ni lo que hace. Su marca de éxito y su personalidad resisten todo.

El triunfo de Trump ha sido también el de la personalidad y la imagen sobre la sustancia. Trump es una marca: la marca del éxito y el triunfo (“¡soy un ganador, ganador, ganador!”), y eso es lo que vende (pese a que la realidad del

éxito personal que presenta está llena de agujeros y es muy cuestionable). La superficialidad de sus propuestas, su falta de experiencia, su populismo, su pragmatismo y la inconsistencia de sus posiciones hubieran sido fatales para un candidato tradicional. Pero Trump no es un candidato tradicional sino que se ha presentado como el candidato anti-sistema, el *outsider* que puede conseguir resultados y volver a hacer a EEUU grande de nuevo. Trump es un *entertainer* y estos sujetos están desempeñando un papel mucho más importante en un entorno en que las instituciones y líderes tradicionales están erosionados.

Su promesa de devolver al país a la grandeza que ha perdido ha tenido un gran éxito y ha capturado la imaginación de millones de votantes, que piensan que Trump puede llevar al país al lugar que le corresponde y hacer realidad un sueño de grandeza que consideraban perdido. Trump, con su narrativa de éxito, es el candidato que ha sabido capitalizar en el miedo, el enfado, la desilusión y el descontento que son tan típicos en nuestros países en estos años que siguen a la crisis financiera global.

Trump es también el anti-Obama, y hay que vivir en EEUU para percibir el enconamiento e incluso el odio que el presidente Obama despierta entre millones de votantes Republicanos. Donde Obama es analítico, articulado, racional, prudente, desapasionado y cerebral, Trump es emocional, irracional, imprudente, insultante, amenazante, pasional e impulsivo. Y esto ha

atraído a millones de votantes que detestan a Obama y todo lo que representa (y, por ser negro, el racismo sigue desafortunadamente muy presente en el país). Los políticos Republicanos tradicionales que compitieron en las primarias (incluyendo a Cruz, Rubio y Bush) representan a los ojos de esos votantes al sistema dirigente que se ha beneficiado del poder y que se ha olvidado de los que se quedan atrás, y Trump es la esperanza de los que se quieren vengar.

Los medios

Los medios han desempeñado también un papel clave en ésta elección. Durante el inicio de la campaña los medios tradicionales (la prensa y la televisión) fueron instrumentales en empujar su candidatura por la visibilidad que le dieron en un momento en que pocos le tomaban en serio. Trump entro en la campaña cuando los medios tradicionales se encontraban en una situación financiera delicada y con grandes dudas sobre su viabilidad futura. Y Trump se convirtió en un maná llegado del cielo para estos medios, aumentado masivamente sus audiencias y número de lectores. Se ha llegado a decir que “los medios necesitan tanto a Trump como un adicto una inyección”, y los medios tradicionales se engancharon como una lapa a Trump para aumentar sus audiencias y beneficios. Algunos estudios muestran que Trump consiguió el equivalente de 2,000 millones de dólares en visibilidad gratis (earned media) durante las primarias. Nunca un candidato había tenido que pagar tan poco para tener tanta visibilidad.

Al mismo tiempo, hay que resaltar que esta campaña ha cristalizado un cambio fundamental en los medios de comunicación, confirmando la erosión de la influencia de los medios tradicionales y el papel clave de los nuevos medios sociales. Hay un nuevo ecosistema (Twitter, Facebook, Instagram, *blogs*) que elimina los filtros y disminuye el papel y la influencia de los medios tradicionales. Estos nuevos medios cambian la óptica a través de la cual los ciudadanos conocen y perciben la política y a los candidatos. Trump los ha usado magistralmente para amplificar su mensaje y para energizar y movilizar a sus votantes (que ya no confían en los medios tradicionales y usan los nuevos medios para compartir una narrativa que mezcla elementos de verdad con mentiras). Y lo ha hecho a un coste cero.

Además, en un contexto en que los datos y la verdad no son tan importantes, los nuevos medios multiplican y facilitan la capacidad de diseminar mentiras, medias verdades, escándalos y desinformaciones. Esta campaña ha confirmado que hay nuevos estándares. La veracidad, los datos y la evidencia empírica ya no cuentan tanto: todo es cierto y nada es cierto. Esto dificulta enormemente la búsqueda de consensos porque ya no hay una base factual sobre la que se puedan construir puntos de encuentro entre los votantes.

Trump es un experto en este nuevo ecosistema, es un entretendedor nato al que le importan poco los datos, la evidencia empírica y la verdad, y tiene además una gran capacidad para generar titulares,

exaltar los instintos y llamar la atención. Tradicionalmente era muy importante para los candidatos conectar a nivel personal con los votantes (la campaña puerta a puerta durante las primarias en estados como New Hampshire simbolizaba históricamente las elecciones presidenciales, y servía a los candidatos para establecer contacto personal con los votantes y para filtrar a los candidatos), ya no. Los nuevos medios y canales de comunicación han permitido a Trump llevar a cabo una campaña muy distinta, basada en grandes acontecimientos masivos y comunicaciones directas con sus votantes a través de los nuevos medios.

Por último, los medios tradicionales también han sido fuertemente criticados por no haber sido capaces de captar suficientemente el sustrato de descontento que predominaba por todo el país. Generalmente aislados en las grandes ciudades, con poca cobertura de las zonas más rurales y de la WWC, y habitando en el mundo de las clases medias y con preferencias liberales (en palabras del columnista del New York Times Nicholas Kristof, “pasamos demasiado tiempo hablando con los senadores, y no con los desempleados”), no han sabido reconocer el sufrimiento de un segmento importante de la población y minusvaloraron la resonancia del mensaje de Trump.

Cambios en los partidos políticos

Esta elección ha sido la de la implosión del Partido Demócrata, que ha sufrido pérdidas históricas y se encuentra en minoría a nivel federal y en la mayoría de los estados. Tal y como describe magistralmente el periodista George Packer en sus artículos

del New Yorker¹ (y en su espectacular libro ganador del prestigioso *National Book Award*, *The Unwinding: An Inner Story of the New America*), de ser históricamente el partido de los trabajadores del New Deal de Roosevelt, en la década de los 90 –bajo Bill Clinton– se convirtió en un partido desideologizado que dejó en gran parte de lado su tradición liberal para convertirse en una maquina electoral que ganaba elecciones pero había abandonado sus raíces, sobre todo en las políticas presupuestarias (la fijación por el superávit fiscal), la desregulación financiera (la eliminación del *Glass-Steagall Act*), el apoyo al libre comercio (NAFTA) y la obsesión por la educación como la solución a casi todos los problemas sociales. Este pragmatismo, y el abandono de los principios económicos que habían llevado al partido a representar a las clases trabajadoras, rindió réditos electorales en los 90, pero se ha convertido en un albatros en esta década, ya que se convirtió en gran parte en el partido de las elites.

El optimismo de los Demócratas durante los 90 sobre la capacidad de EEUU de afrontar los retos tecnológicos y de la globalización a través de la educación no se han materializado: las desigualdades han crecido y los estándares de vida de los trabajadores y las clases medias se han deteriorado. La crisis de 2007 ha hecho pedazos esas previsiones optimistas y ha mostrado que las políticas económicas y comerciales de las últimas décadas han

dejado al descubierto y sin protección a millones de trabajadores (no sólo de EEUU sino también de todo el mundo). Décadas de mediocre crecimiento económico y aumento de las desigualdades han llevado a una fragmentación económica y social, a un deterioro de las instituciones y a una erosión en la confianza en las instituciones, las clases políticas y los líderes. Y 2016 es el año en que millones de votantes finalmente se han rebelado, y no sólo en EEUU (Trump) sino también en otros países como el Reino Unido (*Brexit*), Italia (la reforma constitucional de Renzi), Francia (Le Pen) y Austria (con la derrota por los pelos de la extrema derecha en las elecciones presidenciales)....

Además, en EEUU, como describe Packer, los Demócratas han estado obsesionados con el multiculturalismo y las políticas de identidad, y en las últimas décadas han competido en las elecciones en torno a temas clave pero que no eran fundamentalmente económicos, como el aborto, el control de las armas, los derechos de las minorías y los homosexuales, la inmigración, la diversidad, la guerra de Iraq, las políticas sociales, el Estado de bienestar y el crimen. Se convirtieron en el partido de las minorías y de las elites cosmopolitas cada vez más auto-segregadas geográficamente en las costas y las grandes ciudades (y con preocupaciones como la comida orgánica). Esa era su coalición. Y no han desarrollado un programa económico coherente que diera respuesta a la

¹ Los siguientes artículos de George Packer son todos instrumentales para éste artículo: "Hillary Clinton and the Populist Revolt", *New Yorker*, 24/X/2016; "How Donald Trump Appeals to the White Working Class", *New Yorker*, 16/V/2016; y "Why Leftists Go Right", *New Yorker*, 15/II/2016.

desesperación de millones de ciudadanos. El Partido Demócrata se olvidó de sus pobres blancos, a los que ha tratado cada vez con mayor condescendencia y superioridad moral, y ahora lo ha pagado. Y lo más lamentable es que ha apoyado políticas (como la guerra de Iraq y las políticas pro-inmigración) en las que las elites no han tenido que pagar un precio. De ahí el gran resentimiento por parte de los trabajadores blancos. Todo esto se ha acentuado por las políticas de identidad que han contribuido a la Balcanización política y han convertido a los blancos trabajadores en otro grupo de interés, llevando a una dialéctica –marcada por la competencia entre grupos y el resentimiento– de juegos de suma cero.

El Partido Republicano se ha beneficiado de la estrategia Demócrata y ha sabido atraer a los votantes Demócratas desencantados. Millones de votantes tradicionalmente Demócratas, que se han sentido traicionados por las políticas del Partido Demócrata (desde su punto de vista el libre comercio o la inmigración han empeorado sus estándares de vida y los programas del gobierno no les han ayudado) y ridiculizados por los ataques de los Demócratas contra la religión o las armas, estaban buscando una alternativa. No debería ser sorpresa, pues, como describe Packer, que se hayan echado en brazos de los Republicanos que les han tomado en serio, y se han sentido atraídos por su retórica anti-gobierno, anti-inmigración y anti-minorías. Palin ya fue un aviso.

En este sentido, esta elección ha sido también la culminación de las tácticas y dialéctica del Partido Republicano durante las dos últimas décadas y la ausencia de límites y barreras. Packer describe como las guerras culturales que caracterizaron anteriores campañas electorales se han convertido ahora en guerras de clase, y los Republicanos son ahora los campeones de las clases trabajadoras blancas. La paradoja es que el Partido Republicano, que en las últimas décadas ha sido el partido de Barry Goldwater y Ronald Reagan, que rechazaba las intervenciones del Estado y abogaba por un Estado mínimo, es ahora, en manos de Trump, el que defiende la intervención selectiva del Estado. Esto explica la paradoja de que las zonas más “rojas” del país, que votan a Republicanos, son las que tienen el gasto público en programas sociales más alto del país. El Partido Republicano se apoya ahora en una coalición de intereses empresariales y de trabajadores blancos, unidos por su desafecto y su rechazo a la condescendencia de las elites liberales y del gobierno. Estos ciudadanos se sienten resentidos contra las elites e instituciones de Washington porque perciben que no hacen nada para solucionar sus problemas, y que sólo benefician a los ricos y los poderosos. En este sentido, el voto por Trump es su intento por penalizar a las elites que les han abandonado. Lo peor es que está dinámica se alimenta del odio y el rencor.

En esta elección se ha visto la ruptura de la dialéctica derecha-izquierda, tal y como describe Packer, y su sustitución por la dialéctica arriba-abajo, en la que

hay elites que apoyan a cada partido: la de los Republicanos es una elite empresarial y la de los Demócratas una elite de profesionales. A ellos se unen las clases trabajadoras y los blancos a los Republicanos y las minorías a los Demócratas. Pero hay que resaltar que ambos partidos están fragmentados. El Partido Republicano, entre los que siguen defendiendo las políticas conservadoras tradicionales y los que ahora apoyan a Trump, y en el Partido Demócrata entre los más progresistas y los nuevos Demócratas.

Durante las primarias Demócratas, Bernie Sanders obtuvo su apoyo entre ciudadanos que se sentían marginados, jóvenes que se ven cargados de deudas educativas y con pobres perspectivas profesionales, y trabajadores de cuello azul que han estado históricamente afiliados al Partido Demócrata, así como progresistas que estaban descontentos con la moderación de Clinton, a la que veían como parte de la elite que les había abandonado. La filtración de sus discursos a Goldman Sachs reforzó esa imagen de que decía cosas distintas en público y en privado, y que no se podía confiar en ella. En un contexto de gran escepticismo y cinismo, los votantes no están dispuestos a aceptar los acuerdos en salas con puertas cerradas. La crisis, y la decisión de Obama de no imputar a los gestores de Wall Street, acentuaron el resentimiento contra las clases dirigentes y las elites, y han llevado a los brazos de los Republicanos a miles de votantes Demócratas (Trump ganó en más de 200 distritos en los que ganó Obama en 2012).

En el Partido Demócrata la ruptura es menos profunda porque hay consenso sobre el papel activo del Estado. Sin embargo, ésta fractura es muy visible en el Partido Republicano y Trump la ha acentuado porque su pragmatismo, falta de raíces ideológicas y defensa del papel activo del Estado es contraria a las posiciones tradicionales del partido –lo que llevó a pensar a los líderes del partido al inicio de las primarias que no tenía ninguna posibilidad y a acusarle de no ser conservador–. Eso hizo que Trump atrajese a votantes blancos que quieren la ayuda del Estado para ellos, no para las minorías. El conservadurismo de estos votantes no es tanto el tradicional sino que es un conservadurismo en contra de los cambios raciales y sociales que se están produciendo en el país y en contra de la globalización por su impacto económico en sus comunidades. Como enfatiza Packer, esta elección ha sido una llamada a barrer el orden dominante en ambos partidos. Y este es un fenómeno global, no sólo de EEUU.

Otros factores

A la espera de datos definitivos, parece indudable que la investigación del FBI sobre los correos electrónicos de Clinton y la decisión de su director James Comey de re-abrir (y después cerrar) la investigación pocos días antes de cerrarse la campaña, así como las filtraciones de WikiLeaks en las que Rusia parece haber desempeñado un papel fundamental, también tuvieron un papel clave en el resultado de estas elecciones.

Tampoco hay que minimizar las debilidades de Clinton como candidata y los errores de su campaña. Hillary era una candidata con grandes carencias. Era muy vulnerable porque representaba a los *insiders* del *establishment* en un momento histórico en que había un gran clamor en contra de la clase dirigente. Las filtraciones sobre sus discursos a Goldman Sachs dañaron su reputación entre los votantes de cuello azul y sus declaraciones calificándolos como “deplorables” confirmaron las sospechas que millones ya tenían sobre ella. Clinton era una candidata tradicional en un momento de transición marcado por la desconfianza en las elites tradicionales en ambos partidos. Pese a una trayectoria política y de servicio público admirable que la cualificaba indudablemente para la presidencia, Clinton tenía también una historia de escándalos y decisiones cuestionables (la controversia sobre su decisión de usar una cuenta de e-mail privada ha marcado su campaña), así como una querencia por el aislamiento, la falta de transparencia y sinceridad, y de mentiras que la hacían muy vulnerable. Al mismo tiempo, Clinton llevaba en su equipaje los escándalos de la Administración de su marido y representaba mejor que nadie a las elites tradicionales que han generado tanto descontento entre millones de ciudadanos y que también han fracturado al Partido Demócrata. Las primarias Demócratas, en las que tuvo grandes dificultades para derrotar a un candidato socialista, ya fueron un importante aviso de lo que se avecinaba.

Además, hay que destacar los errores del Partido Demócrata, primero eligiendo a

Hillary Clinton como candidata y después en su gestión de la campaña. Su estrategia durante la campaña ha dejado mucho que desear y le ha costado muy caro: la autocomplacencia de que tenía una mejor infraestructura para organizar y movilizar a los votantes; el uso poco productivo de las donaciones (ha gastado mucho más que Trump); la estrategia de centrarse más en las deficiencias personales de Trump, con la esperanza de que se autodestruyera, que en proponer un futuro optimista que atrajera a los votantes; la confianza en que los votantes de estados tradicionalmente Demócratas (como Pensilvania, Michigan, Wisconsin...) votarían a Clinton, lo que le llevó a descuidarse y a no visitarlos suficientemente durante la campaña; y minusvalorar el impacto mediático y la estrategia de campaña de Trump. Son todo errores acumulados que le ha llevado a la derrota. Y no sólo en la presidencia sino también en las dos cámaras del Congreso, que era factor clave. Ha habido mucha autosuficiencia y mucha autocomplacencia.

Sin duda que el odio a Clinton entre segmentos muy significativos del Partido Republicano ha sido otro elemento unificador y movilizador a favor de Trump. Además, también hay que resaltar como un factor importante el hecho de que Clinton fuese mujer. Habrá que ver los datos, pero parece muy probable que la resistencia de una parte importante del país a tener una mujer como presidenta en la Casa Blanca ha sido otro factor clave. El sexismo sigue siendo un grave problema en este país y una asignatura pendiente. Todavía hay un grueso techo de cristal que hay que romper.

Las acusaciones y ataques que Clinton ha sufrido durante la campaña por ser mujer han sido deplorables.

Todos estos factores han contribuido también a llevar a Trump a la presidencia, pese a perder el voto popular por más de 2,8 millones de votos.

Conclusiones

En muchos aspectos, pese al gran eslogan de la campaña de Trump (*Make America Great Again*) esta elección ha sido una victoria del miedo, del revanchismo y del pesimismo, sobre el optimismo con el que se abría el mandato de Obama hace ocho años. Pero hay que recordar que la opinión pública cambia muy rápidamente. Hillary Clinton tenía un apoyo de más del 60% hace tan solo dos años y ha perdido la elección. También recordar que los ciclos electorales son muy cortos: los Demócratas perdieron las elecciones presidenciales de 2004, pero en sólo dos años recuperaron el Senado, y en cuatro años Obama ganó la presidencia y consiguieron la mayoría en las dos cámaras del Congreso. Y, en este caso, Trump ha ganado perdiendo el voto popular por más de 2,8 millones de votos. Por tanto, hay que huir de la tentación de percibir esta victoria como otra ola irreversible. En dos años habrá nuevas elecciones. Además, hay que resaltar que la realidad demográfica favorece a los Demócratas, ya que la población está creciendo más rápidamente entre sus votantes.

Sin embargo, es importante recordar, y eso debe de ser una de las grandes lecciones de esta elección, que la confluencia de la

globalización y los cambios tecnológicos ha resultado en perdedores, ha incrementado las desigualdades y ha aumentado la brecha entre el trabajo y el capital. Y esto es cierto a nivel global, y hay que encontrar soluciones, no sólo en EEUU. Trump propone más aislamiento y límites al comercio. Habrá que ver si funciona.

Los Demócratas (y los partidos de izquierda en general) se deben de centrar ahora en un desarrollar un programa económico que se enfoque en la equidad. Hay que construir nuevos puentes que ayuden a cerrar las heridas y la brecha que se ha abierto en las últimas décadas, y eso requiere un nuevo acuerdo social. Es imprescindible mantener la cohesión social, y para ello es fundamental seguir invirtiendo en educación (y, sobre todo, en educación infantil), formación profesional, infraestructuras y un Estado de bienestar con protecciones mínimas. La izquierda tiene que convencer a los votantes de que tiene las propuestas para solucionar sus problemas y para crear oportunidades laborales que abran perspectivas de futuro y, al mismo tiempo, que va a proporcionar el colchón social que necesitan para protegerles y conseguir más igualdad.

Hay preocupación por ver el impacto que Trump tendrá en el legado de Obama: Obamacare, el acuerdo con Irán, el acuerdo de medio ambiente de París y sus decisiones ejecutivas en temas como la inmigración y el medio ambiente son las más vulnerables porque no requieren acción del Congreso. Los Republicanos ya están planeando implementar el *Congressional*

Review Act de Newt Gingrich para tratar de derogar rápidamente algunas de las acciones de Obama.

Sin embargo, es importante tener en cuenta que cambios radicales son muy difíciles por el sistema de control y contrapesos (*checks and balances*) de EEUU. Esto será difícil de entender desde la perspectiva parlamentaria europea en que una mayoría absoluta parlamentaria y la fusión de poderes garantizan al candidato ganador el poder para llevar a cabo su programa electoral. En EEUU los fundadores de la nación crearon una figura de presidente con poderes muy restringidos para evitar que se convirtiese en un nuevo monarca. El sistema de separación de poderes, y el de checks and balances que son la base de la Constitución de EEUU, obligan al presidente a trabajar con el Congreso para poder avanzar cualquier iniciativa legislativa. Y pese a que los Republicanos tienen mayoría en las dos cámaras legislativas eso no le garantiza de ninguna manera que muchos de sus compromisos electorales saldrán adelante. Obama también tenía mayoría en las cámaras cuando llegó al poder y, con la excepción del paquete de estímulo fiscal (que tuvo que diluir muy significativamente) y su programa de salud, prácticamente no pudo hacer mucho más esos años. Y hay que resaltar que el partido Republicano está profundamente dividido sobre muchas de las propuestas de Trump (libre comercio, inmigración, política exterior, políticas fiscales...). Y, además, la relación entre Trump y algunos de los líderes Republicanos del Congreso es muy tirante. Tal y como

recordaba Obama recientemente, el gobierno federal es un portaviones que gira muy lentamente, no un coche de carreras. Por último, es importante resaltar que un factor novedoso que hace cualquier previsión aún más impredecible es que la conexión entre Trump y millones de sus votantes no está basada en principios ideológicos, porque él no los tiene. Confían en él más allá de lo que diga o de lo que haga. Esto le va a dar mucha más flexibilidad a la hora de tomar decisiones. Muchos de sus votantes quieren soluciones a los problemas, no tanto ideología. Ya se están viendo, incluso antes de su toma de posesión, cambios en algunas de sus promesas electorales.

En esta elección ha habido un componente emocional muy alto. En muchos aspectos no es exagerado destacar que esta elección ha redefinido la política en EEUU, que ha quedado marcada por un nivel de odio y de desconocimiento casi sin precedentes. Trump ha normalizado lo que hasta hace muy poco parecía inaceptable, al menos públicamente. Va a ser muy difícil volver a meter al genio en la botella. Pero, más allá de la retórica, es imprescindible responder a la situación y los miedos de estos votantes que se sienten marginados y que están convencidos (con gran parte de razón) de que el sistema les ha fallado. Además, ya no se puede seguir ignorando el riesgo del creciente nacionalismo. La movilización de millares de jóvenes en las últimas semanas, que por fin se han dado cuenta de que las elecciones importan, da esperanza sobre el futuro.

El nuevo contexto de la relación económica entre España y Arabia Saudí

Gonzalo Escribano

El deterioro de la situación económica de Arabia Saudí, así como los ajustes y reformas propuestos para hacerle frente, constituyen un nuevo contexto para la relación económica bilateral.

Resumen

Este documento aborda, primero, el estado y la evolución de la relación económica entre España y Arabia Saudí. A continuación, analiza la coyuntura económica saudí y las principales reformas aplicadas y previstas. Finalmente, las conclusiones exploran las vías con que cuenta España para trabajar en la relación económica bilateral en el nuevo contexto económico saudí.

Análisis

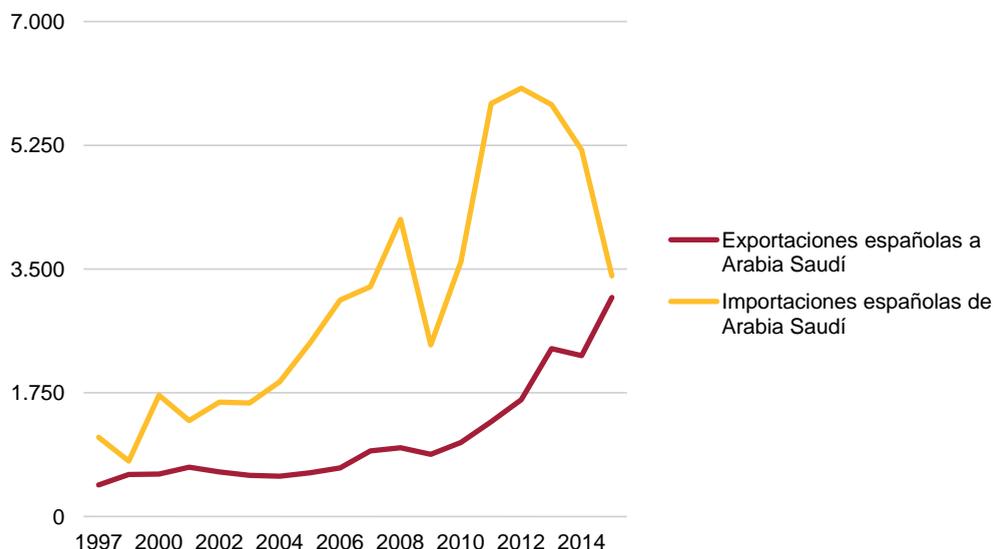
Introducción

Las relaciones económicas entre España y Arabia Saudí se han intensificado notablemente en la última década, pero el ajuste de la economía saudí exigido por la caída de los precios del petróleo

puede ralentizar su dinamismo. Al mismo tiempo, las reformas previstas para liberalizar y abrir el mercado saudí a las inversiones y las empresas extranjeras ofrecen nuevas oportunidades que aconsejan un posicionamiento temprano y acompañamiento institucional. Todo ello exige un replanteamiento de la acción exterior económica española hacia Arabia Saudí, que se ha convertido en un socio económico de España de primera magnitud.

La relación económica bilateral

Algunas cifras bastan para destacar la relevancia de las relaciones económicas entre ambos países. La Figura 1 muestra el rápido aumento de las exportaciones españolas, que se han quintuplicado en la última década, pero que en 2016 empiezan a dar síntomas de fatiga. Al tiempo, muestra el fuerte descenso de las importaciones españolas, que se redujeron a casi la mitad entre 2012 y 2015, y que han seguido cayendo en 2016. El efecto conjunto de aumento de exportaciones y caída de importaciones ha llevado el

Figura 1. Comercio bilateral (millones €)

Fuente: DataComex.

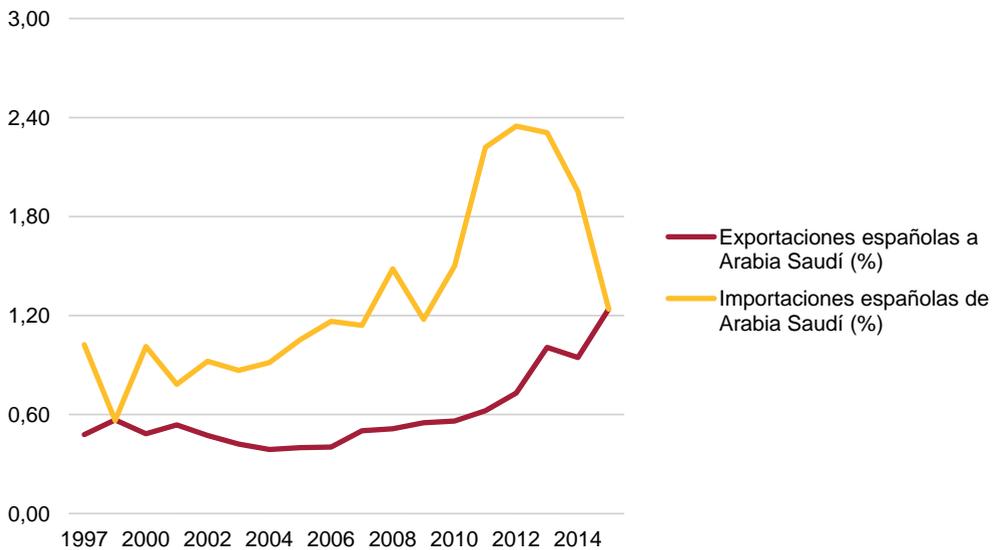
comercio bilateral a una situación cercana al equilibrio, algo que se repite con un ligero superávit para Arabia Saudí hasta octubre de 2016, último dato disponible.

Con unas exportaciones superiores a los 3.000 millones de euros en 2015, Arabia Saudí es un cliente muy importante para España, a la altura de mercados como Argelia y por encima de Brasil, Japón y Corea del Sur, convirtiéndose en el séptimo destino de las exportaciones españolas fuera de la UE. En ese mismo año, Arabia Saudí ocupó el puesto 17 entre los suministradores de España, inmediatamente después de México y por delante de Rusia. En 2015 las exportaciones españolas a Arabia Saudí crecieron un 36%, el crecimiento más fuerte con diferencia de todos los países que cuentan que con

un Plan de Desarrollo Integral de Mercado (PDIM), considerados prioritarios para la exportación española. Debe añadirse que, en general, las exportaciones españolas están muy diversificadas por productos y abarcan más de 4.000 empresas exportadoras.

La Figura 2 recoge el porcentaje que supone Arabia Saudí para las exportaciones e importaciones de España: en la última década las exportaciones a Arabia Saudí han pasado del 0,5% a más del 1,2% de las exportaciones españolas; y las importaciones españolas son mucho más volátiles por la incidencia del petróleo, pero se mantienen por encima del 1% de las totales desde 2005, habiendo llegado en años recientes a superar el 2%. Así, Arabia Saudí es uno de los pocos países

Figura 2. Comercio bilateral (% sobre el total)



Fuente: DataComex.

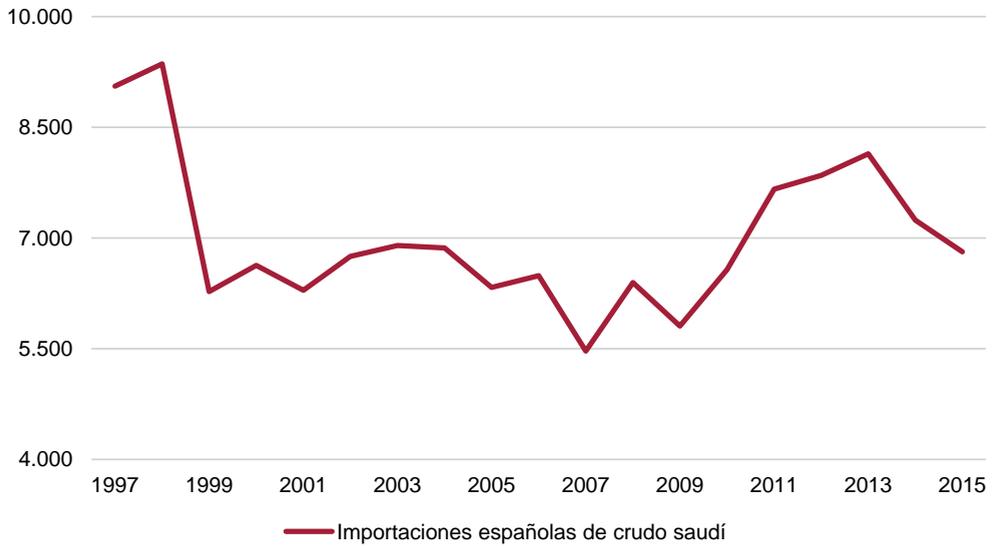
fuera de la UE del reducido grupo de socios que representan más del 1% de las importaciones y de las exportaciones españolas.

Al estar formadas casi íntegramente por petróleo, las importaciones españolas de Arabia Saudí tienen un carácter especialmente estratégico. La Figura 3 representa las importaciones de petróleo saudí en millones de toneladas para eliminar el componente de precio de las Figuras 1 y 2. En la última década, las importaciones españolas en volumen de crudo saudí han aumentado con fuerza. Su contribución a la seguridad energética española debe ser destacada, pues el incremento de las importaciones entre 2011 y 2013 se explica sobre todo por la sustitución por parte de

Arabia Saudí de las importaciones perdidas primero por la crisis libia y a continuación por el embargo a Irán, dos de los principales suministradores de petróleo de España hasta esas fechas.

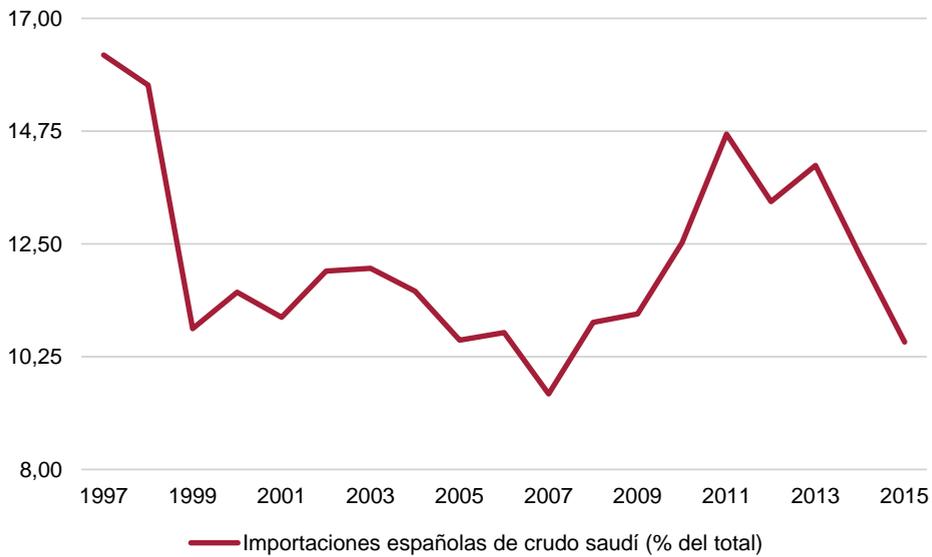
En 2014 y 2015 las cantidades de petróleo importadas desde Arabia Saudí caen, siendo sustituidas en gran medida por México, Nigeria y Angola. En todo caso, como muestra la Figura 4, en la última década Arabia Saudí ha suministrado entre el 10% y el 15% del petróleo importado por España. Esa condición de socio flexible capaz de amortiguar los choques de oferta geopolíticos, como ya ocurrió en el pasado, refuerza el carácter estratégico para España de la relación económica bilateral.

Figura 3. Importaciones españolas de petróleo saudí (miles de toneladas)



Fuente: CORES.

Figura 4. Importaciones españolas de petróleo saudí (% del total)



Fuente: CORES.

La relación bilateral también ha crecido en materia de inversiones, aunque el potencial parece mucho mayor. Especialmente ante un período de reformas en Arabia Saudí que supone oportunidades de negocio para las empresas españolas, pero también por las posibilidades que ofrece para las inversiones saudíes en España la nueva configuración y estrategia del Public Investment Fund, como se verá más adelante. Con datos de DataInvex, en 2015 Arabia Saudí ocupó la posición de undécimo inversor último en España (444 millones de euros) y tercero fuera de la UE, sólo por detrás de EEUU, México y China. En sentido contrario, aunque hayan aumentado en los últimos años, las inversiones directas en Arabia Saudí nunca han superado el 1% de la inversión española en el exterior.

Según el Informe Económico y Comercial sobre Arabia Saudí del ICEX, más importante que la inversión directa es la exportación de servicios, especialmente de ingeniería, pero la ausencia de datos impide realizar una evaluación. Dicho Informe también destaca el potencial de España entre los turistas saudíes, lamentando de nuevo la ausencia de datos y el cuello de botella que supone el proceso de concesión de visados, pese a que su número ha aumentado considerablemente en los últimos años.

Macro-proyectos bien conocidos realizados por consorcios con presencia española, como el AVE Medina-La Meca y el metro de Riad, han tenido claros efectos de arrastre sobre las exportaciones de material

ferroviario. Por ello resulta fundamental asegurar el buen fin de ambos, así como la firma del contrato para que Navantia construya cinco corbetas a la marina saudí, lo que garantizaría carga de trabajo para varios años a los astilleros de San Fernando y una oportunidad adicional de exportación de servicios tras su venta.

Las cuentas y los planes del reino

Como se apuntaba en la introducción, la caída de los precios del petróleo y las medidas económicas de ajuste y reforma han alterado el contexto de las relaciones bilaterales. Arabia Saudí va a atravesar por un momento económico difícil, pero también puede argumentarse que se trata del mono-productor mejor preparado para aguantar el actual nivel de precios, no tanto por sus bajos costes de extracción como por el colchón fiscal y de reservas acumulado en los años de precios elevados del petróleo. Ello le puede permitir aplicar ajustes y reformas graduales y compensadas, acompañándolas a la estabilización en la recuperación de los precios que se prevé para los próximos años.

Un rápido repaso a los principales equilibrios macroeconómicos revela que las comparaciones con contra-choques petroleros precedentes no deben ser exageradas. Por ejemplo, la situación macroeconómica de partida está más saneada que tras el hundimiento de los precios de 1984-1988, y la política económica cuenta con un marco macro-prudencial mucho más avanzado. Entonces, el déficit público saudí llegó a

niveles medios similares a los actuales, pero mientras en aquella época el país apenas tenía reservas para seis meses de importaciones ahora cuenta con divisas para casi 30 meses y una deuda de apenas el 6% del PIB.

En 2015 el déficit público saudí llegó a niveles récord del 15% del PIB, según estimación del *Economist Intelligence Unit*, y se situará en el 12% en 2016 para luego reducirse al entorno del 6% a partir de 2017 asentado sobre la recuperación de los precios del crudo. El déficit por cuenta corriente, según la misma fuente, alcanzó el 8,3% en 2015 para reducirse al 5,6% en 2016, y se estima que volverá al equilibrio o a modestos superávits a partir de 2017 con la recuperación prevista en los precios del petróleo. El crecimiento económico también se ha resentido seriamente: todavía en 2014 y 2015 la economía crecía al 3,5%, pero en 2016 el crecimiento ha caído a un modesto 1% y para 2016 se prevén tasas sólo ligeramente superiores. De hecho, se estima que a partir de 2016 el PIB per cápita caerá por primera vez en décadas.

El gobierno saudí ha usado sus enormes reservas de divisas para financiar sus déficit fiscal y por cuenta corriente, con el consiguiente descenso de aquéllas. Pero también ha recurrido al endeudamiento, tanto doméstico como en los mercados internacionales. En octubre de 2016 emitió con gran éxito sus primeros bonos internacionales por un valor superior a los 17.500 millones de dólares, la mayor emisión realizada por un país emergente. Exhibía así su capacidad para financiarse en los

mercados, incluso sin que se produzca una recuperación sustancial del precio del petróleo. En cualquier caso, lo previsible es que algunos macro-proyectos sufran retrasos y recortes, como la construcción de las cuatro ciudades económicas planeadas, de las cuales probablemente sólo las del Rey Abdullah y la de Jazan sean inauguradas a medio plazo.

El principal problema económico del país, bien conocido en España, es la necesidad de proceder a un ajuste fiscal en medio de una ralentización del crecimiento económico y estimular la economía mediante reformas estructurales; y sin política monetaria, al estar el riyal pegado al dólar estadounidense, lo que puede obligarle a subir tipos en la parte baja de su ciclo económico. Aparte del ajuste fiscal, el futuro económico saudí pasa por la aplicación del Plan de Transformación Nacional y de la denominada Visión 2030, impulsados por el influyente príncipe Mohammed bin Salman al-Saud, ministro de Defensa y presidente del recién creado Consejo para el Desarrollo Económico. Ambos pretenden transformar la economía saudí, diversificándola, desarrollando el sector privado y abriéndolo a los inversores extranjeros.

Aunque hay mucho escepticismo acerca del resultado de dichos planes, sí parece claro el compromiso del rey Salman bin Abdel-Aziz al-Saud con las reformas, por lo que es previsible que se produzca cierta apertura. Por ejemplo, el *Economist Intelligence Unit* considera que algunas empresas para-estatales pueden ser privatizadas a corto



El mercado laboral saudí es probablemente el más fragmentado del mundo.

plazo mediante ofertas públicas en la bolsa saudí, aunque el Estado seguirá siendo el principal actor económico. Se espera que esas privatizaciones dinamicen la actividad bursátil y financiera. La introducción efectiva de medidas que garanticen la competencia para mejorar el entorno de los negocios y fomentar el desarrollo del sector privado se contempla más a medio plazo. Respecto a la política de inversiones extranjeras, en 2016 se eliminaron las restricciones a la participación de las empresas extranjeras en el sector minorista, y a corto plazo se esperan medidas en la misma línea en los demás sectores no petroleros.

Para reconducir las cuentas públicas, los planes existentes también pretenden continuar la reducción de los subsidios y ampliar la subida de las tarifas a las de la electricidad y el agua, acercando los precios de los combustibles a los internacionales. Por el lado de los ingresos, y a medio plazo, Arabia Saudí quiere introducir el IVA (hoy inexistente), aunque a un tipo muy bajo (5%) y de manera coordinada con el resto de países del Consejo de Cooperación del Golfo. Debe recordarse que los ciudadanos y empresas saudíes tampoco pagan impuestos por sus ingresos, y sólo están obligados a

cumplir con el zakat (un impuesto islámico sobre la riqueza del 2,5%). Las empresas extranjeras sí pagan impuestos, y los planes del gobierno contemplaban la introducción de un impuesto sobre la renta a los trabajadores extranjeros que finalmente ha sido descartada.

Los elementos menos coherentes de las reformas son precisamente las relacionadas con el mercado laboral. Para reducir la tasa de desempleo oficial del 11,6% alcanzada a finales de 2015 (aunque el paro juvenil se estima en el 40%) al 7% en 2030, el gobierno pretende reforzar las políticas de “sauditización” (el establecimiento de cuotas de empleados saudíes), introduciendo requerimientos más estrictos para la mano de obra extranjera. Pero la realidad de un sector privado operado en gran medida por expatriados limita el margen de maniobra del gobierno. El mercado laboral saudí es probablemente el más fragmentado del mundo. La primera dualidad se da entre los saudíes y los expatriados: con datos de 2014, el FMI estimaba la cifra oficial de empleados del país en unos 5 millones de saudíes y más de 6 millones de expatriados, pero esta última cifra es sin duda mucho más elevada.

La segunda dualidad se da entre empleo público y privado, estando el primero reservado para los saudíes (sobre todo los sunnites) mientras que el sector privado funciona básicamente con trabajadores extranjeros, salvo en algunos sectores donde los saudíes más cualificados ocupan los puestos mejor pagados. Por ello, la lucha contra el desempleo se declina en Arabia Saudí más en función de los resultados y distorsiones que introduce el programa de “sauditización” que por los niveles de crecimiento económico.

Tampoco parece que el gobierno esté dispuesto a acometer una reforma en profundidad del sector público, aquejado de una gran ineficiencia por el exceso de funcionarios y la inadecuación de muchos de ellos a los cargos que ocupan. En vez de reducir el número de funcionarios, lo previsible es que se limite el gasto corriente con políticas salariales más restrictivas que en el pasado. Otro aspecto poco consistente de la Visión 2030 es su objetivo de desarrollar el sector manufacturero doméstico y elevar el porcentaje de producción propia del 30% al 50% en 2030. Dado que la política comercial saudí está

ligada a la del Consejo de Cooperación del Golfo y ha sido tradicionalmente liberal al depender en gran medida de las importaciones, parece difícil que estas aspiraciones se traduzcan en brotes proteccionistas.

Desde la perspectiva de las infraestructuras, ya se ha comentado que la situación económica ralentizará muchos de los proyectos previstos. La estrategia del gobierno para mantener la inversión en infraestructuras en el nuevo contexto económico del país es transitar hacia modelos de partenariado público-privado. No obstante, numerosos proyectos seguirán contando con el apoyo estatal, por ejemplo, en el sector del transporte, el eléctrico y el agua, destacando un ambicioso plan estatal de construcción de 500.000 viviendas.

Otra reforma relevante es la transformación del actual *Public Investment Fund* en un fondo soberano de 2 billones de dólares, financiado en parte por la venta del 5% de Saudi Aramco, la compañía petrolera nacional, y otros activos. La mitad de los activos de ese nuevo fondo se invertirían en el exterior con el objetivo de reducir la



La estrategia del gobierno para mantener la inversión en infraestructuras en el nuevo contexto económico del país es transitar hacia modelos de partenariado público-privado.

dependencia de los ingresos del petróleo. Aunque la materialización de objetivos tan ambiciosos puede resultar difícil, la movilización siquiera de una fracción de los fondos anunciados supone una oportunidad de financiación muy interesante, por ejemplo, en un fondo específico que pretende dedicarse a inversiones en procesos intensivos en tecnología e innovación.

En general, la situación macroeconómica está lejos de presagiar catástrofe alguna: puede generar malestar social pero parece difícil que cause inestabilidad política. Al menos así ha sido con las medidas tomadas hasta la fecha, algunas de ellas importantes, como reducir subsidios y el salario de los funcionarios hasta en un 20% para los altos cargos, algo desconocido en el país. Los riesgos de inestabilidad política parecen proceder de otros vectores, como el malestar por la evolución de la guerra en Yemen, la agravación de las divisiones sectarias o el terrorismo del Daesh. Sin embargo, el Reino seguirá atento a cuestiones como el desempleo juvenil, la escasez de viviendas y el impacto social de los recortes del gasto corriente para evitar la extensión del descontento entre la población.

Trabajar la relación bilateral en un nuevo contexto

La situación económica saudí, junto con los ajustes y las reformas planeadas por el gobierno, suponen una nueva cartografía para sus relaciones económicas exteriores. Desde una perspectiva española es evidente que el deterioro de la economía saudí tendrá un impacto a corto plazo sobre

la relación bilateral. El ajuste fiscal puede retrasar proyectos en curso y agudizar las exigencias saudíes, y el bajo crecimiento económico y las rebajas salariales afectar a las exportaciones españolas, tanto de bienes como de servicios. Hay que asumir que la situación ha cambiado, priorizando y anclando cuanto antes los principales contratos en vigor y negociación.

Pero igualmente importante es posicionarse ante las reformas propuestas por el gobierno saudí en su Plan de Transformación Nacional y en su Visión 2030. Las empresas españolas deberían explorar las oportunidades que dicha apertura puede proporcionar, especialmente sobre la base establecida por la intensificación de las relaciones comerciales durante la última década y la densificación del entramado institucional, para completar la relación con mayores inversiones españolas en Arabia Saudí. Por ejemplo, la Visión 2030 prioriza sectores como las energías renovables, la construcción de viviendas y la industria farmacéutica donde las empresas españolas son altamente competitivas, y contempla recurrir de manera creciente a los partenariados público-privados para una multitud de servicios públicos y construcción y operación de infraestructuras.

También es relevante para la economía española seguir la transformación del *Public Investment Fund* en fondo soberano. Independientemente de la factibilidad de la propuesta en sus cifras actuales, resulta evidente el interés que despierta entre la comunidad empresarial internacional semejante cantidad de fondos y la consiguiente competencia por



La visita oficial de Felipe VI ofrece un apoyo adicional al entramado institucional, empresarial y comercial sobre el que asentar una relación económica más diversificada y completa en un contexto también más exigente.

captar parte de ellos. A esto se añaden las oportunidades comerciales y de inversión tradicionales: servicios de ingeniería y consultoría, franquicias, el sector de la energía (aunque el nuevo contexto económico puede frenar los planes de desarrollo de las renovables), petroquímica, sector sanitario y farmacéutico, proyectos de transporte y logística, desalinización, telecomunicaciones y construcción de viviendas.

Desde el punto de vista institucional, en 2014 se celebró la primera Comisión Mixta del Acuerdo General de Cooperación entre España y Arabia Saudí, en vigor desde 2008, que pretende desarrollar la cooperación en materia de economía, comercio, inversión, agricultura, energía y medio ambiente, agua, vivienda, transportes, educación, deporte y turismo, y tecnología, investigación y el desarrollo. Dicho acuerdo proporciona un marco político-institucional que permite estructurar las relaciones económicas bilaterales. Además, CESCE sigue manteniendo la cobertura abierta al país sin ningún tipo de restricciones.

La densificación de la relación económica bilateral avanzó un paso más con la entrada en vigor a finales de 2016 de un Acuerdo de Promoción y Protección Recíproca de Inversiones, que se espera pueda fomentar las inversiones cruzadas y superar las dificultades que éstas han encontrado hasta ahora. La visita oficial de Felipe VI ofrece un apoyo adicional al entramado institucional, empresarial y comercial sobre el que asentar una relación económica más diversificada y completa en un contexto también más exigente.

Finalmente, hay recordar que Arabia Saudí ocupa los últimos lugares de los rankings de democracia, respeto a los derechos humanos, igualdad de género, libertad de prensa e Internet, y muchos otros. Precisamente por no querer firmar un capítulo político que contenga esos elementos, el Consejo de Cooperación del Golfo no tiene un acuerdo de asociación con la UE y no se ha podido crear un área de libre comercio bi-regional. Es decir, esos elementos políticos ya están internalizados en el marco institucional europeo que regula la relación comercial bilateral y se expresa en un tratado de cooperación de

1988, el escalón más bajo de la pirámide de preferencias comerciales de la UE.

El acuerdo de asociación está en negociación desde 1990, el período negociador más largo para un acuerdo de asociación de la UE, y no tiene visos de progresar ni, desde luego, existe la posibilidad de que la UE ceda en la su voluntad de incluir consideraciones políticas comunes a otros acuerdos de asociación. Dadas las pobres perspectivas de avanzar hacia un área de libre comercio, en abril de 2016 el Comité Conjunto UE-CCG del acuerdo de cooperación decidió establecer un “diálogo informal más estructurado” sobre comercio e inversiones para explorar cuestiones de interés mutuo. Las preferencias españolas parecen alineadas con las europeas también en este aspecto.

Conclusiones

Las relaciones económicas entre España y Arabia Saudí han crecido mucho en importancia y diversificación durante la última década: las exportaciones españolas se han quintuplicado en valor y doblado su porcentaje sobre las exportaciones totales; la exportación de servicios, especialmente de ingeniería, también muestra un fuerte dinamismo; las empresas españolas tienen una fuerte presencia en algunos de los macro-proyectos saudíes, como el AVE Medina-La Meca y el metro de Riad, e interés por firmar nuevos contratos como el de Navantia. En cambio, otros vectores de la relación económica bilateral no se han desarrollado en la misma medida y siguen albergando un potencial destacable, como las inversiones directas cruzadas, el turismo saudí en España y la exportación española de otros servicios de consultoría.

La caída de los precios del petróleo ha ralentizado el ritmo de crecimiento de las exportaciones españolas y el valor de las importaciones de petróleo, que también han caído en volumen por la reorientación de las importaciones españolas de crudo hacia otros suministradores. Evidentemente, el nuevo entorno de precios moderados del petróleo y el consiguiente deterioro de la economía saudí no sólo afecta a las exportaciones y españolas de bienes, sino también al contexto de los grandes contratos ya firmados y a los potenciales. En este aspecto parece importante minimizar los daños, priorizar entre proyectos y mostrar flexibilidad ante previsibles retrasos en los pagos o una retórica más exigente por parte saudí.

Por otro lado, las dificultades económicas saudíes no deben ser exageradas. El país tiene por delante unos años complicados, pero su situación macroeconómica y el marco institucional de la política económica es mucho mejor que en contra-choques petroleros precedentes: Arabia Saudí tiene la capacidad de financiarse recurriendo a sus ingentes reservas de divisas y al endeudamiento interno y externo. Finalmente, desde la perspectiva microeconómica, las reformas estructurales saudíes abren nuevas oportunidades económicas a las empresas españolas derivadas de la liberalización y la apertura a la inversión extranjera, compensando el efecto negativo de las restricciones en el gasto público exigidas por el ajuste fiscal. En definitiva, la acción económica exterior española debe trabajar la relación bilateral asumiendo la nueva realidad de la economía saudí, resolviendo cuanto antes las dificultades de los contratos pendientes y posicionándose adecuadamente de cara a las reformas en curso.

Trump and the defence of Europe

Daniel Keohane

No one knows what US President-elect Trump will do in office. Will he cut a geopolitical deal with Russian President Putin? Will he keep American soldiers in Europe? Or withdraw them but keep the nuclear guarantee? Or worse, even rip up the North Atlantic treaty?

Having said during the election campaign in March 2016 that NATO was obsolete, he stated during the first presidential debate in September that he was 'all for NATO'. His more troublesome instincts may be tamed by the US checks and balances system, including within his own party. But American foreign policy-making is extraordinarily centralised in the office of the President, particularly since 9/11, with the courts and Congress relatively sidelined. President Trump will wield tremendous power.

No European member of NATO wants to lose the protection of the US. But Europeans would be wise to at least improve their own defences, in case they can no longer depend on NATO – meaning the US – as much as before. Moreover, Europeans should probably also consider if they could collectively defend themselves if they had

to, until now a taboo in European defence discussions.

Currently, the main state-based military threat to European security is Russia. Although possible, it is not obvious that Moscow wants to risk a shooting war with any European NATO member, and Russia perhaps prefers to wage war via hybrid means. In 2015, France, Germany and the UK combined spent US\$146 billion on defence, whereas Russia spent US\$66 billion. But Russia is not the only threat to European security. There is a wide range of security challenges across the EU's broad neighbourhood that may require Europeans to use military means, such as preventing conflicts or helping weak states like Mali fight terrorists.

To follow through on a credible full-spectrum plan for European defence would entail at least two things: a lot more money for defence and real political commitment to acting together if needed. This would require radical reforms for European governments, such as draining the swamp of their defence resource waste and making their differing political and security priorities converge. And they would have to be willing and able to defend the geographically isolated Baltic States.

The elephant in the room for such a European defence plan would be nuclear deterrence. If Trump withdrew the American nuclear umbrella –which should be very unlikely– would France and the UK be willing and able to provide nuclear-armed protection for other Europeans? A Euro-nukes plan based on the French and British deterrents seems daunting today. As the 2016 German security white paper puts it: ‘only together with the United States can Europe effectively defend itself against the threats of the 21st century and guarantee a credible form of deterrence. NATO remains the anchor and main framework of action for German security and defense policy’.

But the US will expect countries like Germany, Italy or Spain to invest much more in their conventional defence forces. Germany is perhaps a case in point. In a March 2016 *Washington Post* interview, Trump singled out Germany for criticism about not carrying its weight in NATO. Furthermore, such views had already become mainstream in the US. In a 2015 Pew opinion poll, 54% of Americans said that Germany should make a greater military contribution to international security, with only 37% saying it should limit its role.

As a proportion of GDP, Berlin devotes only a bit over half of what Paris and London do to defence (Italy and Spain devote even less than Germany, so they will surely also be pressured by Trump to spend more on defence). But such an investment would be domestically difficult for Berlin. Although Chancellor Angela Merkel has said since Trump’s election that Germany will need to increase its defence spending, the defence budget may not grow substantially more in the short-term, at least until after the 2017 general election, in part because of public opinion. In a 2016 Pew poll, only 34% of Germans favoured increasing defence spending, with some 47% saying it should remain at its current level.

Deeper European cooperation for defending Europe could not be credibly carried out via the EU, since the UK will depart. Depending on the precise nature of any US military scale-back, something like a strengthened European pillar of NATO would probably be needed instead. That in turn would require much closer political and military alignment between Berlin, Paris and London.

However, another complication during the Trump era could be bilateral defence



The elephant in the room for such a European defence plan would be nuclear deterrence.



Deeper European cooperation for defending Europe could not be credibly carried out via the EU, since the UK will depart.

deals, which could harm NATO's political coherence. Poland's government, which already meets NATO's spending target of 2% of GDP on defence, and shares some of Trump's worldview, might be tempted to push for a separate bilateral deal with the US. Bilateralism could also harm European political relationships more broadly. Some in London hope that Trump will somehow reinforce the UK's position in its forthcoming EU exit negotiations, given the President-elect's support for Brexit.

But this could encourage an 'Anglo-sphere versus Euro-sphere' divide between NATO allies, with the US and the UK on one side and France, Germany, Spain or Italy on the other. Similar to the bitter splits over the 2003 Iraq war, this could potentially force other European governments to choose sides. In that scenario everyone would lose out. Alternatively, in a more optimistic scenario, the UK could potentially act as a bridge between Europe and the new US Administration on defence matters, which could play positively into the ongoing Brexit negotiations with the EU.

No EU government wants to disband NATO. But events change strategic conventions. For example, because of his actions since the 2014 annexation of Crimea, the Russian President, Vladimir Putin, has made NATO defend again. When pushed, European countries have been able to align and act together –to help deter Russian aggression in Eastern Europe since 2014 and to combat the self-styled Islamic State since the 2015 Paris terrorist attacks–. The election of Donald Trump is potentially an even more profound event, considering the uncertainty it has already created for Europe's strategic landscape.

A strategy for Europe's neighbourhood: keep resilient and carry on?

Sven Biscop

If it cannot offer more than building up resilience, the EU risks locking itself out of its own neighbourhood.

Summary

While external and regional powers are engaged in fierce geopolitical competition in Europe's neighbourhood, the EU itself wants to focus on building up the resilience of its neighbours. Not only is it far from clear who is to be made resilient against what where there is no more or less benign government but, where countries are only just coming out of war, their first priority is national survival and their demand is for security guarantees. Would sovereignty and equality not be a better Leitmotiv for EU strategy in the neighbourhood?

Analysis

The strategic goal was set at a highly secret meeting on the top floor of the EU's Berlaymont building in Brussels: Ukraine must be Western.

Obviously, such a meeting only exists among the complex conspiracy theories that for many are more attractive than the simple

reality, ie, that the EU had no real strategy for Ukraine. Indeed, one is almost tempted to hope that there would actually be more meetings, perhaps not altogether secret but at least discrete, where more precise strategic objectives are marked out for the EU's foreign policy.

To create a sphere of influence in Europe's neighbourhood would of course not be one of those objectives. The EU has no need for exclusivity. Brussels seeks good-neighbourly relations with all bordering states, but certainly has no principled objections against them having as close or even closer relations with other powers as well. EU self-esteem does not require its neighbours to look up to it. But what the EU cannot afford is that its neighbours look away from it. The risk is very real, however, because the EU Global Strategy (EUGS) from June 2016 decided that henceforth the focus in the EU's relations with its neighbours should be on building up their resilience. That seems rather too distant an approach at a time when all the other great and regional powers are directly engaged in the geopolitical competition that is raging all around Europe.

Indifferent neighbours

To the east of Europe, an assertive Russia has the advantage of clarity over a more nuanced EU. From Russia you may get more than you want –but you do know what you will get–. What exactly is on offer from the EU, and how far the EU is willing to go to live up to its offer, is far less clear. Nuance is often perceived as hesitation. Meanwhile China, under its Belt and Road initiative, is ever increasing its presence through a massive investment in infrastructure through Russia and Central Asia all the way to Europe. For the first time, China's neighbourhood has begun to overlap with the EU's.

That 'new silk road' is also branching off to the south, where the EU's presence and expenditure is already dwarfed by the pervasive influence of the Gulf States and the enormous amounts they spend –in a country like Egypt, for example, at least 10 times more than the EU–. And what the EU does offer comes with 'irritating' human-rights conditions attached. Russia has become a major geopolitical player again in the Middle East, as has Iran, while the election of Donald Trump has raised doubts about the future engagement of the US. Though several EU Member States are engaged in the campaign against IS, neither they nor the EU as such plays any but a minor role in the high politics of the Middle East.

There is a serious risk that the EU's neighbours, even though for many the EU still is their most important trade partner, will

begin to see it as irrelevant. If the EU were to be surrounded by a ring of indifferent states, it would be even more difficult to defend its interests in its neighbourhood: to avoid spill-over from war (including terrorism), to manage migration and to safeguard trade routes and energy supplies.

Resilient neighbours

Something new is on offer, however: resilience. The EUGS puts forward resilience as 'a strategic priority across the EU's east and south both in countries that want stronger ties with the EU and in those... that have no wish to do so'. Resilience as a buzzword has already overshadowed the EUGS's intended catchphrase of 'principled pragmatism'. It does signal a pragmatic and justified move away from proactive democratisation, because all recent interventions have shown that countries simply cannot be democratised from the outside –they can only democratised themselves–. The implication is that whenever interests coincide the EU can and must work with the powers that be –even if they are repressive–.

At the same time though, the EUGS states that the EU 'will persistently seek to advance human rights protection'. For the problem, as the EUGS states, is that 'repressive states are inherently fragile in the long term'. A distinction is thus emerging between democratisation, which the EU can support if it happens but cannot engineer, and human rights, on which the EU will remain very vocal, if only to legitimise courageous internal human-rights activists. This implies

that the red line should be that the EU cannot engage in any form of cooperation that condones human rights violations.

There are tricky grey zones here. Any counter-terrorism cooperation with security and intelligence services, for example, is bound to run into the fact that in many neighbouring countries maltreatment and even torture are routine practices. How to cooperate with these services without condoning such practices is not always clear. By and large, though, the EUGS does offer clear enough short-term guidance.

But what about the long term? What is this resilience that the EU thinks it can engineer?¹ The more standard definition used so far by the Commission is ‘the ability of an individual, a household, a community, a country or a region to withstand, adapt and quickly recover from stresses and shocks such as droughts, violence, conflict or natural disaster’.² This is a rather defensive concept.³ It is saying that the problem will hit you, for the EU is not going to solve it, but it is going to help you get speedily back on your feet again afterwards. Keep resilient and carry on.

Implicit in this is that if Europe’s neighbours are resilient to certain threats, those threats will not reach Europe itself. In more standard geopolitical jargon, a resilient neighbour would be called a buffer state. That is a role

that may appeal to certain governments, if the EU offers a high enough price. The EU has clearly begun to use Turkey as a buffer state in the field of migration, for example, paying it a hefty sum in return. Where democracy exists, there is something to be said for making it resilient. But the role of buffer hardly seems appealing to any self-respecting citizen or to any truly democratic government, which will inherently have loftier aspirations for its country than that.

More problematically, in many neighbours there is no democracy. For many people the main threat is their own repressive government. Who is the EU seeking to make resilient against what, where there is no more or less benign regime? The EUGS actually defines resilience as ‘the ability of states and societies to reform’, ie, to reform themselves. The EU has given up on regime change and cannot escape cooperating with repressive regimes in the short term. But certainly it should avoid making them even more resilient in the process. In many neighbours, citizens in fact need to be resilient against the government –but how the EU could help while cooperating with that same government is far from clear–.

Putting forward resilience cannot paper over the inherent tension, where there is no democracy yet, between the EU’s need to work with the regime today and its hope that citizens themselves will change the

1 For a more positive view of resilience, see Eduard Soler i Lecha & Nathalie Tocci (2016), *Implications of the EU Global Strategy for the Middle East and North Africa*, Future Notes, nr 1, MENARA Project, Barcelona, July.

2 European Commission (2012), *EU Approach to Resilience: Learning from Food Crises*, EU, Brussels.

3 On the concept, see Jonathan Joseph (2014), ‘The EU in the Horn of Africa: Building Resilience as a Distant Form of Governance’, *Journal of Common Market Studies*, vol. 52, nr 2, p. 285-301; and Wolfgang Wagner (2016), ‘Resilience as the EU Global Strategy’s New Leitmotiv: Pragmatic, Problematic or Promising?’, *Contemporary Security Policy*, vol. 37, nr 3, p. 414-430.

regime in the future.⁴ The risk is both that by cooperating with a regime now, the EU will actually solidify it, and that it will turn it against Europe by too openly encouraging its own citizens' aspirations for regime change. That might even lead the regime to harm those citizens –and the EU does not have a good record in preventing or responding to that–.

Equal neighbours

The EUGS also says though that 'states are resilient when societies feel they are becoming better off and have hope in the future' and, in the same paragraph, that 'we will fight poverty and inequality'. This could point the way to a more promising Leitmotiv than resilience.

Inequality is the root cause of instability in the neighbourhood. Repressive regimes perpetuate inequality between citizens in terms of security, political participation and prosperity. Such regimes can maintain themselves for a long time, often by pursuing confrontational external policies to deflect attention from the internal rot –internal stability at the cost of regional tension–. But the day always comes when their citizens' patience wears out. Then, very suddenly, the regime implodes, relatively peacefully, or explodes, with a lot of violence. That is why repressive regimes are indeed inherently fragile –and why durable stability can only be built on equality–.

Substituting equality for resilience does not overcome the dilemma that ultimately

Europeans prefer democratic regimes to the authoritarian regimes that they nonetheless want to work with today. Like resilience, promoting equality does not directly address the political nature of a regime and leaves its sovereignty intact. But unlike resilience, equality is a very positive concept to sell and can appeal to citizens in the neighbourhood. At the same time, it can be sold to the regimes, because it increases domestic stability and thus in the first instance serves their interest. In the long term, though, a gradual increase in equality qua security and prosperity offers the best hope of creating the conditions in which, eventually, peaceful transition to less authoritarian government can occur and political equality can be achieved as well.

Finally, equality fits much better with the EU project itself. No European politician will stand for election on a platform of resilience, because it does not meet the egalitarian aspiration that is at the heart of European society. Europe's own domestic stability is based on equality, as ensured by the welfare state –though many need reminding of that strategic fact–. This European way of life is the major source of Europe's power of attraction.

This is not to say that promoting equality is that much easier than promoting resilience, but the EU does have instruments. On the security side, reform and capacity-building in the justice, security and defence sectors is rightly highlighted in the EUGS. On the socio-economic side, though, the

⁴ Michael E. Smith (2016), 'Implementing the Global Strategy Where It Matters Most: The EU's Credibility Deficit and the European Neighbourhood', *Contemporary Security Policy*, Vol. 37, nr 3, p. 446-460, at p. 452.

EUGS stresses aid and trade, but probably investment is even more important. The aim: creating showcases of equality –economic poles of attraction that combine profitability with decent job conditions and better social provisions–. If substantial investments are made, the investor naturally imposes conditions –that is not an infringement of national sovereignty–.

The EU could initiate such a policy but it does not have the financial means to see it through alone: it will need to convince other actors of this agenda, both international organisations and states. But it will also have to revisit its own spending in the region. The EU does not really practice ‘geo-economics’, ie, use its economic instruments to pursue overall strategic objectives, including security, political and economic aims, instead of the latter only. That would be a truly comprehensive approach. In a very basic way, there can be no new strategy for the neighbourhood if the Commission keeps spending its money in the old way.

Peaceful neighbours

The EU cannot build either resilience or equality, however, until the neighbourhood is at peace. In the east as in the south, a fragile ceasefire is the most that can be hoped for in the coming months, and the risk of violence flaring up again will remain very high. Under these circumstances, the first priority of many governments, as well as of groups controlling de facto autonomous regions, will remain national survival. They will be looking for external military support and security guarantees.

The EUGS commits the EU to ‘engage more systematically on the security dimension’ of conflict, especially ‘to protect human lives, notably civilians’ and ‘to support and help consolidating local ceasefires’. Unfortunately, Member States do not seem to be inclined to act as the security guarantor of any of their neighbours. In the east, many have rather come to regret the EU’s involvement in Ukraine, where reform is progressing at a snail’s pace, if at all. In the south, there is no view on what the future order in the Middle East might look like, and no desire to become embroiled anyway. The focus is on securing European territory against further terrorist attacks.

If the EU has nothing to offer, states and statelets that feel threatened will look elsewhere for support: to Iran, Russia, Saudi Arabia and Turkey. As their influence rises, EU influence diminishes. If the EU is not careful, it risks being locked out of important parts of its own neighbourhood. This is not a plea, of course, for the EU to throw its weight around the way Russia does. But it is crucial to think strategically about what future the EU envisages for its six Eastern Partners, and what regional order it aspires to in the Middle East and North Africa. Such a strategic reflection should first of all inform an active EU diplomatic agenda. As present as the EU is in the diplomatic efforts to solve the Ukraine crisis, as absent has it remained from the key negotiating tables on the Middle East. Then the EU can assess which actors can help it achieve its agenda and merit its support in defending their sovereignty, including in the field of security

and defence, starting with capacity-building and equipment on a scale that can make a difference.

There is a moral issue here. The EU always encourages democratisation when it happens in the neighbourhood, both out of principle and because it is very much in its interest. In Ukraine it did so very convincingly, and many European politicians joined the flag-waving crowds in Kiev's Maidan Square. Does the EU then not also have a moral duty to help defend democracy or a democratisation process when it is threatened from the outside, as in Ukraine? Or from the inside, as in Turkey? The EU likes to hold up Tunisia as the success story of the Arab Spring. But what if its security were to be threatened and a democratically-elected Tunisian government ask for urgent military support: could Europe turn it down? And is the EU really doing enough to shore up the fragile unity-government in Libya?

The question, in other words, is: should the EU not be the security guarantor of the democracies (in being) in its neighbourhood?

Conclusions

Sovereignty and equality

The point of EU strategy for the neighbourhood is obviously not to try and dominate the region. The point should be to prevent any other external or regional power from doing so. The states of the region should make their own choices; neither Brussels nor Moscow nor Riyadh nor Tehran should decide for them.

To that end, the EU should pursue good-neighbourly relations with all governments, and encourage them to deepen the relationship, without aiming to directly affect their relations with other powers. Cooperation must be possible with everybody, whenever interests coincide, with one red line: the EU can never be a party to human rights violations.

The double *Leitmotiv* of this engagement could be sovereignty and equality. The EU should emphasise that full respect for every state's sovereignty is a principle of its engagement –and that this contrasts sharply with other external powers, who are seeking clients rather than partners–. Not imposing its own choices upon them does not mean that the EU cannot be critical of its neighbours: it must be, when they violate human rights or threaten the peace in the region. But the focus should be on engaging with partners to find ways of increasing domestic equality, in all of its dimensions, as the surest road to stability. The EU's engagement will only be credible, however, if it also commits to help defending the sovereignty of those partners who can help Europe realise its view on a peaceful regional order in the eastern and southern neighbourhood, and of those partners who are, or are becoming, democracies. That presupposes, of course, that the EU has a view.

La economía mundial ante 2017

Federico Steinberg y Miguel Otero Iglesias

La economía mundial debería acelerarse en 2017, pero existen demasiados riesgos.

Resumen

Este artículo analiza las perspectivas de crecimiento económico mundiales para 2017 y sus principales riesgos. Tras incidir en el impacto global que puede ocasionar la elección de Donald Trump como presidente de EEUU, se señalan otros focos regionales de inestabilidad económica y geopolítica que, en caso de materializarse, podrían tanto reducir el crecimiento como aumentar la inestabilidad política. Por último, se contextualizan tales riesgos en un escenario a más largo plazo donde el proceso de globalización que ha impulsado la economía mundial en las últimas décadas parece estar experimentando cierta ralentización.

Análisis

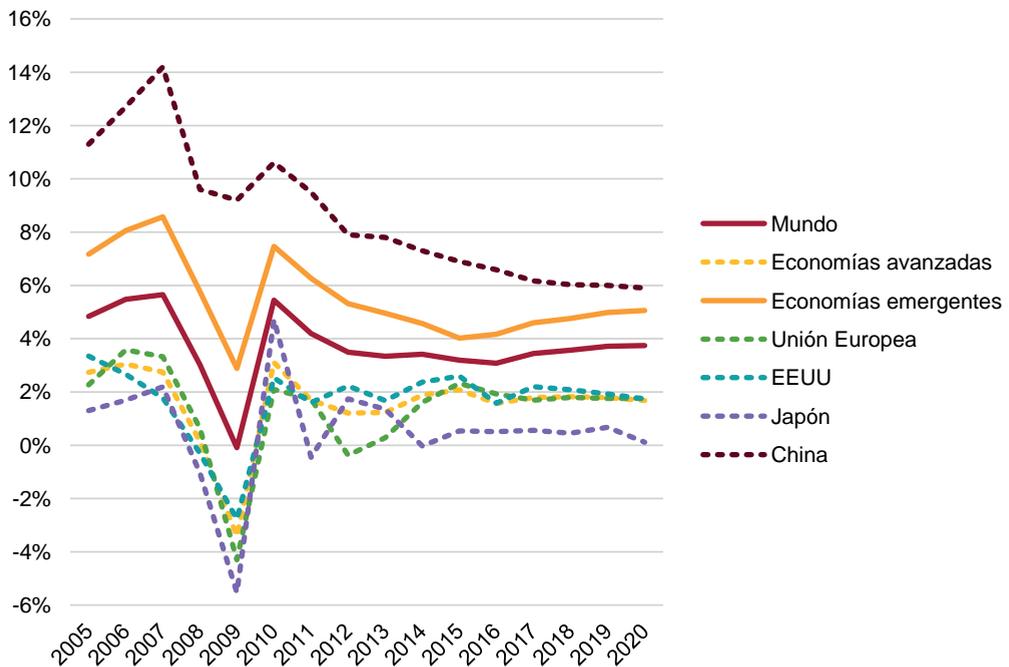
Introducción

Todas las estimaciones de crecimiento para la economía mundial en 2017 se sitúan ligeramente por encima del 3%. Esta tasa de crecimiento, que indica que el dinamismo de la economía mundial podría acelerarse un poco después de varios años desacelerándose, es demasiado lenta para garantizar el cumplimiento de las expectativas de la ciudadanía en los

países avanzados y emergentes. Tampoco es suficiente para asegurar una rápida reducción de los elevados niveles de deuda, para posibilitar un aumento generalizado de la inflación –que continúa en tasas menores de las deseables– ni, por tanto, para desterrar definitivamente la tesis del estancamiento secular que atemorizan a los líderes de las potencias Occidentales y alimentan el auge de los partidos anti-*establishment*.

Aunque se espera que tanto EEUU como la zona euro crezcan a un ritmo bastante bueno (algo más del 2% en el primer caso y algo menos del 2% en el segundo) gracias a los relativamente bajos precios del petróleo, a la política monetaria expansiva y a un posible impulso fiscal (sobre todo en EEUU), las tensiones en torno al *Brexit*, la desaceleración de las economías emergentes (en particular de China, cuyo crecimiento podría bajar del 6% por primera vez en décadas) y el bajo crecimiento (o incluso recesión) de algunas de las economías exportadoras de materias primas, en especial de América Latina, dibujan un panorama de elevada incertidumbre económica a la que hay que sumar importantes riesgos geopolíticos en Oriente Medio, el área post-soviética y el Mar de la China Meridional.

Figura 1. Tasas de crecimiento de la economía mundial



Fuente: Fondo Monetario Internacional.

En todo caso, como nos han demostrado el *Brexit* y la victoria de Trump, estos datos macroeconómicos no pueden ser interpretados desde la distancia y la frialdad. Para entender cómo podrían traducirse en riesgos o en oportunidades económicas y geopolíticas deben complementarse con el análisis de otras tendencias importantes. Así, es necesario subrayar que se está produciendo una importante desaceleración del comercio internacional, que continúan existiendo elevados (y en algunos países crecientes) niveles de desigualdad de renta, riqueza y oportunidades, que el cambio tecnológico se está acelerando y se están destruyendo cada vez más empleos en

los segmentos medios (y no sólo bajos) de cualificación y que existe una creciente frustración entre la ciudadanía con el impacto que la globalización y las políticas aperturistas de las últimas décadas han tenido en los países occidentales.

En este contexto, en el que crece el sentimiento proteccionista y en el que los partidos tradicionales se están viendo acorralados por los movimientos de extrema derecha (y, en menor medida, de extrema izquierda), destacan importantes elementos de elevada incertidumbre que podrían desencadenar sucesos económicos inesperados.

EEUU: esperando a Trump

El primero de ellos se refiere a cómo será la política económica y comercial de la Administración Trump. Aunque es difícil anticipar qué parte de su excéntrico programa electoral querrá o podrá llevar a cabo, todo parece apuntar hacia una política mucho más aislacionista, menos proclive a la cooperación y dispuesta a saltarse muchos de los consensos internacionales existentes, así como a no respetar las normas e instituciones en que se plasman. Durante la campaña, Trump ha dejado claro que no cree que el libre comercio esté siendo positivo para la mayoría de los estadounidenses, que el cambio climático no le preocupa y que EEUU debe acelerar su repliegue estratégico para centrarse en promover políticas internas de apoyo a los perdedores de la globalización, sobre todo los votantes blancos de las zonas rurales y post-industriales que le han dado la victoria. Su aspiración de revitalizar la industria y el empleo que, según su diagnóstico, la injusta competencia internacional (sobre todo china y mexicana) han destruido, augura horas bajas para el papel de liderazgo de EEUU en la economía mundial, especialmente en el G-20.

Este nuevo mercantilismo norteamericano seguramente tendrá un impacto negativo sobre el potencial de crecimiento de la economía estadounidense a largo plazo, pero sus efectos a corto plazo deberían ser limitados, e incluso positivos para la inflación. A fin de cuentas, es poco probable que ni Trump ni la mayoría Republicana del Congreso y del Senado cometan el suicidio

económico de abandonar instituciones como la Organización Mundial del Comercio o el FMI, o deroguen el NAFTA (aunque puede ser que intenten renegociar algunos aspectos del mismo), aunque sí podemos dar el acuerdo comercial transpacífico (TPP por sus siglas en inglés) por muerto y aventurar que el TTIP con la UE entrará en una larga fase de hibernación. En todo caso, el mayor riesgo en materia comercial es que EEUU aumente unilateralmente los aranceles sobre los productos de México y China, la segunda economía del mundo. En este caso, las represalias chinas no se harían esperar, ya fueran mediante aranceles y barreras no arancelarias a los productos estadounidenses, la imposición de trabas a las empresas norteamericanas con intereses en su territorio o bien dando inicio a una nueva “guerra de divisas”, lo que a su vez incrementaría las tendencias proteccionistas del resto de países y deterioraría las perspectivas de crecimiento de la economía mundial. De hecho, Angela Merkel ya ha anunciado que el mayor peligro de Trump es su vertiente proteccionista.

Por otra parte, si Trump cumple sus propuestas fiscales de recorte de impuestos a las clases altas y aumento del gasto para reforzar la seguridad, satisfacer a la industria de defensa y dar nuevas oportunidades económicas a sus votantes, estará promoviendo una política fiscal expansiva, que seguramente se traducirá en mayores déficit públicos, como ya hiciera Ronald Reagan durante los años 80. Habida cuenta de que la Reserva Federal mantendrá una política monetaria

acomodaticia para reducir la incertidumbre, estaríamos ante una combinación de políticas monetarias y presupuestarias expansivas a corto plazo, que podrían mantener o incluso acelerar el crecimiento, apreciar el dólar y generar inflación. De ser así, el keynesianismo encubierto de Trump podría, paradójicamente, dar al traste con la hipótesis del estancamiento secular en EEUU, aunque podría generar otros problemas macroeconómicos (la fortaleza del dólar podría aumentar el déficit por cuenta corriente y reforzar todavía más las ansias proteccionistas de Trump) pero, en todo caso, estos se harían patentes más allá de este año.

El establishment europeo contra las cuerdas

Europa es también un importante foco de riesgos, que podrían materializarse en 2017. Aunque la economía crecerá a un ritmo superior al de los últimos años y el desempleo debería seguir reduciéndose, a las posibles tensiones vinculadas a la negociación del Brexit hay que sumar las incertidumbres asociadas a las distintas citas electorales de 2017, cuyos efectos económicos son difíciles de anticipar. El principal foco de riesgo será sin duda la elección presidencial en Francia. Una eventual victoria de Marine Le Pen podría desencadenar el pánico en los mercados y plantear serias dudas (aunque tal vez algo exageradas) sobre el futuro del euro y la UE. Iguales consecuencias, aunque de menor dimensión, podría tener una victoria del Movimiento Cinco Estrellas en Italia en el caso de que el país transalpino celebrara

elecciones en 2017 tras la dimisión de Mateo Renzi en 2016. Lo más probable es que los problemas de la banca italiana, con Monte dei Paschi a la cabeza, sigan generando volatilidad financiera en Europa, aunque, desde un punto de vista más positivo, quizá 2017 sea por fin el año en que se resuelva la crisis bancaria italiana.

Los alemanes también están llamados a las urnas este año, y tras el atentado terrorista de diciembre de 2016 y su gestión de la crisis de los refugiados, la victoria de Merkel ya no está asegurada. En todo caso, aunque se espera que Alternativa por Alemania, el partido anti-euro de extrema derecha, entre por primera vez en el Bundestag con más del 15% de los votos, no es probable que Alemania vaya a convertirse en un foco de incertidumbre económica. Sin embargo, la fragmentación de su Parlamento podría dificultar acuerdos para avanzar en la unión bancaria y fiscal que la zona euro sigue necesitando completar, y que serían también torpedeados por una eventual victoria del Partido de la Libertad liderado por Wilders en los Países Bajos. En este contexto, España aparece como un bastión de estabilidad. A pesar de que el Partido Popular gobierna en minoría y no es descartable un adelanto electoral, ninguno de los partidos del arco parlamentario, ni siquiera Podemos, suponen una amenaza para el proyecto europeo como la que representan líderes como Le Pen en Francia y Wilders en los Países Bajos. Por último, Grecia podría volver a ser una importante fuente de tensiones financieras, aunque no a los niveles de 2015. Los desacuerdos entre

el FMI y el resto de sus acreedores por las condiciones asociadas a su tercer programa de rescate ya se están manifestando, y podrían dar lugar a demoras en el desembolso de fondos e incluso a la caída del gobierno de Tsipras, por lo que el país podría volver a las urnas durante este año.

Brexit

El *Brexit* puede también traer turbulencias. Cabe el peligro de que las negociaciones, que presumiblemente empiecen este año con la activación del Artículo 50 del Tratado de Lisboa por parte del Gobierno británico, se vuelvan ásperas. Las declaraciones más recientes de altos responsables tanto del lado británico como de la UE no traen buenos augurios. Altos funcionarios europeos han criticado la actitud algo soberbia tanto del Ministro de Exteriores británico, Boris Johnson, como del Ministro responsable de negociar la salida del Reino Unido, David Davis. Por su parte, desde Londres se lamenta la intransigencia de Bruselas y las capitales europeas que se niegan a empezar negociaciones informales antes de la activación del artículo 50 y se muestran tajantes en la indivisibilidad de las cuatro libertades básicas de la UE. Presentar una factura de 50.000 millones de euros, como ha hecho la Comisión, por los gastos de separación no es la mejor manera de empezar un divorcio. Por ahora, aparte de la depreciación de la libra esterlina, los efectos económicos negativos del *Brexit* han sido menores de lo esperado, pero es muy probable que vayan en aumento a medida que se vayan concretando y materializando las verdaderas consecuencias de esta

decisión histórica, sobre todo si las negociaciones se vuelven agrias y las posibilidades de un “*Brexit* duro” (y sin acuerdo) van en aumento.

Sin embargo, cabe destacar que esta sucesión de convocatorias electorales y de riesgos políticos bien podría llevar a que la política fiscal en la zona euro fuera menos contractiva que en los últimos años, lo que generaría, si no se producen “cisnes negros” derivados de los resultados electorales o del *Grexit* o *Brexit*, que la zona euro continuara creciendo y creando empleo, lo que sin duda aliviaría (aunque de forma leve y demasiado lenta) parte de las incertidumbres económicas que inquietan hoy a muchos de los electorados europeos y que los están llevando a apoyar opciones anti-*establishment*.

No nos olvidemos de China

Después de las inesperadas sacudidas políticas de 2016 en Europa y EEUU, China ha desaparecido de los titulares de prensa, pero también presenta una cantidad de posibles riesgos que no deben de subestimarse. La mayoría de analistas creen que el Gobierno va a mantener, a través de estímulos fiscales, el crecimiento estable hasta el congreso del Partido Comunista chino que se celebrará en otoño, pero hay indicios de que las tensiones macroeconómicas están llegando a un nivel extremo. Un déficit fiscal de cerca del 4% es propio de una situación de emergencia; sensación que se ve confirmada por el aumento en la deuda, la constante salida de capital y la consecuente depreciación

del yuan. Pese al reforzamiento de los controles de capitales, el Gobierno ya ha gastado casi 1 billón de dólares en defender su moneda y una vez que las reservas en divisas del país bajen de los 3 billones de dólares es probable que los mercados empiecen a ponerse nerviosos. La otra opción para Pekín sería parar de intervenir en los mercados y dejar que la moneda se deprecie, pero si la caída es importante como se teme (hasta un 25%) puede haber un efecto contagio desestabilizador en la región de Asia, y también a nivel global ya que lo más probable es que Trump tome medidas proteccionistas para contrarrestar la potencial ola de productos chinos todavía más baratos. En definitiva, en 2016 fueron EEUU y Europa que han traído sustos, en 2017 puede ser China.

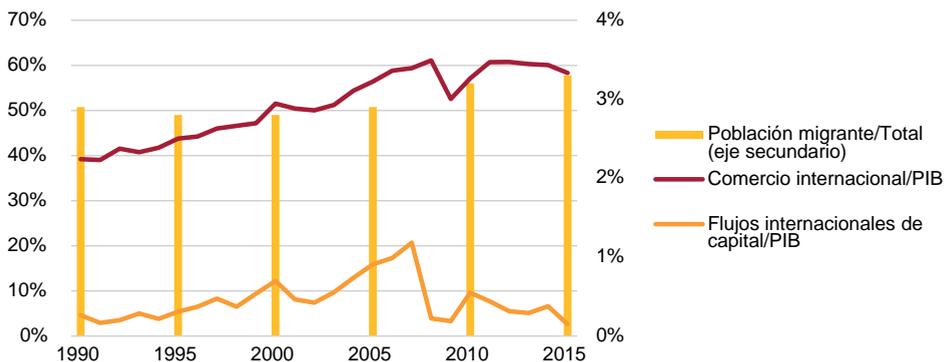
¿Desglobalización?

Todas estas incertidumbres deben enmarcarse en un contexto en el que, en contraste con lo ocurrido en las últimas décadas hasta el inicio de la crisis, se advierte una atonía permanente de la globalización y, por extensión, del

crecimiento de la economía mundial. Las consecuencias de este cambio son difíciles de predecir, pero lo que está claro es que los actores económicos van a tener que prepararse para un entorno diferente.

Junto a un marco regulatorio financiero más restrictivo, cierta saturación de la internacionalización de las cadenas de suministro globales, y controles fronterizos más estrictos que han frenado respectivamente los flujos financieros, comerciales y (en menor medida) los migratorios, en los últimos años estamos siendo testigos de diversos fenómenos que explican esta desaceleración económica: la ralentización del incremento en la productividad por el peso creciente del sector servicios, un envejecimiento demográfico que desincentiva la inversión, y menores niveles de consumo en los países avanzados derivados del incremento de la desigualdad de renta y riqueza, consecuencia en gran medida del cambio tecnológico que está destruyendo cada vez más empleos, son los factores más importantes que explican esta tendencia.

Figura 2. Evolución de la globalización financiera, comercial y migratoria



Fuente: Naciones Unidas, Banco Mundial y McKinsey Global Institute.

Si bien este nuevo contexto supone un reto que la economía mundial debe afrontar en los próximos años, existen motivos para ser moderadamente optimistas. Aunque el proceso de globalización que ha permitido salir de la pobreza extrema a amplias capas de la población mundial se vaya a ralentizar, los datos no apuntarían a un retroceso sino a una estabilización. Así, mientras las operaciones bancarias internacionales han sido los flujos de capital más afectados, la inversión extranjera directa, mucho más importante para impulsar el desarrollo económico, se mantiene en unos niveles cercanos a los existentes antes de la crisis (en gran parte gracias a capital chino). Igualmente, aunque la transformación del modelo productivo chino ha empezado a suponer un descenso de la excepcional apertura comercial que durante los últimos 30 años ha impulsado su crecimiento y el del resto del mundo, lo previsible es que sus cifras macroeconómicas se estabilicen en unos niveles que todavía le permitan ejercer de motor (menos potente, eso sí) de la economía mundial en el futuro. Y es

precisamente la progresiva convergencia de países emergentes como China con los países desarrollados lo que explica en gran medida el enfriamiento de los flujos migratorios, en los que gradualmente irán adquiriendo mayor peso los trabajadores más cualificados.

Encaje de España en el contexto global

En este contexto global, en el que predomina la incertidumbre y en el que las cosas podrían ir muy mal, pero también bastante bien, España debería poder seguir creciendo a buen ritmo y creando empleo. Aunque es posible que el crecimiento sea menor al de los dos últimos años, los relativamente bajos precios del petróleo, la continuidad del *quantitative easing* (QE) por parte del BCE hasta bien entrado el 2017 (por lo menos), el buen comportamiento del sector turístico y el mayor crecimiento en Europa y EEUU, deberían hacer posible un crecimiento en el entorno del 2,5% en 2017, siempre que no se produzcan sucesos adversos como los señalados arriba. En todo caso, para que España



En este contexto global, España debería poder seguir creciendo a buen ritmo y creando empleo.

pueda mantener estas tasas de crecimiento cuando desaparezcan estos vientos de cola tan favorables, necesita profundizar en reformas de fondo, tanto en su sistema educativo y de innovación, como en su sistema fiscal y de la administración pública, en su mercado laboral, en su política de transferencias hacia los más desfavorecidos y en su sistema de pensiones. La nueva composición del Parlamento debería verse como una oportunidad para pactar muchas de estas reformas con un consenso suficiente, dando lugar a normas duraderas que pusieran a España en una senda de convergencia real a largo plazo con nuestros vecinos europeos.

Por último, cabe señalar que un “*Brexit* duro” sería especialmente perjudicial para España, que tiene unos lazos económicos con el Reino Unido mayores a la media de los demás países de la UE. En todo caso, como el *Brexit* no se materializará hasta 2019, en principio, su impacto económico para España no se dejará sentir hasta más adelante. Eso sí, mientras tanto, España haría bien en aprovechar el crecimiento actual para profundizar en las reformas, ganar todavía más credibilidad frente a sus socios europeos, sobre todo los del norte, y así promover la finalización de la unión bancaria, con un seguro de depósitos europeo, y lograr pasos más efectivos hacia la unión económica, fiscal y política en la zona euro si finalmente (y esperemos que sea así) fuerzas pro-europeístas ganan las elecciones tanto en Francia como en Alemania.

Conclusión

Cuando las previsiones macroeconómicas globales apuntaban cierta mejora para 2017, la victoria de Donald Trump en EEUU ha traído consigo numerosos interrogantes para los que habrá que esperar antes de obtener respuesta. En este sentido, su heterodoxo y poco perfilado programa electoral basado en proteccionismo comercial y repliegue militar, combinado con su carácter impredecible, abre nuevos y peligrosos frentes en el tablero económico y geopolítico mundial, destacando el posible inicio de un período de crecientes hostilidades entre EEUU y China. A éste se suman algunos de los focos de inestabilidad ya observados en 2016, tales como el *Brexit*, la fortaleza de los partidos anti-*establishment* en la UE, la inestabilidad derivada de la transformación del modelo económico chino, el impacto de los bajos precios de las materias primas en los países exportadores, y el conflicto bélico en Siria e Irak. Tales riesgos a corto plazo deben además ponerse en un contexto más amplio, donde la nota predominante es el declive de EEUU como garante del orden liberal mundial, la ralentización de la globalización y los problemas para mantener altas tasas de crecimiento tanto en los países avanzados como en los emergentes.

El poder de la influencia rusa: la desinformación

Mira Milosevich-Juaristi

La desinformación (deziformatsiya) como práctica del régimen ruso diseñada para engañar y desorientar al oponente, influir en sus decisiones y socavar su eficiencia política, económica y militar.

Resumen

El objeto de este análisis es la desinformación como método militar asimétrico e indirecto en la guerra híbrida que Rusia libra en Europa y EEUU.

La desinformación es uno de los instrumentos principales de la estrategia rusa de influencia política. Su origen histórico está en la Rusia prerrevolucionaria. Hay tres tipos de desinformación: (1) la doméstica, orientada a los ciudadanos rusos; (2) la desinformación para los vecinos, destinada a los compatriotas y a los ciudadanos de las ex repúblicas soviéticas; y (3) la desinformación como “punto de vista alternativo” dirigida a los ciudadanos de la UE y de EEUU. Aunque sus instrumentos sean los mismos (medios de comunicación convencionales y redes sociales), sus objetivos varían según el blanco elegido.

Independientemente de la intensidad de la desinformación, el límite de su éxito reside en el blanco (target) de su ataque. Una afirmación de Stanislav Levchenko (jefe de los espías rusos en Japón durante los años 70), “busca tus vulnerabilidades y allí encontrarás el KGB”, sigue siendo pertinente. El flanco más vulnerable de Occidente (no en un sentido militar de seguridad y defensa) se halla en la concatenación de sus crisis (la económica global, la del euro, el Brexit, la de la migración), en el relativismo postmoderno que considera que no existe una verdad de los hechos sino sólo diferentes tipos de narración y, paradójicamente, en las dos virtudes fundamentales de las sociedades ilustradas: la duda y la conciencia moral, que permiten a la desinformación rusa desacreditar fácilmente el sistema de la democracia liberal. También Internet y las redes sociales (el 40% de los norteamericanos regularmente se informa a través de ellas) influyen, sin duda, en nuestra vulnerabilidad a la desinformación.

Análisis

¿Qué es la desinformación? Evolución de un concepto

“Desinformar”, según el diccionario de la RAE, significa: (1) dar información

intencionadamente manipulada al servicio de ciertos fines; y (2) dar información insuficiente u omitirla.

En Rusia, la desinformación formaba parte de las “medidas activas” (*aktivniye meropriyatya*) y se define como una acción cuyo fin es “desacreditar y debilitar a los oponentes y distorsionar su percepción de la realidad”.¹ Las “medidas activas” fueron uno de los pilares de la estrategia militar Soviética² durante la Guerra Fría. Otras “medidas activas” eran la propaganda, la provocación, la manipulación de los medios de comunicación extranjeros, la infiltración de agentes y las operaciones paramilitares encubiertas.

El origen de las “medidas activas” está en la Rusia pre-soviética, tanto en los métodos de la policía secreta zarista (*Ojra*), creada en 1866 para infiltrarse en los movimientos revolucionarios, anarquistas y terroristas, como en las ideas de los revolucionarios rusos. Un ensayo del populista Piotr Tkachov (1844-1886), *La tarea de la propaganda revolucionaria en Rusia (1874)*, y otro de Vladimir Ilich Lenin (1870-1924), *¿Qué hacer?* (1902), son fundamentales para entender los instrumentos que el KGB (Comité para la Seguridad del Estado) denominó “medidas activas” durante la Guerra Fría. Lenin sostuvo que cualquier medio es admisible para neutralizar al enemigo y lograr un objetivo revolucionario:

“seducción, chantaje, puños y plumeros o agua hervida”. Cuando sólo unos días después de la Revolución de octubre ordenó el cierre de la prensa “contrarrevolucionaria” (es decir, los periódicos antibolcheviques), afirmó que “la información es un arma no muy diferente de las bombas”.³

Desde Lenin, la militarización de la información ha sido habitual en la estrategia militar rusa. El actual régimen ruso conserva esta tradición. La principal estrategia de la doctrina de la Guerra de Nueva Generación (*New Generation Warfare* o NGW), consiste en una “estrategia de influencia, no de fuerza bruta”, porque su objetivo trascendental es “romper la coherencia interna del sistema [político, económico, militar] del enemigo, y no aniquilarle”.⁴

Según la “Visión Conceptual” del Ministerio de Defensa de 2011, los objetivos de la guerra informativa son “socavar el sistema político, económico y social, adoctrinar la población para desestabilizar la sociedad y el Estado, y forzar a los Estados a tomar decisiones favorables a los intereses de sus oponentes”.⁵

En 2013 el general Valeri Gerasimov, jefe de Estado Mayor de las Fuerzas Armadas Rusas, escribió que lo que más distingue la guerra convencional de la guerra híbrida⁶ es la simultaneidad en ésta de las batallas en tierra, mar, aire y espacio informativo y el

1 Richard H. Shultz y Roy Godson (1984), *Dezinformatsia*, Pergamon-Brasseyes, Oxford, p. 2.

2 Vasili Sokolovsky (1981), *Estrategia militar soviética*, Ediciones Ejército, Madrid.

3 Harold Shukman (ed.) (1988), *The Blackwell Encyclopedia of the Russian Revolution*, Blackwell, Oxford-Londres, p. 152.

4 CSIS (2016), *The Kremlin Playbook*, octubre, p. 10.

5 *Konseptualnye vzglyady na deyatelnost Vooruzhennykh Sil Rossiyskoy Federatsii v informatsionnom prostranstve*, citado en James Sher (2016), “Russian Infowar: Continuity and Evolution”, Institute for Statecraft, 6/IV/2016.

6 Los rusos usan tres términos para el concepto de la guerra híbrida: “guerra no lineal” (*nelinernaya voyna*), “guerra ambigua” (*neopredelonnaya voyna*) y “guerra de redes” (*setovaya voyna*).

uso de métodos indirectos y no lineales para alcanzar objetivos militares.⁷

En julio de 2016 se comprobó que los medios de comunicación rusos han asumido la NGW. En la celebración del 75º aniversario de la creación del Buró Informativo Soviético, Dimitri Kiselyov, director de la agencia Rossiya Segodnaya (“Rusia hoy”) y de una de las televisiones estatales (VGTRK), afirmó que “hoy en día es mucho más costoso matar el soldado de un ejército enemigo que en la Primera o en la Segunda Guerra Mundial”, y añadió, “si puedes persuadir a una persona, no hace falta matarla”.⁸

La desinformación no es la divulgación simple de las mentiras, sino de mensajes tanto verdaderos como falsos para engañar a sus receptores.

Los caballos de Troya rusos

Aunque el objetivo final de la desinformación siempre es el mismo, sus instrumentos varían, así como el contenido de los mensajes emitidos, según sean los blancos elegidos. Los instrumentos principales de todo tipo de desinformación rusa son los medios de comunicación convencionales como Sputnik (agencia estatal de noticias), televisiones nacionales, RT (televisión internacional, antigua Russia Today), el periódico Russia Beyond the Headlines (que se publica en español para los países hispanohablantes), los ataques cibernéticos

y los Internet trolls, personas que publican noticias falsas y ofensivas en las redes sociales (facebook, twitter o páginas web fantasma). Las características comunes de los mensajes de la desinformación son la dificultad de averiguar la exactitud de los hechos que tratan, la falta de equilibrio en la presentación de la información (se insiste más en las debilidades del oponente que en la información de los hechos) y la ausencia de credibilidad de las fuentes elegidas (se introducen con un “muchos dicen” o “se habla de”, o se inventa un acontecimiento falso como el caso de una niña rusa supuestamente violada por dos refugiados en Alemania).⁹

La desinformación doméstica

La desinformación doméstica se dirige a los ciudadanos rusos. Sus mensajes principales son: (1) Rusia está amenazada por el Occidente hegemónico y decadente (la UE, EEUU y, sobre todo, la OTAN) que aspira excluirla del orden internacional; (2) el gobierno de Ucrania es “fascista” y por lo tanto era necesario anexionar Crimea y apoyar a los rebeldes pro rusos en Donbás, para proteger a los compatriotas; y (3) en algunas repúblicas post-soviéticas la seguridad física y los derechos humanos de los rusos no están garantizados. Los objetivos principales de la desinformación doméstica son: (1) crear un sentimiento antioccidental en los rusos; (2) dividir la población en patriotas y traidores (para impedir la competencia política); (3) elevar

7 Véase Mira Milosevic (2015), “Por qué Rusia es una amenaza existencial para Europa?”, ARI n° 35/2015, Real Instituto Elcano, http://www.realinstitutoelcano.org/wps/portal/rielcano_es/contenido?WCM_GLOBAL_CONTEXT=/elcano/elcano_es/zonas_es/defensa+y+seguridad/ari35-2015-milosevichjuaristi-rusia-amenaza-existencial-europa.

8 Citado en Neil MacFarquhar (2016), “A Powerful Russian Weapon: The Spread of False Stories”, *New York Times*, 28/VIII/2016, <http://nyti.ms/2bR9n3c>.

9 Neil MacFarquhar (2016), “A Powerful Russian Weapon: The Spread of False Stories”, *New York Times*, 28/VIII/2016, <http://nyti.ms/2bR9n3c>.

la importancia de los *silovki* porque velan por la seguridad del país (*sila* significa “fuerza” y *silovki* son los que usan la fuerza: Ministerio de Interior, Servicio de Inteligencia, Policía y Guardia Nacional); y (4) evitar cualquier cambio político y fortalecer el poder del presidente Vladímir Putin y de un reducido grupo de personas cercanas a él.

La desinformación para los vecinos

La desinformación para los vecinos está dirigida a los ciudadanos del espacio post-soviético de origen ruso y no ruso. Los mensajes principales se centran en el tema de la ausencia de los derechos humanos y la inseguridad física de los compatriotas, y la disfuncionalidad de la democracia liberal. La UE se presenta como una entidad política al borde del colapso y la desintegración, por ser incapaz de solucionar sus múltiples crisis. La OTAN se presenta como una organización obsoleta que puede provocar la Tercera Guerra Mundial por su afán de expandirse hacia las fronteras de Rusia. Su objetivo es crear un sentimiento de inseguridad entre las minorías rusas y, en consecuencia, justificar la necesidad de protegerles, lo que avalaría intervenciones militares (como en los casos de Georgia en 2008, Crimea en 2014 y de la actual guerra de Donbás). Otro de los objetivos es disuadir a las repúblicas ex soviéticas de estrechar sus lazos con la UE y la OTAN, ofreciéndoles a cambio el respaldo del Kremlin. Hay una expresión rusa que ya se

empleaba en la época zarista para definir los objetivos rusos en los países vecinos: *prinudit k družhbe* (“obligar a alguien a ser amigo tuyo”). El caso de Ucrania es paradigmático porque refleja tres tipos de mensajes de la desinformación para los vecinos: (1) la anexión de Crimea y la guerra de Donbás se justifican con la necesidad de proteger a los rusos amenazados por el gobierno “fascista” de Kiev; (2) Ucrania se define como un “Estado fracasado” y un sujeto “semi-soberano”; y (3) se culpa a Occidente de provocar una “guerra civil” en el país.¹⁰

La desinformación como “un punto de vista alternativo”

La desinformación como “un punto de vista alternativo” está dirigida a los ciudadanos de las sociedades occidentales. Sus mensajes subrayan la disfuncionalidad del sistema político, económico y social de la democracia liberal. La televisión internacional RT y *Sputnik* (la agencia de noticias), que emiten en el idioma del país anfitrión, son especialmente activos en divulgar este tipo de mensajes. Margarita Synmoyan, la editora jefe de RT, al ser preguntada por un periodista acerca de los principios editoriales de la RT, respondió que su objetivo era “ofrecer al público un punto de vista alternativo” y que “no existe el reportaje objetivo”.¹¹ Estos mensajes buscan propiciar una percepción distorsionada de la situación política en

10 Svetlana Kobzar (2016), “Mind the Gap: Interpreting the Minsk II Agreement”, Policy Brief nº 3/2016, Insitute for European Studies, VUB.

11 Peter Pomerantsev (2016), “Why we're post-fact”, Granta, 20/VII/2016, <https://granta.com/why-were-post-fact/>.



Los ataques cibernéticos introducen una nueva dimensión en la guerra de información entre Rusia y Occidente.

los países occidentales, crear confusión respecto a sus objetivos políticos, debilitar y desacreditar las instituciones democráticas y la alianza transatlántica y profundizar en la desunión de los países miembros de la UE para suavizar o cancelar las sanciones impuestas a Rusia por su intervención militar en Ucrania.

Tres países aliados –EEUU, el Reino Unido y Alemania– han informado a la OTAN de que han sufrido ataques cibernéticos por parte de “un agente extranjero”. La más sonada y reciente de estas quejas ha sido la del Partido Demócrata de EEUU. Según seis Servicios de Inteligencia norteamericanos los ataques contra éste perseguían facilitar la victoria de Donald Trump en las elecciones presidenciales, desprestigiando a Hillary Clinton y desacreditando el sistema político estadounidense.¹²

Los ataques cibernéticos introducen una nueva dimensión en la guerra de información entre Rusia y Occidente. No son *dezinformatsiya*, sino parte de la *kombinatsiya* (“combinación”: conjunto de operaciones complejas que integran varios objetivos e instrumentos). Los *hackers* obtuvieron una información exacta: los correos electrónicos que revelaban el trato que el Partido Demócrata infligía al otro candidato en las primarias, Bernie Sanders. Luego, los medios de comunicación y las redes sociales convirtieron esa información en propaganda en contra de Hillary Clinton. La injerencia rusa y de *Wikileaks* en las elecciones norteamericanas suponen un precedente insólito y peligroso e indican la existencia de una nueva *leak-ocracia*.¹³ Los *hackers* se han convertido en actores invisibles e importantes que pueden influir en los procesos electorales. Es un hecho que (re)plantea preguntas sobre el uso de

12 David E. sanger (2017), “Putin Ordered Influence Campaign Aimed at U.S. Election, Report Says”, *New York Times*, 6/1/2017, <http://nyti.ms/2i1pX2C>.

13 Steven Hill (2016), “The New Leak-Ocracy: Elections Decided by Hackers and (Wiki)leaks”, *Social Europe*, 24/IX/2016, <https://www.socialeurope.eu/2016/11/new-era-elections-decided-hackers-wikileaks/#>.

las nuevas tecnologías en las sociedades democráticas.

Occidente contra sí mismo

Cualquiera que sea la intensidad de la desinformación, su límite es la solidez del blanco de su ataque y, en consecuencia, su capacidad de bloqueo. Dos virtudes de la sociedad ilustrada, la duda y la conciencia, se están volviendo contra sus inventores. “Atreverse a saber” (*sapere audere*), el coraje de poner en duda cualquier certeza reputada, ha sido la actitud básica del progreso y del desarrollo de Occidente. La crisis económica global, la del euro, el *Brexit*, la crisis de la migración y la impotencia frente a los ataques del terrorismo islámico han puesto de relieve la fragilidad del sistema de la democracia liberal. El colapso financiero dejó en ridículo las promesas del liberalismo de mercado. La crisis del euro desacreditó la profecía, vigente para varias generaciones de líderes europeos, de que la integración continental era el camino más seguro hacia la prosperidad. El *Brexit* ha demostrado que el proceso de construcción europea no es

irreversible. La legitimidad de Occidente ha sido impugnada por el mismo escepticismo que tanto contribuyó a su tradición ilustrada. Los partidos populistas europeos de la izquierda y de la derecha (al igual que el Kremlin) no se preguntan ya qué es lo que funciona mal en el sistema democrático, sino que lo cuestionan constantemente, subrayando sus fallos.

Otro de los blancos de la desinformación rusa es la conciencia y el sentimiento de culpa de los occidentales. Un buen ejemplo de ello son los mensajes que nutren la creencia popular de que el comportamiento de Moscú en Georgia y Ucrania no es una agresión, sino más bien una reacción contra la ampliación de la OTAN a expensas de Rusia.

Internet y las redes sociales han “democratizado” la información, en el sentido de que cada individuo puede producirla desde el ordenador de su casa o desde su teléfono móvil, lo que implica una pérdida de calidad de la información y la identificación errónea de información



La legitimidad de Occidente ha sido impugnada por el mismo escepticismo que tanto contribuyó a su tradición ilustrada.

y conocimiento. La complejidad del mundo interconectado de hoy agota permanentemente nuestra capacidad intelectual. El déficit de conocimiento y la información confusa han reemplazado la búsqueda de la verdad de los hechos. La verdad ha cedido a la verosimilitud.

El mundo postmoderno es un mundo donde la verdad siempre es discutible, pero en el que las distintas “percepciones” de la misma deben ser respetadas. En tal contexto, “el punto de vista alternativo” que ofrecen los mensajes de la desinformación rusa parecen verdades respetables, aunque cuestionen constantemente nuestros valores y los cimientos de la democracia liberal.

Conclusiones

El concepto de desinformación se entiende fácilmente; su esencia es la intención de engañar. Sin embargo, es muy difícil demostrar dicha intención en mensajes concretos, así como identificar la desinformación cuando está ocurriendo. El primer paso sería contrastarla, pero para ello sería necesario averiguar la exactitud de los hechos y comprobar la credibilidad de las fuentes.

Para contrarrestar el efecto de la desinformación rusa se precisa coordinación tanto entre los países miembros de la UE como entre esta última y la OTAN. El

pasado 6 de diciembre, la UE y la OTAN suscribieron una lista de 40 medidas para avanzar conjuntamente en la lucha contra la desinformación, los ataques cibernéticos y “otras causas de desestabilización” (por ejemplo, la financiación de partidos políticos europeos por el Kremlin) de las sociedades occidentales.

España está considerada como un país “moderado” por el Kremlin, lo que por ahora la ha librado de ataques cibernéticos o injerencias directas en sus instituciones. Sin embargo, según un artículo del semanario *The Economist*, el partido Podemos puede estar recibiendo financiación del Kremlin, como otros partidos populistas europeos, aunque sería difícil obtener pruebas de ello, ya que se trataría de una “financiación opaca”.¹⁴

Como miembro de la UE y de la OTAN, España debe contribuir a la defensa de los cimientos y los valores del sistema de la democracia liberal. Su solidez es el límite mismo de la desinformación. Siempre deberíamos tener presente el viejo dicho de que la democracia es la peor forma del gobierno, a excepción de todas las demás. ¿Por qué? Porque, a diferencia de los gobiernos despóticos que sólo se pueden sufrir en silencio o derrocar mediante la violencia, los sistemas democráticos tienen mecanismos para arreglar sus desperfectos.

14 *The Economist* (2014), “In the Kremlin’s pocket. Who backs Putin and why”, 15/II/2014, <http://www.economist.com/news/briefing/21643222-who-backs-putin-and-why-kremlins-pocket>.

2016 y la seguridad europea

Carlos Miranda Elio

En 2016 tuvieron lugar varios acontecimientos que condicionarán el futuro de la seguridad europea: la presentación de la Estrategia Global de la UE, la Declaración Conjunta OTAN-UE, la reunión informal de Bratislava para implementar las anteriores y la elección de Donald Trump como presidente de EEUU.

Resumen

En 2016 tuvieron lugar unos acontecimientos que condicionarán el futuro de la seguridad europea. En junio se presentó la nueva Estrategia Global para la Política Exterior y de Seguridad de la UE (documento Mogherini), por la actual alta representante de la UE para Asuntos Exteriores y Política de Seguridad. En julio se aprobó la Declaración Conjunta OTAN-UE durante la Cumbre de la OTAN en Varsovia. En septiembre se realizó la primera Cumbre informal de la UE en Bratislava a la que acudieron todos los socios salvo el Reino Unido, ya en su disparadero del *Brexit*, para discutir sobre cómo implementar la Estrategia Global. Y, finalmente, *last but not least*, en noviembre fue la elección de Donald Trump como presidente de EEUU.

Estos acontecimientos se produjeron en un contexto de riesgos y amenazas para la seguridad europea que se describen en este documento. A continuación, se analiza la necesidad del documento Mogherini y cómo la reunión de Bratislava dejó una esperanza en materia de seguridad y defensa europea que no impide constatar otras carencias importantes para la integración de la UE. La solidez de la Alianza Atlántica y el impulso a sus relaciones con la UE contrastan con las incógnitas e incertidumbres que ha creado la elección del futuro presidente de EEUU.

Análisis

Para abrir boca, convendría recordar brevemente algunos riesgos y amenazas que acechan a Europa. Proviene del Este europeo, generados por Rusia, del área del Mediterráneo, y de la existencia de armas de destrucción masiva, nucleares, químicas y bacteriológicas.

La anexión ilegal rusa de Crimea constituyó un acto de fuerza inaceptable y preocupante. Tampoco son de recibo las injerencias de Moscú en Ucrania ayudando a los secesionistas rusófonos y rusófilos. Las inevitables reacciones occidentales llevaron al Kremlin a adoptar contramedidas militares, reminiscentes de la Guerra Fría, mediante maniobras terrestres y sobrevuelos

intempestivos, tanto en el Atlántico como en el Báltico, en el límite de los espacios aéreos de países aliados y neutrales, provocando actuaciones de interceptación y de vigilancia de estos últimos países. Unos sobrevuelos que son un peligro para la navegación aérea civil europea.

Ucrania no es miembro de la OTAN, pero los tres países bálticos lo son. Cuesta imaginar que Moscú esté dispuesto a reeditar en Estonia, Letonia y Lituania su actuación en Crimea, donde contó con la complicidad de una importante población local de origen ruso que, también, existe en los países bálticos, pero nadie puede tomarse a la ligera la eventualidad de que el Kremlin quiera envalentonarse en algún momento y se arriesgue a lanzarse a otra acción "híbrida" apostando por una inacción occidental.

Junto a esta amenaza precisa, afectan a los europeos otros riesgos y amenazas más difusos originados en Oriente Medio y África. Fruto de factores a la vez económicos y políticos con los que se mezcla un radicalismo religioso en el que se ampara el terrorismo yihadista. Producen una enorme cantidad de víctimas en los propios países árabes y nos amenazan en Europa con atentados indiscriminados alentados por grupos terroristas en Oriente Medio, esencialmente el Califato instalado en territorios sirios e iraquíes. Los refugiados de diversos conflictos, pero esencialmente de la guerra en Siria, y la inmigración ilegal son factores que, asimismo, están afectando negativamente a la estabilidad europea.

Hoy en día se mencionan poco las armas de destrucción masiva, pero constituyen también una amenaza para los europeos. EEUU y Rusia siguen disponiendo de ingentes arsenales nucleares que modernizan, como hace China con el suyo, más reducido. Francia y el Reino Unido disponen del arma nuclear entre los europeos occidentales y también la tienen la India y Pakistán, así como un país tan imprevisible como Corea del Norte y uno mediterráneo, Israel. Son armas de disuasión, en principio, pero no deja de ser inquietante su mera existencia, ya algo difícil de eliminar, aunque hay compromisos adquiridos en ese sentido. De ahí la importancia del Tratado de No Proliferación Nuclear (TNP), clave de bóveda de la no proliferación nuclear, cuya vigencia sería cuestionada si Japón y Corea del Sur se dotaran de armamento nuclear, haciendo caso a la ocurrencia de Donald Trump.

A pesar de las Convenciones vigentes para la eliminación de las armas químicas y de las bacteriológicas, existe preocupación porque su verificación, algo esencial en los acuerdos de desarme, deja que desear y en el caso de las armas químicas hemos asistido recientemente a su uso, aunque limitado, en el conflicto de Siria a pesar de su prohibición y de la eficaz actuación de la Organización para la Prohibición de Armas Químicas (OPAQ), el organismo internacional que controla su erradicación y verificación.

El documento Mogherini y la Cumbre informal de Bratislava

El documento Mogherini, presentado en junio, establece cinco prioridades para la acción exterior de la UE. La primera es el mantenimiento de la seguridad de la Unión mediante un necesario nivel de ambición y de autonomía estratégica para mantener la paz en nuestras fronteras y más allá de las mismas, una forma, esto último, eficaz de conseguir esa paz en nuestras propias fronteras.

El documento Mogherini subraya la necesidad de trabajar en estrecha relación con la OTAN. La defensa europea no pretende ser una alternativa a la defensa aliada. Una UE fuerte hará que la Alianza lo sea aún más, incrementando su valía disuasoria y de defensa. También sería conveniente que la UE hablase con una sola voz en foros como el Consejo de Seguridad de la ONU y el Consejo Atlántico aliado. Un objetivo pendiente.

El documento aborda, como segunda prioridad, la necesidad de un proceso para la adhesión de nuevos miembros que tenga credibilidad mediante unas condiciones justas y equilibradas que den seguridad y estabilidad a este proceso. Se piensa en los Balcanes occidentales y en Turquía, siempre tentada, siempre frenada por culpas propias y ajenas. Una tercera prioridad es la de atender a los conflictos emergentes en sus fases iniciales cuidando, asimismo, de no proceder a retiradas prematuras. Intervenir cuando la conflictividad se ha enraizado exige más esfuerzos y un desenganche

tempranero suele favorecer que el incendio vuelva a avivarse. Una cuarta prioridad es la de apoyar los esquemas regionales de seguridad ya que éstos suelen estar, generalmente, en mejores condiciones de resolver los conflictos locales. La quinta prioridad es la de un compromiso con un orden mundial basado en la defensa de los derechos humanos, en un desarrollo sostenible y en un acceso libre al patrimonio común (*global commons*). La ONU y su Consejo de Seguridad son esenciales para mantener ese orden mundial justo.

La Cumbre informal de la UE en Bratislava, sin el Reino Unido que se va a ir, fue una oportunidad para que los países que van a permanecer y siguen creyendo en la UE progresaran en su integración. Sin perjuicio de que ese fuese el tenor del mensaje en términos generales, solo la Hoja de Ruta para la aplicación del documento Mogherini lo simbolizó. Bratislava significó con ello un resurgir oportuno de este documento, presentado en junio justo después del *Brexit*, una presentación para algunos prematura, cuando la atención estaba en la salida británica de la UE, corriendo así, pensaban, el riesgo de quedar olvidada. Fue un retorno a la actualidad que hemos de celebrar, sin perjuicio de algunas críticas respecto de su contenido que, generalmente, señalan que el documento es un proyecto necesario, aunque de difícil aplicación en los aspectos que se refieren a la defensa europea.

Es positivo que el documento se convierta en un faro para una UE que tras el abandono británico debe seguir adelante,

fortaleciéndose. También lo es que se insista en la necesidad de incrementar la cooperación entre los países socios en materia de inteligencia si queremos defendernos adecuadamente del terrorismo. Se señalaba la necesidad de que la UE se dote de un Cuartel General para operaciones, aunque esta idea se ha cambiado por la de tener una capacidad militar para misiones no ejecutivas. Impulsar la Agencia Europea de Defensa es otra de las prioridades acertadamente señaladas.

Debemos sumar, luego, la carta enviada en noviembre por los ministros de Defensa de Alemania, Francia, Italia y España a sus colegas de la UE pidiendo el establecimiento de una cooperación reforzada en materia de defensa en el seno de la Unión, de conformidad con el Tratado de Lisboa, pidiendo, además, que tengan lugar en la UE con regularidad reuniones de ministros de Defensa.

No obstante, el énfasis de Bratislava en el documento Mogherini evidencia asimismo una constatación de impotencia en otras materias de la Unión que son imprescindibles para seguir adelante en su integración. El riesgo es que esta defensa se pueda tornar hueca si nuestras opiniones públicas no perciben esos otros avances, como puedan serlo una gobernanza económica única de la Eurozona y una fiscalidad común para la misma, algo también necesario para tomar decisiones económicas que afectarían a la defensa europea. De algún modo, una pescadilla que se muerde la cola. No parece que

pueda moverse la Unión hacia “más Europa” sólo con el objetivo de una defensa europea.

La Cumbre de la OTAN

Desde la caída del Muro de Berlín en 1989 la Alianza Atlántica se ha adaptado constantemente a las necesidades del momento. Inició entonces una cooperación en materia de defensa con países de fuera de la Alianza, incluida Rusia con la que se creó el Consejo OTAN-Rusia, para fomentar la democratización y modernización de los instrumentos de defensa y de las Fuerzas Armadas. La Organización se involucró, asimismo, en operaciones de mantenimiento de paz con mandato de la Organización de Naciones Unidas. Son éstas unas actividades que va a mantener, pero la actual postura rusa ha provocado un nuevo énfasis en la disuasión.

En Varsovia se decidió fortalecer la defensa aliada en el Este europeo. Se revisó el estado de la aplicación del *Readiness Action Plan* aprobado en la Cumbre de Gales de 2014. Se aumentaron los Cuarteles Generales para entrenamiento y refuerzos pensando, sobre todo, en los riesgos provenientes del Este. También se declaró la capacidad operativa inicial de la Defensa contra Misiles Balísticos a la que contribuyen las unidades navales norteamericanas con base en Rota junto a diversos activos de otros aliados europeos. En la capital polaca se expresó la preparación para la defensa de cualquier aliado ya que somos todos solidarios a tal efecto de conformidad con el artículo V del Tratado de Washington (1949). Ligado con ello está el compromiso

adoptado en Gales de dedicar al menos un 2% del PIB a los gastos de defensa y que muchos aliados ignoran. Por primera vez desde el fin de la Guerra Fría, la Alianza está incrementando su potencial disuasorio y por ello ha tenido cuidado en señalar que está abierta asimismo al diálogo. En este sentido, se puede recordar la “doble decisión” adoptada en 1979 en la OTAN por la que se decidió, por un lado, desplegar en Europa unos misiles nucleares de alcance medio como respuesta al previo despliegue ruso de misiles de esta categoría y, por el otro, se declaró la disponibilidad a unas negociaciones que, finalmente, desembocaron en la retirada de todos estos misiles.

Con relación a la UE, lo más destacable fue no sólo la presencia en la Cumbre de Mogherini, sino también la firma al más alto nivel de ambas organizaciones, los presidentes de la UE y de su Comisión por parte europea y el secretario general de la OTAN por parte aliada, de una Declaración Conjunta determinando áreas de común interés. Nunca han estado tan próximas estas dos Instituciones interesadas, ambas, en la seguridad y defensa de Europa. Conviene señalar que la OTAN ayuda a la UE en la vigilancia de los flujos migratorios en el Egeo y que una operación similar podría tener lugar en aguas entre Italia y África. Esta Cumbre fue una exhibición de unidad y de determinación, adoptándose medidas concretas. En definitiva, una realidad tranquilizadora para los aliados.

Trump

Con Hillary Clinton sabíamos que la futura política exterior norteamericana sería continuista de la de Obama. Sabríamos todos a qué atenernos, amigos y no tan amigos. Sin embargo, la predictibilidad, algo esencial en materia de seguridad, se ha esfumado. Con Trump no lo sabemos con claridad. Para guiarnos tenemos declaraciones y tuits, muchas veces contradictorios que, sin embargo, ofrecen una certeza: su política exterior y de seguridad pretende ser distinta. Esta certeza ya produce incertidumbre. Incertidumbre reforzada por afirmaciones que ponen en evidencia su desconocimiento e ignorancia en materia de política exterior y de seguridad. Se la acabarán forjando aquellos situados por el nuevo presidente al frente del Departamento de Estado, del Pentágono y, en la propia Casa Blanca, del Consejo Nacional de Seguridad. Veremos si lo que le propongan desde estos centros, frecuentemente en competencia, será homogéneo y si Trump no se guiará, más bien, por sus prontos e improvisaciones como ya estamos viendo.

La experiencia con cambios de Administración Demócrata a Republicana, y viceversa, indica que puede transcurrir un año hasta ver con claridad lo que la nueva pretende, sobre todo cuando se descende a los detalles. Tendremos que acostumbrarnos, como otras veces, a revisiones meticulosas de las políticas en curso y de los nuevos proyectos que debieran tomar su tiempo, así como, también, a marchas atrás evidentes o

disimuladas. Entramos ahora en *terra incognita* y es legítimo preguntarse hasta qué punto serán posibles todos los giros deseados por Trump y en qué medida lo serán aquellos que sean posibles. Mantendrá probablemente la política de contención de China de Obama, pero ¿con la misma filosofía o una más agresiva, como podría uno pensar en función de las frases espetadas por Trump? ¿Se dirigirá EEUU hacia una confrontación con China en materia económica y tendremos una guerra comercial con incalculables consecuencias? Los tuits de Trump sobre China y su cortejo público a Taiwán, dejando en entredicho la política de una sola China, ya le han merecido el calificativo de ignorante por parte china. Buen comienzo.

Respecto a Europa, el magnate norteamericano desea un acercamiento a Putin. ¿En qué medida ello invalidará la actual política occidental tras la anexión ilegítima de Crimea, las actuaciones agresivas rusas en el Este de Ucrania y demás provocaciones militares ya mencionadas? ¿Está dispuesto Trump a reconocer esta anexión de Crimea y aceptar que el Kremlin decida lo que debe pasar en Europa junto a sus fronteras en el arco geográfico que va desde el Mar Báltico hasta el Cáucaso y el Mar Negro? Las primeras reacciones tanto en Beijing como en Moscú han sido las de realizar ofertas a los países europeos basadas en un debilitamiento de los vínculos transatlánticos. En el caso de Rusia, Putin habla de incorporar a países de la UE en el esquema económico que ha organizado en

el marco de los restos de la explotada URSS y desmembrada Rusia soviética. El sueño ruso es que los norteamericanos se retiren en buena medida de Europa. La “Doctrina Monroe” con un anexo: América para EEUU y Europa para Rusia.

El acuerdo logrado con Teherán por Washington, Berlín, Londres, París, Moscú, Beijing y Bruselas (UE) que aleja a Irán de la bomba nuclear tampoco gusta a Trump. De invalidarse este acuerdo, se incrementarían las tensiones locales y se allanarían los deseos de ciertos países árabes de dotarse del arma nuclear. Por este camino nefasto, Trump acabaría enterrando el Tratado de No Proliferación Nuclear (TNP) y con más motivo si consiguiera que Japón y Corea del Sur se dotasen de armas nucleares. No olvidemos el Oriente Medio y la relación entre Moscú y Washington. La llegada de Trump se hace anunciando demasiados cambios trascendentales en demasiados temas que se entremezclan entre sí. Un empacho.

Así las cosas, la pretensión de Trump de “reformular” una OTAN “obsoleta”, que no hace otra cosa que reformarse desde 1989, y su insistencia en que los aliados europeos paguen lo que les corresponde en la defensa de Europa, hace oficio de peccata minuta. Esto último es el replanteamiento de una vieja aspiración norteamericana que subraya que el gasto de EEUU representa ahora tres cuartos del gasto total para la defensa de Europa, soportando los europeos solo el 25% cuando en la Guerra Fría la relación estaba equilibrada entre

ambos lados del Atlántico, el *Mare Nostrum* de hoy en día dada la similitud política, económica y cultural en ambas riberas.

Conclusiones

El cartesianismo no es útil para enjuiciar la construcción de la UE que se ve obligada, por su atomización y falta de carácter de sus dirigentes, a dar pasos adelante y atrás, incluso bienvenidos cuando el balance llega a ser ligeramente favorable, haciendo de la integración una empresa desordenada y costosa tanto económica como políticamente.

En materia de Defensa los europeos tendrán que ponerse las pilas. Como “no hay mal que por bien no venga”, puede que Trump no de otra alternativa. La Alianza Atlántica, expresión del compromiso de Washington con Europa en el Viejo Continente, y viceversa, sigue siendo necesaria. Otra cosa es que la relación transatlántica en materia de defensa pudiera englobarse en un esquema más amplio, aunque no está claro si el frenazo trumpiano y europeo al TTIP dificultaría esa visión más global de la relación transatlántica o, precisamente por ello, la facilitaría al ofrecer otro plano en el que expresarse.

Lo que no parece claro es que avanzar en la defensa europea sea suficiente para conseguir “más Europa”, sin perjuicio de que ello sea bienvenido. Si se pretendiese que ese fuese el armazón para profundizar la integración europea, ese ambicioso proyecto correría el riesgo de ser hueco y contraproducente. Lo que necesita la UE,

sobre todo, es una gobernanza armonizada de la economía de la Eurozona y de su fiscalidad.

Se necesitará una mayor y creciente cooperación entre la UE y la OTAN, evitando la tentación de una “especialización regional” de ambas instituciones, la OTAN ocupándose del Este y la UE del Sur. Esto sería inaceptable para los aliados mediterráneos que contribuyen, como es su deber, a la seguridad de los aliados más vulnerables respecto de Rusia. La Alianza no puede, no debe, desentenderse del Sur.

Además, si esta especialización regional se estableciese, aunque solo fuese en la práctica, ello dejaría las manos bastante libres a aquellos países que recientemente han surcado todas las aguas mediterráneas en función de sus propios intereses nacionales. Sin la OTAN al Sur, tanto EEUU como el Reino Unido navegarán por el Mediterráneo por su cuenta. También lo hará París que, a pesar de su europeísmo, siempre gusta de dejar en el Mediterráneo su propia impronta. Todo esto mientras Rusia está dando señales de recuperar la presencia que tuvo en la época soviética apoyando a sus bases navales en Siria y Sebastopol.

Making sense of Europe's Southern Neighbourhood: Main Geopolitical and Security Parameters

Luis Simón & Vivien Pertusot

Europe's southern neighbourhood is a diverse but interlinked geopolitical ensemble, whose specificities need to be carefully assessed before Europeans devise dedicated security strategies, divide responsibilities and make policy decisions.

Summary

This exercise in geopolitical scoping seeks to make sense of the main security challenges present in Europe's broader European neighbourhood, a space encompassing areas as diverse as the Gulf of Guinea, the Sahel, North Africa, the Levant and the Persian Gulf. It identifies (some of) the main sub-regions that make up the 'South', offers an overview of the threat environment in each of them and identifies relevant differences as well as common themes. In doing so we aim to provide a conceptual referent for further policy research on the security of Europe's 'South',

and to help inform future strategic and policy discussions within the EU, NATO and their Member States.

Analysis

Both the 2016 EU Global Strategy and NATO's 2016 Warsaw Summit declaration identify Europe's southern neighbourhood as an area of strategic priority. However, neither organisation has so far provided a clear-cut definition of the geopolitical parameters of the so-called 'South', offered a clear picture of the kind of security challenges present therein or explained how they matter to Europe from a geopolitical perspective. It is important to clarify these aspects before entering any sort of discussion about strategy or designing any lasting policy response to the challenges emerging from the South.

In its narrowest form, the label 'South' is used to refer to those countries of the Mediterranean rim that do not belong to either the EU or NATO. For instance, the

EU's Union for the Mediterranean (UfM) and European Neighbourhood Policy (ENP) include or aspire to include all the countries situated in North Africa (Algeria, Egypt, Mauritania, Morocco, Libya and Tunisia) and the Levant (ie, Israel, Jordan, Lebanon, Palestine and Syria).¹ NATO's Mediterranean Dialogue follows a somewhat similar principle, in that it includes all North African countries from Mauritania to Egypt (excluding Libya, for political reasons) and two countries from the Levant: Jordan and Israel.

A broader definition of the South would expand the scope to encompass the space running from the Gulf of Guinea in West Africa, through the Sahel, North Africa and the Mediterranean all the way to the Levant and Mesopotamia and then, through the Red Sea and the Horn of Africa, all the way to the Persian Gulf. This broader area or extended southern neighbourhood has gained increasing popularity in EU and NATO circles in recent years, with many experts alluding to the growing importance of the 'neighbours of the neighbours'.²

Recent EU and NATO efforts to broaden the (geographical) scope of the South are understandable. European countries realise that the security and stability of their immediate southern neighbourhood (ie, the southern and eastern Mediterranean basin) is inextricably tied to developments

in adjacent geographical areas. For the EU, this 'broadening' has led to the adoption of regional strategies for the Sahel, the Horn of Africa and the Gulf of Guinea/West Africa, which underscore the links between those areas and Europe's immediate southern neighbourhood (ie, the Mediterranean proper). In addition to strategies, the EU has deployed missions and operations in the Mediterranean, Sahel and Horn of Africa areas, conducted within the framework of the Common Security and Defence Policy.

NATO, for its part, has in recent years been dragged into discussions about how it can contribute to the security of Iraq (deeper in Mesopotamia), whilst the presence of Turkey pushes for a more expansive geographical definition of the South, to include the broader Middle East. Thus, the Alliance's Euro-Mediterranean dialogue and Istanbul Cooperation Initiative are increasingly referred to as different instruments to deal with an expanded South. Moreover, the Warsaw Summit has included the Sahel-Sahara region as an area of interest for the Alliance.³ However, in contrast to the EU, no explicit references have been made in NATO documents to the Gulf of Guinea and/or West Africa.

Taking into account the above considerations, it could be argued that the so-called South (in its extended version) could be broken down into seven main

¹ Although, in a strictly geographical sense of the word, Jordan does not border the Mediterranean and is therefore not part of the Levant, it is commonly treated as part of it.

² See, eg, Sven Biscop (2014), 'Game of Zones: The Quest for Influence in Europe's Neighbourhood', Egmont Paper nr 67.

³ http://www.nato.int/cps/en/natohq/official_texts_133169.htm.

geopolitical referents or sub-theatres, namely: West Africa and the Gulf of Guinea, the Sahel, North Africa, the Levant, Mesopotamia, the Red Sea-Arabian Sea corridor and the Persian Gulf (ie, Iran and the countries of the southern Persian Gulf), and the (rest of the) Arabian Peninsula. Admittedly, this categorisation is just as arbitrary as any: these seven areas or sub-theatres can be regrouped differently as well as broken down into equally meaningful sub-categories (for example, it could be argued that the security dynamics in north-east and north-west Africa are very different, or that Egypt in many ways belongs in the Levant category). In this sense, it may be worth pointing out Libya's specific importance as a geopolitical meeting point of sorts within the South, ie, one that acts as a transmission belt of a variety of threats and challenges irradiating from the Sahel and North Africa as well as the Levant. Be that as it may, it is a categorisation that promises to offer Europeans a useful starting point to help them organise and conceptualise the different challenges emanating from the South.

If the geographical parameters of the South are inherently contested, so is the nature of the security threats and challenges emanating from it. Over the last few years, much emphasis has been placed on irregular migration and human trafficking (a problem that bears both human rights and security concerns), as well as terrorism

itself, whose possible connection with uncontrolled migration flows is as unclear as it is polemical. These two issues have been underscored by NATO and the EU, both of which have emphasised the importance of the so-called internal-external security nexus. But they are amongst the many security challenges emanating from the South. Other salient challenges relate to piracy and insecurity at sea, which can disrupt sea lines of communication (SLOCs) and threaten Europe's energy security and trade, and drug trafficking. Ultimately, many of these challenges can be traced back to the endemic weakness or failure of several states in the South, a structural problem that acts as generator and magnifier of various kinds.

The prominence of state failure, terrorism, piracy, organised crime or uncontrolled migration flows means there is a tendency to associate the South with low-level and transnational security challenges. Such challenges are central, no doubt. However, when it comes to the South, Europeans cannot remain aloof from military-strategic developments at the higher end of the threat spectrum. The proliferation of precision-strike munitions and weapons in parts of the South is perhaps particularly noteworthy.⁴ While the proliferation of precision-strike systems in Europe's South may still be relatively immature in terms of its technological sophistication, several state and non-state actors are exploiting

⁴ See, eg, Luis Simón (2016), 'The "Third" US Offset Strategy and Europe's "Anti-Access" Challenge', *Journal of Strategic Studies*, vol. 39, nr 3, p. 417-445.

the advantages offered by precision-guided munitions to progressively build up their own capabilities in creative ways. Iran and Syria perhaps stand out.⁵ But even terrorist and rebel groups are making forays into precision strike. Hizbollah already used anti-tank guided missiles against Israel in the 2006 Lebanon war, whilst Hamas has often used guided-missiles against civilian targets in Israel. Likewise, more recently, Houti rebels in Yemen have fired anti-ship missiles at US naval vessels in the Red Sea. The prospect of hostile state or non-state actors in possession of precision-strike capabilities at or near the South's key maritime chokepoints (ie, the Strait of Hormuz, the Strait of Bal el Mandeb, the Suez Canal and the Strait of Gibraltar) is particularly relevant

for Europeans, and demands greater strategic attention.

Once the geopolitical and security parameters of the South have been more or less identified, a key question arises: which South-related threats (or challenges) matter most, where and how? While we acknowledge that there is no satisfactory way to address that question, below we try to offer the foundations of a conceptual model that can help make better sense of the South's inherent complexity, by correlating geography and the threat environment. In this regard, we identify three main geopolitical areas:

Figure 1. The South



Source: CIA

⁵ See, eg, Mark Gunzinger & Christopher Dougherty (2011), *Outside-In: Operating from Range to Defeat Iran's Anti-Access and Area-Denial Threats*, Center for Strategic and Budgetary Assessments, Washington DC; and Sina Ulgen & Can Kasapoglu (2016), 'A Threat Based Strategy for NATO's Southern Flank', *Carnegie Europe*, 10/VI/2016.

1. An inner or core ring in the immediate southern European neighbourhood, which share the Mediterranean with Europeans (formed by North Africa and the Levant). It goes without saying that these countries are of direct interest to Europeans. First, because of their geographical proximity, any changes in their economic, political and social situation, or in their strategic capabilities, is likely to be directly and deeply felt in Europe. They are of direct economic interest for Europeans, and their markets may offer future opportunities. They are perhaps particularly interesting from an energy security perspective, whether as an important source of European gas imports (eg, Algeria and Libya), by virtue of their role as transit countries for gas coming from beyond the immediate neighbourhood (eg, Turkey and Morocco) or of their potential in areas like solar energy. They are also of interest because of people-to-people and cultural ties, in that many European citizens originate from these countries. This translates into a greater sensitivity in Europe about their political evolution, not least due to the existence of relevant pressure groups and epistemic communities with a greater interest in those countries.

By virtue of their proximity, this inner ring also matters greatly from a strictly military-strategic perspective. The proliferation of precision-guided munitions in the Levant and North Africa threatens to complicate European power projection in those areas –and could even pose a defence challenge for Europeans in the future–. Syria is a case

in point. Russian-made, precision-guided surface-to-air missiles and thousands of anti-aircraft guns make up an advanced Syrian air-defence network that makes it increasingly difficult for Europeans to project power there. Relatedly, the changing military balance in the Levant and Eastern Mediterranean raises questions about Europe's ability to preserve its political influence in those key areas.⁶ Yet, when it comes to Europe's immediate southern neighbourhood, the problem posed by precision-strike proliferation could soon transcend Syria and the Levant. Egypt, Algeria and even terrorist groups in countries like Libya, are also likely to take advantage of precision-guided weapons in coming years, potentially posing a direct military threat to Europe in some cases.

Secondly, because of their geographical location (straddling Europe and the 'deep South'), these core southern countries play a key role in terms of regulating the impact that any political, economic or security dynamics at play in the 'deep South' may have upon Europe. Thus, North African countries play a key role in preventing or mitigating trafficking in persons, weapons or drugs coming from the Sahel or West Africa. Likewise, the Levant both filters and shields any instability that might come from Mesopotamia or the Persian Gulf area, whereas Egypt (straddling the Levant and North Africa and overlooking the Suez Canal) does the same for the Red Sea area. In this regard, stability in these core areas is a key geopolitical priority for Europe to the extent that it can help shield

⁶ See Sinan Ülgen & Can Kasapoğlu (2016), 'A Threat Based Strategy for NATO's Southern Flank', Carnegie Europe, 10/VI/2016, <http://carnegieeurope.eu/2016/06/10/threat-based-strategy-for-nato-s-southern-flank-pub-63785>.

Europe from instability emanating further afield or, at least, mitigate it. Hence the importance of developing strong and lasting political, economic, societal and security ties with these inner-ring countries, with a view to building up their resilience and ability to shield Europeans from challenges emanating from further afield.

2. Two intermediate areas (the Sahel and Mesopotamia) situated further afield give strategic depth to the core regions of North Africa and the Levant and, arguably, also to the two outer areas (see below). The Sahel provides strategic depth to North Africa, West Africa and the Gulf of Guinea area: some of the challenges and threats that are 'cooking' in the Sahel often 'boil over' in other parts of the southern neighbourhood –and go on to 'let off steam' in Europe itself–. Mesopotamia straddles the Levant and the Persian Gulf, and has a pervasive impact upon these two areas. A good example is the current situation in Iraq and Syria, which is simultaneously explained by meddling from countries situated in the Levant and the Persian Gulf, as well as having a negative impact in those regions by way of migration, refugees, disruptions in economic supplies and insecurity.

For its part, the Persian Gulf not only has an impact on Mesopotamia and, through it, the Levant proper, but also on the Arabian Peninsula, the Arabian Sea and Red Sea continuum. As already argued, both of these areas matter primarily to the extent that they have a pervasive impact upon political, social and security dynamics in Europe. In particular, the lack of state control

over large swathes of these intermediate areas, whether in the Sahel (eg, Mali) or the Levant (eg, Iraq and Syria), constitutes a breeding ground for terrorism (local and transnational), arms proliferation, organised crime and uncontrolled migration flows. Europeans should therefore help strengthen the security services of some of the countries in these intermediate spaces, reinforce their border-control capabilities and build up their political resilience.

3. Two outer areas that delimit the maritime perimeter and regulate the entry and exit into Europe's southern neighbourhood: the Gulf of Guinea in the south-west and the Red Sea-to-Arabian Sea corridor in the south-east, which includes the Gulf of Aden and Persian Gulf. These areas present a number of challenges and opportunities for Europeans. An important challenge relates to piracy, especially in the Gulf of Guinea and the Gulf of Aden areas –this can disrupt vital European SLOCs–. The importance of the Persian Gulf as an energy source for Europe is well known. The Gulf of Aden is critical in that it filters the passage of energy from the Persian Gulf to the Mediterranean (and Europe), as well as the vital trade line connecting Europe with South and East Asia. The Gulf of Guinea is also an important source of energy for Europeans, as well as an area of transit for energy imports from south-west Africa (especially Angola), and strategic minerals and metals from southern Africa. Another challenge, that is perhaps specific to the Gulf of Guinea relates to drug trafficking, with the Gulf acting as a transit area for illicit goods flowing from the Americas to Europe, through the Sahel and

North Africa or through the West-African coast.

Given the importance of the gulfs of Guinea and Aden to the security of Europe's SLOCs, and their exposure to piracy, Europe needs to strengthen its investment in Intelligence, Surveillance and Reconnaissance (ISR) and local capacity building, not least with a view to reinforcing the indigenous security capabilities of those areas in which there is a direct link between state weakness/failure and piracy (such as Somalia and Yemen). Last but not least, Europeans need to strengthen their defences against precision-strike attacks against shipping in these chokepoints, whether those currently emanating from terrorist groups operating from failed states (such as Yemen and Somalia) or, more seriously, the potential of state actors to more significantly threaten the security of European SLOCs (eg, Iran in the Persian Gulf). Iran's so-called Anti-Access and Area Denial (A2/AD) strategy combines technologically sophisticated elements –such as advanced air defences, cruise missiles and even attack submarines– with the application of precision-guided systems to more 'rudimentary' munitions, such as rockets or mortars. These capabilities mean that Iran may already be in a position to either block or substantially threaten passage through the Strait of Hormuz, thus menacing a vital European SLOC as well as threatening European allies and interests in the Persian Gulf. This problem is perhaps further compounded by Iran's advances in missile technology (and its potential to reach Europe), and the lingering shadow of its nuclear programme. Given these trends,

Europeans should perhaps strengthen their contribution to theatre air and missile defence in the southern Persian Gulf, as well as to their own defence against ballistic missiles, with a view to the future.

Conclusions

Europe's South is neither unidimensional nor monothematic. It is an inherently diverse but interlinked geopolitical ensemble, whose specificities need to be carefully assessed before devising dedicated security strategies, distributing responsibilities and making policy decisions. The 'South' can be a land of opportunities for Europeans, given its economic, demographic and energy potential. But such opportunities can only be realised if its geopolitical dynamics are properly understood and existing security threats and challenges are effectively addressed. This geopolitical scoping exercise makes clear that an appropriate policy mix requires the involvement of a number of actors. Solutions to the various security challenges emanating from the South are likely to come from the active engagement of individual European countries, especially those who have a more direct stake in fencing off possible threats (eg, France, Spain, Italy, for instance), clusters of European and neighbouring countries (such as the 5+5 Dialogue) as well as multilateral organisations like the EU and NATO. This adds yet another layer of complexity to approaching the South, not least as the perspectives and threat assessments of this myriad of countries, clusters and organisations may at times diverge.

EU-Mercosur: tapping the Atlantic's potential

Paula Lamoso

Over the last few years, the EU's influence on the global stage has been undermined by a number of developments

Two of them merit special attention: (1) Europe's economic and financial crisis, and the concomitant political crisis within the EU; and (2) the decision of the Obama Administration to shift its foreign policy priorities towards the Asia-Pacific region. One obvious way for the EU to try to mitigate these two problems is to tap into the economic and geo-political potential of the broader Atlantic Basin. In this vein, the EU has been negotiating a Free Trade Agreement (FTA) with the US for some time, the so-called Transatlantic Trade and Investment Partnership (TTIP). Admittedly, Donald Trump's election as President of the US represents a serious setback for TTIP. However, if the EU and US managed to weather future complications and reach a reasonable agreement, this could create a truly transatlantic market, with the potential of playing a pivotal role in global

trade. Moreover, and given that Canada and Mexico enjoy close trade ties with the US –through the North American Trade Agreement (NAFTA)–, the EU has found it convenient to negotiate separate FTAs with these two countries. The FTA with Canada was signed last October, despite some controversies during the ratification process within the EU. The FTA negotiations with Mexico are still ongoing.

It is in this broader context of tapping the economic potential of the Atlantic Basin that we must understand the EU's efforts to reach an FTA with Mercosur. Should this agreement be concluded successfully, the EU will have FTAs with most countries in the Americas, with the exceptions of Cuba, Venezuela and Bolivia. This would boost the EU's economic position in Latin America, especially in relation to other great powers like China. While China has been very active economically in Latin America, its presence there revolves mainly around raw materials. However, China has recently shown interest in an FTA with Uruguay, which could constitute a foundation for a broader process



An FTA with Mercosur [...] would boost the EU's economic position in Latin America.

aimed at striking a more comprehensive economic relationship with Mercosur as a whole.¹

The first EU-Mercosur agreement –the Interregional Framework Cooperation Agreement– was signed in 1995, but it did not come into fruition until 1999. Following successive (failed) attempts to reach further agreements, the EU and Mercosur began getting more serious about an FTA in May 2016. EU Trade Commissioner Cecilia Malmström has stressed the strong determination from both sides to reach an agreement. Federica Mogherini, European Commission Vice-President and EU High Representative for Foreign Affairs and Security Policy, has also shown her strong support recently, by noting in an official visit to Argentina last March that ‘interregional connections are the future’.² This time around, however, it was Mercosur that initiated the process, not least due to the interest expressed by the new Argentine administration. During a recent visit to

Brussels, Argentine President Mauricio Macri made a public demonstration of his own personal commitment to furthering economic ties between the EU and Mercosur, by pointing out that ‘The European Union and the Argentine Republic have been working intensively together over recent months to give a new political impetus to our longstanding bilateral relations... We are happy we have built an ambitious renewed agenda based on our common understanding of the challenges and opportunities our societies are facing in a globalizing world’.³

This new EU-Mercosur FTA would be a ‘first generation’ trade agreement, and could bring significant economic advantages for both sides. At present, the aim is to wrap up the most complicated parts of the negotiations by the end of 2017 (before the dissolution of the Brazilian Congress in 2018), and to conclude the agreement before the 2019 European parliamentary elections. A key element will be a reduction

1 G. Draper (2016), ‘China interesada en firmar un acuerdo de libre comercio con Uruguay’, Búsqueda.com Uruguay, 15/IX/2016, <https://goo.gl/ii0btd>, last accessed 21/XII/2016.

2 Diario Las Américas (2016), ‘Acuerdo de libre comercio entre UE y Mercosur podría concretarse’, Buenos Aires, 9/III/2016, <https://goo.gl/3gc18y>, last accessed 21/XII/2016.

3 Joint Press Release on Visit of the President of the Argentine Republic to the EU Institutions, Brussels, 4 July 2016, checked out on 21 December 2016 <https://goo.gl/M717YQ>

of trade tariffs, which remain very high. EU companies still pay €4 billion in tariff duties each year when exporting to Mercosur countries. The EU economy is heavily dependent on exports, and Mercosur is the EU's 6th most significant market destination (in 2015 the EU-Mercosur trade in goods accounted for €88 billion).⁴ One important reason why Mercosur is particularly interested in the agreement is that the EU has already signed FTAs with Canada, Australia and New Zealand, which are major agricultural exporters –agriculture and raw materials being the main export products for Mercosur countries–.

On the EU's side, discussions on the Mercosur FTA revolve mainly around agricultural products. Member states do not want to undermine the prerogatives of their farmers by offering quotas and huge tariff reductions to the agricultural products that come from the Mercosur countries. France, Ireland and Poland are most vocal in this regard, being amongst the member states with the biggest proportion of

farmers. Ireland, for instance, has a very important livestock industry.⁵ Other strong opponents are the beef-industry lobbies. On the flip side, an FTA would give most EU member states an opportunity to expand their exports of manufactured products to South America, especially in sectors such as heavy machinery, transport equipment and chemicals. Spain is highly competitive in all these areas, and is championing an EU-Mercosur agreement.

Although the Mercosur-EU agreement is a first generation FTA, mainly focused on tariff reductions, it is also necessary to highlight its geo-political significance, and potential. Europe enjoys long-standing historical, cultural, political and economic ties with the Americas, and these new FTAs (with Mercosur, Mexico, Canada and the US) can help energise the economic and geo-political potential of the Atlantic space –and, in doing so, help assist Europe's economic recovery and check Asia-Pacific's economic and geo-political pull–.



Although the Mercosur-EU agreement is [...] mainly focused on tariff reductions, it is also necessary to highlight its geo-political significance.

⁴ EU and Mercosur agree to advance trade talks, Brussels, 8 April 2016, checked out on 21 December 2016 <https://goo.gl/8D11E5>

⁵ Oliver, Ch. & Buck, T. "France leads EU revolt against Mercosur trade talks" Financial Times, Published on 5 May 2016, checked out on 21 December 2016 <https://goo.gl/9k2naU>

Sonata de um ano de governabilidade em Portugal: à procura de um adágio

Patrícia Lisa

Como decorreu a crise política portuguesa e qual foi o balanço de um ano de governabilidade? Que perspectivas de futuro existem num sistema de governação tão original?

Resumo

Depois da crise política portuguesa, a solução de governo minoritário do socialista António Costa com o apoio parlamentar dos partidos à sua esquerda sobrevive com negociações e equilíbrios permanentes com os seus parceiros no parlamento, com Bruxelas e com o Presidente da República. A navegar contra o vento, ao ritmo de *andante moderato*, a aprovação do segundo orçamento geral para 2017 (com menos resistência de Bruxelas) e o registo de crescimento real da economia, com um aumento do PIB no terceiro trimestre, fecham este ciclo político inovador contra todos os vaticínios, pelo menos, até às eleições autárquicas do outono de 2017.

Isto mesmo sublinhou o Presidente da República Marcelo Rebelo de Sousa (conservador de centro-direita) que, ao

invés da fragmentação das legislativas, reúne um impressionante consenso e popularidade nacional. Popular, sem ser populista, o ativismo *molto vivace* do Presidente mereceu algumas críticas de “presidencializar” o sistema semipresidencial.

Se o seu ativismo e a popularidade se mantiverem, pode atenuar-se a acentuação da dimensão do parlamento, tradicional em ciclos de governos minoritários. O desafio de assegurar a legislatura e a estabilidade governativa vão depender também da forma como o Presidente aborda o seu papel de garante da estabilidade política em ciclos de coabitação.

Entre a acentuação do *andante* do Governo de António Costa ou do *vivace* do Presidente Marcelo Rebelo de Sousa, a melodia da segunda parte da legislatura está ainda por definir. Em ciclos de grande polarização, de governos frágeis e de tempos em que se verificam profundas transformações nos paradigmas, não seria mau, no final de contas, que o terceto Parlamento/Governo/Presidente conseguisse interpretar um longo

e insólito *adagio* num ritmo que favoreça a bastante necessária estabilidade política no médio-longo prazo.

Análise

Em 26 de novembro de 2016 cumpriu-se um ano desde que o socialista António Costa tomou posse como Primeiro-ministro no XXI Governo de Portugal. A solução governativa põe fim à crise política aberta pelos resultados eleitorais de outubro do ano passado e abre uma nova sonata na vida política portuguesa com ritmos bastante inovadores.

Prelúdio: crise política em *vivaccisimo*

O prelúdio, *vivaccisimo*, foi marcado pela crise económica (financeira global e da dívida da Eurozona) e pela aplicação das medidas do resgate financeiro da denominada Troica (Comissão, BCE e FMI) desde 2011. As suas marcas sociopolíticas tiveram impacto nos resultados eleitorais, traduzindo-se numa sociedade profundamente dividida e num aumento da polarização dos partidos no Parlamento com reforço dos partidos antiausteridade (sobretudo o Bloco de Esquerda, próximo do Podemos e do Syriza). Isto representou a consequente dificuldade de alcançar coligações de governo estáveis. Contra a tradição de permitir que governe o partido vencedor das eleições, a coligação de centro-direita (Partido Social-Democrata e Centro Democrático Social - Partido Popular, PSD-CDS) caiu no Parlamento após 11 dias com a aprovação de uma moção de censura dos partidos de esquerda. Uma coincidência circunstancial

e temporária impediu constitucionalmente o Presidente de dissolver o Parlamento e convocar novas eleições. Os socialistas, o segundo partido mais votado, formaram um governo minoritário com acordos de apoio parlamentar de mínimo denominador comum, negociados separadamente, com os partidos à sua esquerda. Foram excluídas as questões polémicas como a pertença à NATO e a posição na UE. Tampouco foi garantido o apoio para aprovar os Orçamentos Gerais de Estado ou evitar futuras moções de censura. Portanto, tornou-se necessário um intercâmbio de informação e de negociação permanente política-a-política entre o Governo e cada um dos seus parceiros.

O Governo do socialista António Costa, *andante moderato*

A sobrevivência do Governo, bem como o futuro do Partido Socialista, depende assim de uma permanente concertação e legitimação por resultados a nível interno e na UE. Resultados económicos de crescimento e investimento; resultados no controlo do défice; estabilização do sistema bancário; e, simultaneamente, a recuperação dos rendimentos das famílias (salários de funcionários públicos e pensões) pelo compromisso com os seus parceiros no Parlamento.

O Governo tem de construir consensos permanentes e superar os desafios da triangulação: parceiros no Parlamento, vigilância presidencial e da UE. Estas dialéticas não permitem avançar mais que a um ritmo de *andante moderato*. Vejam-se

algumas delas. No início do mandato, em dezembro de 2015, com a oposição dos seus parceiros no Parlamento, aprovou o orçamento retificativo de 2015 para suportar o buraco financeiro da banca (BANIF) por um valor de 2,25 milhões de euros. Foi uma herança do anterior executivo, que garantiu a sua aprovação com a abstenção. Mais recentemente, o plano de recapitalização do banco público, Caixa Geral de Depósitos, passou o rigoroso escrutínio de Bruxelas sobre as ajudas de Estado, mereceu as dúvidas iniciais do Presidente da República e continua a agitar os parceiros no Parlamento e a agenda política. As negociações com Bruxelas para a aprovação dos Orçamentos Gerais do Estado, sobretudo o de 2016, com a exigência de medidas adicionais de 2000 milhões de euros e o Programa de Estabilidade 2015-2019 completam o quadro. Por outro lado, o perdão de Bruxelas pelo défice excessivo foi muito bem aproveitado pelo executivo a seu favor, embora tenha valido um confronto direto com o Ministro das finanças alemão, Wolfgang Schäuble, recordando que as desconfianças não tinham desaparecido completamente. No entanto, este tema eclipsou-se com a candidatura e a eleição de António Guterres como Secretário-Geral da ONU, que originou uma frente e a mobilização nacional de todos os quadrantes políticos e instituições.

E assim, navegando contra o vento, o Governo de António Costa conseguiu sobreviver ao seu primeiro ano com a aprovação do segundo Orçamento Geral do Estado no passado 4 de novembro. O

registo de crescimento real da economia em 0,8 % e o aumento do Produto Interno Bruto de 1,6 % (terceiro trimestre) fecha o primeiro ano de graça da atual solução governativa, conhecida por geringonça, uma alcunha do Vice Primeiro-Ministro da anterior coligação de governo, o conservador-popular Paulo Portas.

A incerteza sobre o sucesso de uma solução governativa que nunca antes tinha sido experimentada no original sistema político português, suscitou fundadas dúvidas sobre a sua operacionalidade e, sobretudo, estabilidade. Contra todos os prognósticos, no entanto, o atual ciclo político tem boas perspetivas de manter-se a curto-médio prazo e até de completar a legislatura em 2019. É este o objetivo do Governo aparentemente também partilhado pelos seus parceiros no Parlamento, o que afasta a possibilidade da sua queda pela aprovação de uma moção de censura.

O desafio consiste, pois, em saber se superadas as primeiras desconfianças e apaziguados os ânimos, nos três anos que restam de legislatura, esta solução de governo de equilíbrios instáveis passa do *andante* ao *allegro* e consegue implementar políticas de alcance estrutural de médio-longo prazo em áreas como a educação, a governação económica e a reforma administrativa do Estado.

O Presidente Marcelo Rebelo de Sousa, *allegro molto vivace*

Ao contrário da polarização das eleições legislativas, Marcelo Rebelo de Sousa, “o

professor Marcelo”, como gosta de ser conhecido, obteve um amplíssimo consenso nacional e ganhou as eleições presidenciais em todos os círculos eleitorais à primeira volta com 52 % dos votos. A sua atuação como presidente regista uma imbatível popularidade da ordem dos 70 %.

Nestes oito meses de presidência, os portugueses vão-se habituando ao seu estilo muito pessoal e às aparições públicas quase diárias. Nos primeiros 100 dias de governo, apenas esteve 19 dias em silêncio. As constantes comunicações vão desde a situação na UE, a crise da banca portuguesa e a morte de Leonard Cohen e, por vezes, não se distinguem muito do estilo didático do professor e do comentador político. A sua extensa agenda abarca desde a memorável condecoração à porteira portuguesa de Paris, que contou com a presença do presidente Hollande, até às visitas a municípios e cidades portuguesas no âmbito daquilo que designou como “Portugal próximo” (com vista a uma necessária reforma administrativa do Estado em torno da descentralização), e passa por registos mediáticos como convidar Mario Draghi para participar no primeiro Conselho de Estado e ter sido recebido por Fidel Castro na sua passagem por Cuba.

A sua agenda internacional marca bem as prioridades da política externa portuguesa. A primeira visita oficial foi dedicada aos Reis de Espanha, que a devolveram em finais de novembro. Reuniu-se com o presidente Hollande, que também devolveu a visita;

viajou para a Alemanha para sensibilizar a chanceler Angela Merkel sobre a “injustiça” das multas. Esteve no Parlamento Europeu, visitou vários países africanos do mundo lusófono e da América Latina. O diário *El País* afirmou que, em seis meses, o Presidente “Marcelo” tinha falado com mais dirigentes internacionais que Rajoy e Rodríguez Zapatero juntos nos seus anos de governo.

Em todas as visitas, a diplomacia económica esteve na agenda e foi prestada uma especial atenção às comunidades portuguesas nos países visitados. O Presidente está determinado a dignificar a imagem e a restaurar a confiança no país, ao mesmo tempo que pacifica uma sociedade profundamente dividida. Com um tempo *allegro molto vivace*, o desafio do Presidente é reforçar a autoestima (normalmente baixa) de Portugal e dos portugueses em torno da (re)construção de uma ideia de “Portugalidade” que sirva de base para um grande consenso nacional, como um *presidente-rei*, na expressão tomada do filósofo Agostinho da Silva (1906-1994).

Popular, sem ser populista, mas podendo sê-lo, o Presidente, nos antípodas do seu antecessor, é um comunicador nato, próximo, afetuoso, informal e hiperativo, de caráter e em cumprimento de promessa eleitoral. Os seus índices de popularidade e o consenso à sua volta dão-lhe uma ampla margem de manobra no exercício dos seus vastos poderes presidenciais de árbitro e moderador. O perfil democrático inatacável,

o profundo respeito pelas instituições e o sentido de dever patriótico afastam-no claramente das atuações “populistas” que têm vindo a fortalecer-se na Europa e que assumem agora a sua expressão máxima nos EUA com a eleição de Donald Trump como Presidente.

Apesar de tudo, alguns analistas começam a afirmar que, favorecido pela debilidade do atual Governo, Marcelo Rebelo de Sousa está a mudar a natureza das funções do Presidente da República virando-as para o “presidencialismo”. Os seus vetos políticos a dois atos legislativos: “barrigas de aluguer” e uma lei que impedia a participação privada nas empresas de transporte público são de cariz marcadamente ideológico e não podem deixar de ser entendidos como a expressão do seu presidencialismo ativo e afirmação de uma orientação política de moderação ao centro.

A coabitação até às eleições autárquicas em 2017, *allegro moderato*

A coabitação com o Governo traduz-se num diálogo franco, amigável e de respeito

institucional bastante positivo, em favor da estabilidade política do país. Assume ritmo de um *allegro moderato*, visto que o Presidente, no seu papel de agente “pacificador da sociedade portuguesa”, também não passa um cheque em branco ao Governo, questionando abertamente, por exemplo, o “otimismo” sobre as suas opções económicas e de crescimento. Segundo afirmação do próprio Presidente, a prova do período de graça serão as eleições autárquicas do outono de 2017, não pela previsão de grandes mudanças no panorama eleitoral, mas porque poderiam ser adicionados novos elementos a ter em conta nos equilíbrios do poder.

Estas eleições ocorrerão quase em simultâneo com a preparação do Orçamento Geral do Estado para 2018. Seguramente o debate será contaminado pelo ambiente eleitoral e pela conseqüente acentuação das diferenças entre os partidos. Os resultados eleitorais também medirão os benefícios ou os custos dos partidos participantes na atual solução governativa. Finalmente, uma provável mudança de liderança no principal



A coabitação com o Governo traduz-se num diálogo franco, amigável e de respeito institucional bastante positivo, em favor da estabilidade política do país.



De momento, a recuperação de maiorias estáveis com a formação de governos fortes está mais longínqua no horizonte, embora não seja impossível com uma progressiva estabilização social pós-crise.

partido da oposição, o PSD, no congresso previsto para depois das eleições (abril de 2018), abrirá novas perspectivas para as legislativas de 2019.

Perspetivas de futuro: o sistema semipresidencial em busca de um adagio

Todos os cenários estão, assim, em aberto. Um cenário de polarização que reforce o atual ciclo favorecerá a parlamentarização do sistema político, com governos minoritários de socialistas ou social-democratas e os seus respetivos apoios, à esquerda e à direita. Uma grande coligação ao centro entre os socialistas e os social-democratas tampouco é desconhecida do sistema português. O denominado “Bloco Central” dos anos 80 seria uma solução que, a ser possível por uma mudança na liderança do PSD, poderia ser apoiada pelo Presidente com vista à defesa de um grande consenso nacional. De momento, a recuperação de maiorias estáveis com a formação de governos fortes está mais longínqua no horizonte, embora não seja impossível com uma progressiva

estabilização social pós-crise. Apesar da volatilidade das sondagens de intenção de voto, em novembro, pela primeira vez, no espaço de um ano, os socialistas conseguiram as mesmas intenções de voto que a coligação dos partidos de centro-direita (PSD-CDS) com 37 %, em franca acentuação da bipolarização política.

Por enquanto, o Governo socialista defende que “em equipa ganhadora não se mexe”, mas também não fecha as portas e mantém-se aberto a novas alianças. Uma mudança de líder no PSD não só poderá reforçar a presente bipolarização entre a direita e a esquerda, como alterar a composição do Parlamento a favor de um deles.

Se o atual ciclo político de governos frágeis e de favorecimento da dimensão parlamentar se repetir para além de uma legislatura, desenvolver-se-ão de forma inédita as prerrogativas constitucionais de salvaguarda da formação e sobrevivência de governos minoritários. A única vez na história da democracia portuguesa em

que um governo minoritário cumpriu o seu mandato foi em 1995, com o primeiro governo do socialista António Guterres. Naquela altura, o cenário estava bastante menos fragmentado: os socialistas tinham obtido 112 dos 116 assentos necessários para a maioria, contra os 86 agora conseguidos por Costa. Por outro lado, uma década de governos maioritários do PSD com Cavaco Silva tinha esvaziado a capacidade de liderança do partido, que recuperou apenas em 2002 com Durão Barroso. Nos seis anos seguintes ao primeiro Governo de Guterres, o país viveu anos de instabilidade (três governos em seis anos) até que, em 2005, o socialista José Sócrates confirmou a tendência iniciada com Cavaco Silva de governos maioritários e primeiros-ministros fortes: a “governamentalização do Parlamento”.

Esta viragem para o “parlamentarismo” pode ainda ser atenuada pela atuação do Presidente da República na triangulação típica dos sistemas semipresidenciais entre Presidente, Parlamento e Governo. No sistema de governo português, a atuação do Presidente varia em função de conjunturas de coabitação ou confluência com a maioria parlamentar; o seu perfil mais ou menos intervencionista e, sobretudo, a existência ou não de uma maioria absoluta e homogénea de apoio ao Governo.

Se o Presidente Marcelo Rebelo de Sousa mantiver os seus índices de popularidade e o seu perfil “presidencial” muito ativo, pode atenuar a tradição da predominância parlamentar em ciclos de governos

minoritários (Cavaco Silva em 1985, Guterres em 1995 e Sócrates em 2009). Tudo depende de como o Presidente desempenhe o seu papel de moderador e promotor da unidade e estabilidade política no presente ciclo de coabitação com a esquerda: se vai assumir o papel de regulador “crítico” (como Sampaio e Cavaco) ou inclusivamente de contrapoder (como Soares).

Conclusões

Depois da crise política portuguesa, a solução de governo minoritário do socialista António Costa abre um novo e inovador ciclo político em Portugal e sobrevive ao seu primeiro ano de governo com negociações e equilíbrios permanentes com os seus parceiros no Parlamento, com Bruxelas e com o Presidente da República. Contra todas as expectativas, tem boas perspetivas de manter-se, pelo menos, até às eleições autárquicas do outono de 2017. Estas eleições marcarão o andamento dos últimos dois anos da legislatura e do ciclo político. Ao estilo das sonatas, poderá acentuar-se o *andante* do Governo de Costa ou o *vivace* do Presidente Marcelo Rebelo de Sousa. O tempo dirá, mas em momentos de profundas mudanças nos paradigmas, não seria mau se a legislatura terminasse e o terceto Parlamento, Governo e Presidente conseguisse, por fim, interpretar um longo e insólito *adagio*, em tons de maturidade democrática em favor de uma estabilidade política e de políticas para o médio e longo prazo.

Antiterrorismo Trump

Fernando Reinares

Entender y valorar las iniciativas que sobre política antiterrorista viene adoptando el nuevo presidente de EEUU, Donald Trump, así como el apoyo popular con que para ello cuenta –en torno a la mitad de una sociedad dividida y polarizada– exigen en primer lugar recordar cuál ha sido el legado del ex presidente Barack Obama en esa misma materia de seguridad a la que son tan extremadamente sensibles los ciudadanos norteamericanos. Importa recordar en concreto que, tras dos mandatos consecutivos, el balance de la estrategia contraterrorista desarrollada por Obama –basada fundamentalmente en el recurso sistemático a drones o aeronaves no tripuladas para matar terroristas en zonas del mundo donde cuentan con bases, la asistencia a fuerzas militares y de inteligencia en países con los que se establecieron acuerdos de colaboración antiterrorista y una inusitada expansión de métodos de vigilancia electrónica sobre comunicaciones interpersonales– es a la postre negativo tanto en el ámbito interno como en el internacional.

Empezaré por el ámbito interno. A lo largo de los ocho años durante los cuales Barack Obama ejerció su cargo desde el Despacho Oval, de 2009 a 2016, en EEUU hubo ocho atentados yihadistas, con 91 muertos. Cifras que contrastan con los dos actos de terrorismo yihadista y los tres muertos del septenio precedente, entre 2002 y 2008. Es fácil imaginar el impacto social que, tras la conmoción de aquel 11-S, tuvieron atentados cruentos como los de 2009 en Fort Hood, 2013 en Boston, 2015 en Chattanooga y San Bernardino, y 2016 en Orlando. Ciertamente que las agencias de seguridad desbarataron otras tentativas terroristas. Como también lo es que la suerte y el coraje cívico –no los servicios de inteligencia– evitaron que consiguieran sus propósitos el yihadista nigeriano a quien al-Qaeda en la Península Arábiga (AQAP) encomendó en 2009 hacer estallar una aeronave de pasajeros sobrevolando Detroit o el paquistaní naturalizado estadounidense al que *Therik e Talibán Pakistán* (TTP) instruyó en 2010 para explosionar un coche bomba en la neoyorquina *Times Square*.

A inicios de 2016, no en vano, una mayoría de los estadounidenses adultos se mostraba abiertamente insatisfecha con las condiciones de seguridad existentes dentro de su propio país en relación al terrorismo, proporción que duplicaba la registrada sólo dos años antes en la misma serie de sondeos de opinión pública. Unos meses después, eran casi la mitad quienes

manifestaban con claridad que los asuntos relacionados con el terrorismo y la seguridad nacional iban a ser algo 'extremadamente importante' a la hora de determinar sus votos en las elecciones presidenciales que estaban próximas a celebrarse. Mientras tanto, apenas ocho meses antes de que acudiesen a las urnas y eligieran un nuevo presidente, los ciudadanos de EEUU habían pasado a percibir el terrorismo internacional como la mayor de cuantas amenazas se ciernen a corto y medio plazo sobre los intereses vitales de su nación. Ya entonces, el porcentaje de quienes pensaban que Donald Trump afrontaría mejor esa amenaza tenía ya por crítica era superior al de los que para ello confiaban más en Hillary Clinton.

Los resultados de la estrategia antiterrorista de Obama tampoco fueron positivos en el ámbito internacional. Tras sus dos mandatos consecutivos, el yihadismo global –fenómeno del cual emana la principal amenaza terrorista para las sociedades occidentales– es más polimorfo y complejo que antes. Las decisiones sobre Afganistán, Irak, Siria, Yemen o

Libia tomadas bajo su Administración fueron a menudo equivocadas o resultaron contraproducentes. al-Qaeda en tanto que estructura global y sus entidades asociadas, al igual que Estado Islámico, precisamente constituido como tal en 2014, se han extendido inusitadamente desde África Occidental hasta más allá del Sur de Asia, controlando territorios en Siria e Irak como lo lograron temporalmente en Malí o siguen haciéndolo en Afganistán. El abatimiento de Osama bin Laden por fuerzas estadounidenses de operaciones especiales en la localidad paquistaní de Abbotabad, en mayo de 2011, ha tenido menor relevancia de la prevista. Es más, el alcance y la magnitud de la movilización yihadista en los últimos cinco años carece de precedentes.

Así las cosas, poco sorprenderá que, en el mismo discurso que pronunció con ocasión de su investidura como presidente de EEUU, el 20 de enero de 2017, Donald Trump hablase de un objetivo tan poco realista como “erradicar por completo de la faz de la tierra” el terrorismo yihadista, al cual se refirió como “terrorismo islámico



*Tras sus dos mandatos consecutivos,
el yihadismo global
[...]es mas polimorfo
y complejo que antes.*



El plan no hace mención alguna a prevención de la radicalización o la desradicalización, emisión atribuible al influjo de la derecha alternativa.

radical”. Tampoco que, desde entonces, en la web de la Casa Blanca se presente en estos términos la “más alta prioridad” de su política exterior: “derrotar a Estado Islámico y otros grupos terroristas islámicos radicales”. Ahora bien, la definición de dicha prioridad, su encuadre en términos de política pública y una serie de decisiones presidenciales derivadas de ello no parecen corresponder tanto a la elaboración de una respuesta acomodada a las expectativas de los estadounidenses que constituyen la base social del presidente Trump como a la puesta en práctica de una determinada construcción intelectual sobre el problema de la seguridad nacional en general y la amenaza terrorista en particular cuyas formulaciones van mucho más allá.

Trump comenzó su mandato renunciando en apariencia a optar por iniciativas compatibles con el enfoque antiterrorista de relativa continuidad en sus facetas básicas que han mantenido las autoridades de EEUU a lo largo de los últimos 15 años, aun con las modificaciones introducidas durante las respectivas presidencias de George Bush y de Barack Obama o

los cambios con que este último quiso diferenciarse del primero. Un ejemplo de ello quedó de manifiesto con la orden ejecutiva que el presidente hizo pública el 27 de enero de 2017, siete días después de acceder al cargo, denominada “Proteger a la Nación de la entrada de terroristas extranjeros en EEUU”, una prohibición de que personas de siete países con poblaciones mayoritariamente musulmanas accediesen al territorio estadounidense. La orden fue firmada sin escuchar al Consejo de Seguridad Nacional (CSN), órgano consultivo esencial en la política exterior de EEUU y su coordinación entre instituciones, formalizado al día siguiente mediante una directiva presidencial.

Es precisamente en esta configuración del CSN donde cabe encontrar una clave fundamental para comprender uno de los vectores del antiterrorismo de Trump. Entre sus integrantes se halla, por empeño del presidente, su principal estrategia político, Stephen Bannon, desde hace años agitador del patriotismo populista a través de una web y un canal de radio que en 2016 definía como “la plataforma de la derecha

alternativa” en EEUU, un movimiento de nacionalistas blancos opuesto al tradicional conservadurismo republicano y que atrae a seguidores islamófobos. Medidas como la aludida y objetable orden ejecutiva, presentadas como medidas antiterroristas, obedecen sobre todo a los postulados de esa subcultura política minoritaria pero sobrerrepresentada en la Casa Blanca, aunque su actual inquilino parece encontrarse identificado con ellas y estar convencido de su legitimación por parte de una opinión pública dividida en dos acerca de su figura como presidente pero muy inquieta respecto a cuestiones de seguridad nacional.

Ahora bien, otra orden ejecutiva de Trump, del 28 de enero de 2017, que insta al inmediato desarrollo, por parte de la nueva Administración, de un plan para derrotar a ISIS –según las siglas utilizadas en el documento– o Estado Islámico, establece que la coordinación y el seguimiento de su aplicación corresponden a un comité compuesto por miembros de las distintas agencias gubernamentales concernidas. Excepto en dos aspectos, los enunciados de esa orden ejecutiva no se distancian demasiado del antiterrorismo que puso en la práctica Obama en campos como la diplomacia pública, las operaciones de información, los partenariados con otros países o el tratamiento de la financiación. Pero uno de los enunciados hace pensar en un retorno parcial al antiterrorismo de Bush, con previsibles modificaciones en las restricciones al uso de la fuerza contra terroristas. Además, el plan no

hace mención alguna a prevención de la radicalización o la desradicalización, omisión atribuible al influjo de la ya aludida derecha alternativa y que suscita interrogantes sobre la redefinición e incluso la persistencia de un programa al respecto iniciado en 2011.

En suma, pese a la controversia suscitada por la primera de las decisiones tomadas por Trump en materia de antiterrorismo –y que difícilmente dejará de acarrear, al menos a corto plazo, consecuencias perturbadoras para el funcionamiento de las políticas estadounidenses de seguridad nacional, tanto dentro como fuera del país–, otras posteriores encajan en el marco estratégico general que, pese a la impronta propia de cada mandato presidencial, EEUU ha adaptado gradualmente desde el 11-S. No hay que descartar iniciativas que lo transgredan, según sea el peso que la subcultura estadounidense de derecha alternativa mantenga dentro de la Casa Blanca y muy especialmente en posiciones de asesoramiento presidencial sobre seguridad nacional. Pero es igualmente verosímil que Donald Trump sopesa esa influencia con la necesidad de preservar el respaldo de al menos la mitad de los ciudadanos. No es que parezcan preocuparle mucho ni la división ni la polarización social entre estadounidenses, pero sí que quienes aprueban su desempeño apoyen también su antiterrorismo.

España en el G20: estar y ser

Andrés Ortega

España puede consolidar su posición como “invitada permanente” en el G20 planteado posiciones de interés nacional y general, y utilizar este estatus para sus relaciones bilaterales y regionales.

Resumen

El G20 es un foro informal representativo que cuenta en el mundo, aunque su fuerza está en la coordinación de políticas en un espectro cada vez más amplio de temas. España es “invitada permanente” en el G20, una posición que le reporta estatus y acceso a contactos e información. Para consolidarse como tal, y eventualmente optar a ser miembro si se presentara la ocasión, puede aportar análisis, posicionamientos y propuestas que le interesen a ella como país y a los demás socios en este marco.

También su presencia en el G20 le puede reportar a España beneficios para sus relaciones bilaterales si se coordina con países o regiones que no están representadas en este marco para plantear cuestiones de interés mutuo, especialmente con Portugal, el norte de África y América Latina, además de con otros miembros de la UE que sí pertenecen el Grupo.

Análisis

El G20 ha cambiado desde que España empezó a participar en sus cumbres en 2008 y consiguió posteriormente el estatus de “invitado permanente” a las reuniones ministeriales o al más alto nivel, en las cumbres, además de incorporarse a sus foros. El G20 se ha convertido en un marco central si no para la decisión sí para el impulso y el debate sobre algunos aspectos de la gobernanza global que interesan a España, pero ha perdido en capacidad decisoria o de coordinación de políticas en algunos ámbitos. Sus comunicados, cada vez más amplios, son ricos en ideas y propuestas, aunque el problema es que luego no se ponen en práctica, al menos de forma coordinada. Y la coordinación es la esencia del G20.

Pero, más acá de la ONU y su sistema, y sin base jurídica ni organizativa, el G20 sigue siendo un foro único en términos de peso demográfico y económico de sus miembros –representan un 85% del PIB global, un 75% del comercio mundial y dos terceras partes de la población–, que ha servido para coordinar políticas económicas y financieras y para impulsar nuevos temas de la agenda global. Es un “club” muy exclusivo. Y le ha restado importancia al G7 (Grupo de los Siete –EEUU, Canadá, Japón, Alemania, el Reino Unido, Francia e Italia–, al que

durante un tiempo se sumó Rusia como G8), ante el auge de las economías emergentes, muy esencialmente China y la India. Todavía está por ver la importancia que le otorgará la nueva Administración Trump al G20, aunque la presencia de Rusia y de China puede ayudar, aunque también convertir al Grupo en un marco de enfrentamiento verbal entre intereses contrapuestos, más allá de los comunicados.

En un primer momento, a partir de 1997, se reunieron los ministros de Economía/ Finanzas y los gobernadores de los bancos centrales de los países miembros. Después nacieron las cumbres. La actual presidencia alemana ha convocado también reuniones de ministros de Agricultura, de Asuntos Exteriores, de Agenda Digital (aquí España tiene una ventaja pues son pocos los países en los que el tema tiene rango ministerial), de Trabajo y de Sanidad, ampliando así significativamente el abanico de los formatos, a los que se añaden diálogos con mujeres, sindicatos, jóvenes, *think-tanks* (el T20 en el que participa el Real Instituto Elcano) y ONG.

Es importante asegurarse que España permanece en este foro e ir sembrando semillas para, eventualmente, lograr el estatus de miembro permanente. Algunos elementos juegan a su favor, otros en contra. Pero, sobre todo, España necesita aportar en este marco propuestas o planteamientos que respondan a su interés nacional y al interés general de los participantes. No

se puede limitar a “estar” en el G20, sino también a “ser” en él.

Estar en el G20

Participar en el G20 tiene muchas ventajas para un país como España. Es un marco en el que impulsar temas y posiciones que interesan al país. Puede servir, como ya ha ocurrido, para presentar en este foro de alcance sus propias políticas y logros económicos y mejorar la imagen de país. También para participar y estar el Gobierno enterado de cuestiones de interés antes de que se planteen en foros más formales. Finalmente, para encuentros y relaciones bilaterales con países de importancia con ocasión de las cumbres o reuniones ministeriales.

La posición de España

Desde la primera cumbre del G20 en 2008, el peso relativo de España en la economía mundial se ha reducido tanto en términos relativos como en algunos casos absolutos, debido a la Gran Recesión que empezó en 2008, ya concluida, y al crecimiento de algunas economías emergentes. En términos de presencia global, medida por el Índice Elcano,¹ España, con un valor de 177,9, está en la posición 12^a. Por dimensión económica en la 19^a, por PIB en la 14^a, por capacidad militar en la 14^a y en la dimensión “blanda” en la 9^a. Con una demografía en reducción, debido al envejecimiento de la población, una reducción de la inmigración y un aumento de la emigración, se sitúa a este respecto en el lugar 28^o.

¹ <http://explora.globalpresence.realinstitutoelcano.org/es/country/iepg/global/ES/ES/2015>.

La pérdida de posiciones relativas y absolutas puede poner en peligro su posición en el G20, especialmente ante el exceso de presencia de economías europeas. Ahora bien, la decisión británica de salir de la UE (el *Brexit*) puede reforzar la presencia de España, al no considerarse, cuando se complete la salida, el Reino Unido un país de la UE. Aunque lo más probable es que por un tiempo no se cambie el tipo de participación en el G20, España no sólo debe prevenirse –para lo que necesita estar activa– sino, si se abre la oportunidad, pasar a ser miembro permanente. Plantearlo como un objetivo aislado y abierto podría ser, sin embargo, contraproducente. Pero España interesará más si plantea cuestiones que interesen a más participantes.

Temas de gobernanza global del G20

Impulsado por los gobernadores de los principales bancos centrales, el G20 nació en 1997 como un foro ministerial para la coordinación de políticas económicas y financieras tras la crisis asiática. La membresía² se hizo prácticamente por cooptación, y la primera reunión ministerial tuvo lugar en Washington en 1998. Fue la crisis financiera y económica a partir de la caída de Lehman Brothers en septiembre de 2008 la que llevó a convocar en Washington una primera reunión al más alto nivel, una cumbre de jefes de Estado y de Gobierno

que ya se ha convertido en el centro de gravedad del G20.

Desde la cumbre de San Petersburgo en 2013 la agenda del G20 ha ido entrando en cuestiones más allá de la economía y las finanzas. Pero, aunque su agenda se amplíe ante problemas de creciente alcance global, el G-20 debe mantener su foco en el terreno económico y social. Una excesiva dispersión puede restarle efectividad, como ya le pasara al G-7 durante los años 90.

Aunque los comunicados del G20 suelen basarse en el mínimo común denominador, tomando el de la última cumbre de Hanzhou,³ el listado de temas referidos es amplio, y se añade a los nueve principios sobre política global de inversiones aprobados en julio de 2016 por los ministros de Comercio:⁴

- Economía: crecimiento económico, interconexión; economía inclusiva (Consenso de Hangzhou); sinergia entre políticas fiscales, monetarias y estructurales; refuerzo de la coordinación de políticas económicas; innovación; y Nueva Revolución Industrial.
- Comercio e inversiones: contra el proteccionismo y por la apertura; reglas de inversiones; y que se beneficien también los Países en Vías de Desarrollo (PVD).

2 El G20 estaba compuesto originalmente por Alemania, Arabia Saudí, Argentina, Australia, Brasil, Canadá, Corea del Sur, China, EEUU, Francia, la India, Indonesia, Italia, Japón, México, el Reino Unido, Rusia, Sudáfrica, Turquía y la UE.

3 https://www.g20.org/Content/DE/_Anlagen/G7_G20/2016-09-04-g20-kommunique-en.pdf?__blob=publicationFile&v=6.

4 http://g20chn.org/English/Documents/Current/201609/t20160914_3464.html.

- Finanzas: Agenda para una arquitectura financiera internacional más estable y resiliente.
- Impuestos: por un sistema internacional globalmente equitativo y moderno; cooperación en la lucha contra la BEPS (*base erosion and profits shifting*, erosión de la base y elusión de los beneficios); intercambio de información y desarrollo de la capacidad impositiva en los PVD; y lucha contra la corrupción y los flujos financieros ilícitos.
- Energía: colaboración.
- Social: política salarial; y promoción del aprendizaje.
- Desarrollo inclusivo e interconectado: apoyo a la Agenda 2030 para un desarrollo sostenible.
- Infraestructuras: apoyo a la declaración de 11 bancos multilaterales de desarrollo y a la Alianza de Conectividad entre Infraestructuras Globales.
- Refugiados: contra los desplazamientos forzados.
- Paz y seguridad: cooperación en la lucha contra el terrorismo.
- Sanidad: alerta ante la resistencia antimicrobial (AMR) derivada del uso de antibióticos y otros medicamentos, que plantea un problema de salud pública,

crecimiento y estabilidad económica. Es esta una agenda excesiva, que la actual presidencia alemana (que termina anticipadamente en julio de 2017, debido a las elecciones generales en el país) quiere, en principio, reducir. Berlín promueve tres pilares esenciales: (1) la resiliencia económica y financiera (incluido el empleo); (2) la sostenibilidad (energía y clima, digitalización la Agenda 2030 y el empoderamiento de la mujer); y (3) la responsabilidad (migraciones y refugiados, desarrollo de África, y luchas contra el terrorismo, la corrupción y la escasez de agua). Dentro de estos hay cinco temas de especial relevancia: (1) redistribuir los beneficios de la globalización, y especialmente empezar a implementar los Objetivos de Desarrollo Sostenible para 2030; (2) un regreso a África de la agenda global; (3) la salud global (resistencia microbiana, lucha contra las pandemias); (4) el reto general de la digitalización, con el futuro del trabajo; y (5) la gestión de las cadenas globales de suministros. Además están el aumento del empleo femenino y la integración de los migrantes y refugiados en el mercado de trabajo.⁵

Temas de especial interés para España

Hay dos cuestiones en las que ha entrado el G20 que interesan especialmente. La primera es la lucha contra el terrorismo yihadista, aunque el G20 no es el marco más adecuado para tomar decisiones, si bien sí para intercambiar experiencias y procedimientos y lanzar mensajes. El segundo es el fomento del papel de la

⁵ <http://www.g20.utoronto.ca/summits/2017hamburg.html>.

mujer en diversas dimensiones, incluida la economía digital. Es otro de los temas esenciales en el que España está bien situada, como lo ha demostrado con su legislación anterior y con sus iniciativas en el Consejo de Seguridad de Naciones Unidas.

Todos los temas planteados en el G20, y especialmente los de la presidencia alemana, interesan a España, pero en sus aportaciones sería conveniente que se centrara en los que puede aportar un valor añadido para sí y para el G20, o en los que tiene intereses directos.

(1) La coordinación económica

El G20 jugó un papel muy destacado en la coordinación de las políticas económicas cuando se planteó un impulso keynesiano coordinado tras la crisis de septiembre de 2008. Pero después, en la primavera de 2010, los intereses de sus miembros empezaron a divergir, esencialmente entre una Alemania que impuso una política de austeridad en la Eurozona, a diferencia de EEUU o China que siguieron una estrategia más keynesiana de mantenimiento del gasto público para contrarrestar la caída de la actividad.

La política monetaria –por ejemplo, la practicada por la Reserva Federal de EEUU o el Banco Central Europeo– ha producido efectos positivos, lo que no quita para que haya que impulsar otros instrumentos que permitan más alcance y eficacia a lo que debe ser una mayor ambición económica del G20 en términos de coordinación de políticas presupuestarias

y de tipos de cambio. En la situación actual, a España, si bien manteniendo el principio y la práctica de la estabilidad macroeconómica, le interesa flexibilizar la política de austeridad, a comenzar en la Eurozona, y llevar esta postura al G20 para que se adopten medidas concretas y no simplemente grandes declaraciones sobre el relanzamiento de la economía.

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

Una de las prioridades de la presidencia alemana es lograr unas economías con mayor resiliencia y que impulsen la cooperación público-privada, que también interesan a España.

(2) Lucha contra la evasión y elusión fiscal

Es indispensable que los Estados recuperen una capacidad de recaudación fiscal que han perdido ante la competencia fiscal y los paraísos fiscales, y ante unas empresas que crecen en tamaño y que –evasión fiscal– no pagan los impuestos debidos en ninguna parte, o –elusión fiscal– buscan donde pagar los menos posibles. En efecto, junto a la cuestión de la evasión fiscal, la de la elusión fiscal es de una importancia primordial.

Esta cuestión ha entrado de lleno en el G20 y va a ser una de las prioridades de la presidencia alemana. Es un tema que abanderó España en 2008/2009 y que entonces no fue recibido con la atención debida que se le presta ahora. Hay cada

vez más consenso internacional sobre la necesidad de hacer más. Los ministros de Finanzas y los gobernadores de los bancos centrales del G-20, reunidos en Shanghai (bajo presidencia china) en febrero pasado, le dedicaron un tiempo a esto. En el punto séptimo de su comunicado⁶ abogaron por la creación de un “sistema fiscal internacional justo y moderno” y apoyaron los esfuerzos de la OCDE en este sentido, así como la plataforma al respecto que están desarrollando conjuntamente esa organización, el Fondo Monetario Internacional, Naciones Unidas y otras instituciones.

Hay que aprovechar que el mundo en general empieza a tener un grave problema de recaudación fiscal. A todos los miembros del G20 les preocupa la elusión fiscal y sus efectos BEPS (*Base Erosion and Profit Shifting*). No es lo mismo que la evasión fiscal, respecto a la cual el Grupo reconoce “el significativo impacto de los flujos financieros ilícitos⁷ en todas nuestras economías”.

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

En parte como resultado de la lucha antiterrorista, España es modélica en la lucha contra los flujos ilícitos. Esta política

podría servir de gancho tanto para participar más productivamente en el G20 como para difundir sus éxitos en un foro en el que este tema tiene eco. Esta política se vincula, además, directamente con uno de los tres pilares (desarrollo global), en el que España no puede sacar pecho por vía de otras políticas (véase la ayuda al desarrollo).

(3) Evitar o frenar la des-globalización y el proteccionismo

A la vez, el G20 ha empezado a entrar en las causas del rechazo a la globalización por un sector importante de los perdedores de este fenómeno en las economías maduras. Es una buena oportunidad para insistir en la necesidad de corregir los desequilibrios que ha causado, justamente para salvar sus elementos esenciales. España puede insistir en evitar un choque de clases medias, de desclasamientos: entre las que han bajado en las economías desarrolladas y las que han subido y quieren seguir haciéndolo en el futuro.

España podría insistir en la polarización estructural y competitiva intrarregional y la necesidad de replantear la especialización productiva como motor de crecimiento sostenible. España no sale muy bien parada con el estado de las cosas en las cadenas globales y regionales de valor pero este tema es más difícil de tratar en foros europeos y tendría buena acogida con grandes economías del G20, como la china o la brasileña.

En el terreno comercial y de inversiones, junto con el de las cadenas globales de valor, a España no le interesa que

6 <http://www.g20.utoronto.ca/2016/160227-finance-en.html>.

7 <http://www.blog.rielcano.org/g20-menos-erosion-fiscal-mas-desarrollo/>.

se produzca un retroceso. La nueva Administración Trump ha enterrado ya el TPP, la Asociación de Comercio Transpacífica. El Tratado de Asociación Transatlántica de Comercio e Inversiones entre la UE y EEUU (TTIP) ha quedado gravemente dañado, no sólo por la campaña en su contra en EEUU sino también en Francia y hasta en Alemania. Aunque el G20 no es el marco en el que revitalizar el proyecto (China y otros miembros están en contra), sí lo es para insistir en la necesidad de evitar, o al menos frenar, una cierta des-globalización. España ha de evitar, al menos, que la Organización Mundial del Comercio (OMC) pierda importancia, y con ella las reglas de comercio e inversiones que son importantes y que deben recibir también un apoyo en el G20. A la vez, se trata de domar la globalización para maximizar sus beneficios y minimizar sus efectos negativos, sobre todo para las clases medias y trabajadoras.

Al pertenecer al euro, España ha de combatir, también en el G20, todos los intentos de devaluaciones competitivas, que han redoblado en el caso de la libra esterlina y el yuan-remimbi tras el referéndum sobre el *Brexit*. El G20 puede ser una plataforma útil para plantear la cuestión.

(4) Grandes infraestructuras

La conectividad, no sólo la digital, es esencial en nuestros días. Faltan grandes infraestructuras regionales (Mediterráneo, América Latina, África y la nueva ruta de la seda o *One Belt One Road*, entre otras, además de los soportes para la transmisión

de grandes datos digitales), con grandes ejes terrestres –grandes autopistas y vías ferroviarias– y portuarios de cuya existencia se podría beneficiar España.

Es una cuestión a la que ha empezado a aludir el G20 desde la presidencia australiana en 2014, pero que de la que empresas españolas se pueden beneficiar.

(5) Energía

Dentro del apartado anterior hay que incluir las grandes redes de energía para que la Península Ibérica deje de ser una “isla energética”, no sólo impulsando interconexiones de electricidad, gas y petróleo con Francia sino también convirtiéndola en un *hub* para fuentes provenientes del Mediterráneo y el Golfo, de Rusia, y ahora de EEUU y Canadá. También es un tema que se está planteando en el G20. No obstante, éste es un asunto en el que el G20 puede servir de impulso, pero no realmente de generador de decisiones.

(6) Lucha contra el cambio climático

En España crece la sensibilización por las cuestiones medioambientales. El G20 tiene un papel de coordinación en la aplicación de los acuerdos del COP21 y del CP22, que representan una nueva forma de gobernanza “desde abajo”, con mayor transparencia y basada en compromisos antes que en tratados. España puede influir con otros países europeos para evitar que EEUU, con la nueva Administración Trump, se salga de este sistema. En este terreno se puede hablar de trabajar con los países de América Latina que tienen agendas medioambientales ambiciosas.

(7) Coordinación ante los Objetivos de Desarrollo Sostenible

El G20 tiene un papel que cumplir al respecto y, en él, España lo tiene también. Se está prestando cada vez más atención a esta cuestión del desarrollo, y hay que impulsarla, sobre todo de cara a las regiones del Mediterráneo y del África Subsahariana. Pero estos Objetivos, a diferencia de los del Milenio –más orientados al África Subsahariana y a la Asia más pobre–, abren una vía interesante para involucrar a América Latina en la agenda de desarrollo global. El G20 puede ser una buena plataforma para combinar lo anterior con el pilar del desarrollo y poner de relieve la importancia de la región para el cumplimiento de la agenda global del desarrollo. En este sentido, España también puede hacer valer su experiencia de cooperación con América Latina. Esto puede ayudar a forjar alianzas interesantes en el foro.

Impulsar desde el G20 la lucha contra los riesgos sanitarios globales, y contra las enfermedades propias de los países en vías de desarrollo que empiezan a afectar de la mano de la globalización de los flujos humanos y de alimentos a las economías desarrolladas, es otra prioridad que interesa a España dadas las cadenas de transmisión de epidemias.

(8) África e inmigración

El desarrollo del África Subsahariana es uno de los temas que interesan a muchos países del G20, entre ellos España, pero también a la actual presidencia alemana y a China, con una imagen de país interesado en el área,

con conocimiento directo y con iniciativas que han funcionado, como los acuerdos bilaterales de cooperación para prevenir las migraciones ilegales. Esta última cuestión ha entrado plenamente en la agenda del G20 durante la última presidencia de China. La presidencia alemana va a impulsarlo centrándose no sólo en la gestión de los flujos sino en las causas que lo provocan (desigualdad, guerras, sequías, etc.).

La relación entre las nuevas tecnologías de la información y la comunicación (TIC) y el desarrollo, la apertura comercial y el impulso a las inversiones permitirán frenar el flujo de emigrantes por razones económicas. No obstante, la creciente automatización de algunas tareas puede frenar el desarrollo incluso de una nueva África, la región con mayor crecimiento demográfico del mundo.

Coordinación con países no miembros

España puede aprovechar su presencia en el G20 para coordinarse antes de las cumbres y las reuniones ministeriales para plantear temas que le interesen a ella y a países que no están representados. Esto puede servir no sólo a la gobernanza global sino también a enriquecer las relaciones bilaterales o regionales con estos países.

(1) Mundo árabe y África

Aunque también suele invitarse a las cumbres al presidente de turno de la Unión Africana, y al del Nuevo Partenariado para el Desarrollo de África (*New Partnership for Africa's Development*, NEPAD), la presencia árabe (sólo representada por Arabia Saudí) y africana (sólo por Suráfrica) es escasa. No se trata de asumir su representación

sino de plantear cuestiones que interesen a estos dos mundos superpuestos. Hay que destacar que son áreas geográficas de gran interés en materia de seguridad, económica, energética y de relaciones humanas.

Además, el Proceso de Barcelona, rebautizado como Unión por el Mediterráneo, languidece y se puede impulsar su reflotamiento también desde fuera de la UE a través del G20.

España podría ser uno de los países que trasladaran al G20 las preocupaciones de estos países y propusiera iniciativas que les interesaran, especialmente en el terreno de las grandes infraestructuras. Puede servir de puente y también en el terreno de las remesas de emigrantes.

(2) Otros socios de la UE

España podría coordinarse con Portugal, que no participa en el G20, para plantear temas de interés común, como pueden ser los de fiscalidad, de desarrollo y África. En cuanto a consultas con otros países de la UE que participan en el G20, sobre todo Alemania, Francia e Italia, pueden servir a la imagen y capacidad de España ante estos gobiernos. Lo mismo se puede decir con respecto al Reino Unido antes y después de que se haya consumado el *Brexit*.

Influir en los *think-tanks* y redes que usa el G20: el T20 y el B20

El G20 utiliza como *think-tanks* de referencia esencialmente el Fondo Monetario Internacional (FMI), el Banco Mundial (BM) y la Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económico (OCDE). Es

importante reforzar la presencia e influencia de España en estos centros y cuestiones.

El T20 –red de centros que sirve también de apoyo, en la que participa el Real Instituto Elcano– está creciendo en importancia e influencia, por lo que es necesario mantener una presencia activa. De los trabajos del T20 salen recomendaciones de política para que las cumbres y las ministeriales las acojan como *inputs* e ideas a incorporar.

Lo mismo es aplicable al B20, red de empresas con parecidos objetivos. Desde las empresas españolas del B20 hay el convencimiento de que su participación es una palanca para trabajar en el sentido de lograr una pertenencia como miembro pleno del país, reforzando su coordinación con el gobierno para el proceso.

No hay que olvidar tampoco que el papel del tejido empresarial es fundamental en el crecimiento económico y, así, muchas de las declaraciones recogen las recomendaciones del B20 en materia de comercio, inversiones, financiación, etc. En concreto, en materia de energía y cambio climático, la voz del B20 es fundamental debido a que se van a necesitar grandes inversiones del entorno público y privado para poner en práctica las medidas de lucha contra el cambio climático y, sobre todo, en la transición energética. Otras formaciones como el W20 (mujeres) y el Y20 (jóvenes) pueden ser *inputs* importantes.

Coordinación interior

La ampliación de los temas abordados por el G20 y la multiplicación de reuniones

ministeriales y sectoriales obliga a España a hacer un mayor esfuerzo de coordinación interna de sus posiciones. Ello no requiere un cambio organizativo, pues la coordinación ya se venía haciendo desde la Oficina Económica del Presidente y del Gabinete del Presidente del Gobierno, junto con el Ministerio de Economía. Quizá serían convenientes reuniones periódicas de los encargados de estos temas en los distintos ministerios con el *sherpa* y el *vice-sherpa* en Presidencia del Gobierno.

Conclusiones

El G20 es un foro central y representativo, aunque informal. España puede ganar peso en él, y afianzar su condición de “invitado permanente” con posicionamientos y propuestas concretas que le interesen a ella y a los demás miembros.

El G20, concentrado tras el inicio de la crisis de 2008 en cuestiones de coordinación económica y financiera, ha ido progresivamente abriendo el abanico de temas que aborda. España, en sus propuestas propias, debería centrarse en aquellas que más le interesan o en las que puede aportar valor añadido, y que están muchas detrás de las cuestiones de los flujos migratorios:

- Coordinación económica
- Lucha contra la evasión y elusión fiscal
- Evitar la des-globalización y el proteccionismo
- Grandes infraestructuras
- Energía
- Lucha contra el cambio climático

- Objetivos 2030 de Desarrollo Sostenible
- Desarrollo de África y migraciones

España puede ganar en sus relaciones bilaterales o regionales coordinándose de cara al G20 con países con los que mantiene estrechas relaciones y que pertenecen al Grupo (Francia, Alemania, el Reino Unido, Argentina, Brasil y México, entre otros), o con Estados que no son miembros y con regiones mal representadas (como Portugal y el Norte de África). También puede influir a través de las redes informales de centros de análisis (T20), de empresas (B20), mujeres (W20), jóvenes (Y20) y otros. La coordinación de cara al G20 debe seguir centrándose en la Presidencia del Gobierno.

Otras fuentes utilizadas⁸

Pérez, Aitor, e Iliana Olivie (2014), “Europe Beyond Aid: Illicit Financial Flows. Policy Responses in Europe and Implications for Developing Countries”, Center for Global Development, <http://www.realinstitutoelcano.org/wps/wcm/connect/e5e0270047b070eda9a5ef8f70dca1e8/Olivie-Perez-Europe-Beyond-Aid-Illicit-Financial-Flows>.

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

Real Instituto Elcano (2009), “España ante el G-20: una propuesta estratégica sobre su inserción en la nueva gobernanza global”, 31/III/2009, http://www.realinstitutoelcano.org/wps/portal/web/rielcano_es/contenido?WCM_GLOBAL_CONTEXT=/elcano/elcano_es/zonas_es/00033.

⁸ Agradezco los comentarios aportados por Iliana Olivie y Federico Steinberg a borradores de este ARI, así como a los funcionarios y directivos de empresas que prefieren conservar el anonimato.

Trump's supply-side energy policy and the low-carbon transition

Paul Isbell

Trump's 'supply-side' energy policy proposals imply only minor impact on the trajectory of renewable energy and the low carbon transition; however, his trade and foreign policies could significantly magnify such impact.

Summary

For much of the past year, energy specialists have debated the potential impacts of Donald Trump's energy policies on renewable energy (RE) and the Paris Agreement. Although there is now a broad consensus that Trump's energy policies –along with his pledge to withdraw the US from the Paris Agreement– will favour fossil fuels, many have questioned whether the new advantages to be bestowed on the industry would translate into any real sustainable gains for oil, gas, or coal.

Challenged by the current low price of oil –and by the intensifying imperatives of the low carbon transition– oil and gas remain relatively inelastic, or insensitive, to the kinds of supply-side measures proposed by

Trump, primarily the easing of regulatory and access conditions. Such measures include a wider opening of federal lands and offshore areas to fossil fuels, and the rollback of Obama's energy and climate regulations, particularly the Clean Power Plan.

However, domestic producers of oil, along with related industries, would gain from Trump's proposed 20% border 'adjustment' tax on imported oil –a price/tax intervention which would stimulate domestic oil production far more than the rest of Trump's supply-side measures combined–. It would also raise the price of gasoline in the US while driving a wedge between US and world prices, driving down the latter.

Many have likewise doubted whether the total package of such energy-plus-trade policies would pose any lasting handicap upon the ascendant trajectory of low-carbon energy, now increasingly divorced from the price of oil and driven primarily by its own economics –and no longer, as in the past, by policy support–. On the contrary, today renewable energy (RE) and low-carbon policy is increasingly catalysed by

the economics of RE costs, which continue to collapse. RE costs fell by more 50% over the past decade and are projected to experience another similar dramatic decline –halving again– by 2025.

Furthermore, REs (mainly wind and solar) now account for three-fifths of all new additions of electrical installed capacity each year globally (the percentages are similar in the US). Such building up of low-carbon momentum has pulled forward projections of the ‘tipping point’ for renewable energies from the long-term horizon of the 2040s to the mid-term of the early 2020s. Finally, nor was there anything concrete in Trump’s Inaugural Address (which did not mention energy) or in the brief summary of his ‘America First Energy Plan’ that would necessarily require this sanguine outlook for RE and the low-carbon transition to be changed.

However, this is only the picture of the energy future that takes shape if Trump’s energy policy is viewed in isolation from his expected foreign policy. When Trump’s energy policy is overlaid with his foreign policy, and the two are analysed together (both of which aspire to carry the same ‘America First’ banner), the emerging angle of energy horizon shifts noticeably in favour of fossil fuels (particularly in the US, if Trump imposes his proposed border tax on imported oil) and against the likelihood that the Paris Agreement’s objective of defending the ‘2-degree guardrail’¹ and avoiding

runaway climate change will ultimately be achieved.

Analysis

Trump’s energy policy

Trump’s ‘America First’ energy policy is one of apparent fossil-fuel favouritism, but at the same time it is overwhelmingly a ‘supply-side’ approach. The central pillars of this policy are focused on the easing of regulatory and access conditions for fossil fuels and, as such, they primarily address the market supply of fossil fuels and not demand. Trump’s proposed supply-side measures –a more extensive opening of federal lands and offshore areas to fossil fuel production and a regulatory rollback of a wide range of Obama’s executive orders on energy and climate change, including his Climate Action Plan (CAP) and Clean Power Plan (CPP) and his restrictions on the Keystone XL and Dakota Access pipelines– are bound to provoke some increased domestic production. But any expansion in US fossil-fuel production as the direct, discreet result of such policies is likely to be only modest. This is because, in the current environment, fossil-fuel production is relatively inelastic to supply-side measures.

Oil: production and price

Oil production is far more responsive to price than to regulatory or access conditions. Easier access to more federal lands and offshore areas is not likely to stimulate more production, given that more than half of current federal oil leases remain

¹ The ‘2-degree guardrail’ refers to the global limit of greenhouse gases (GHGs) that can be emitted by 2050 without provoking global temperatures beyond 2 degrees above pre-industrial levels. This corresponds to a GHG limit of 450 parts per million in the atmosphere, at which there is still a 50% probability that most of the worst potentials for climate change to be avoided (including a number of ‘tipping points’ like the disappearance of light-reflecting Arctic and Antarctic ice, or the melting of methane releasing permafrost). To successfully defend the ‘2-degree guardrail’ global emissions must fall by 80-85% from 1990 levels.

undeveloped –unless of course price rises significantly–. Trump's regulatory rollback (particularly of restrictions on expanded pipeline construction) could cut transport costs for Bakken shale oil (presently shipped out, in large part, by rail) by as much as US\$5 per barrel (or nearly 10% of current prices). But US shale production, to say nothing of higher-cost offshore production, would rise by much more –with or without Trump's supply-side policies– if the price level were to sustainably rise above US\$60/bbl.

But the chances of that are slim for the foreseeable future, at least if the US shale-oil sector remains engaged in a supply-price tug of war with OPEC and other producers, exerting a strong neutralising influence upon any upward price pressures. OPEC's previous output-expanding, market share-maximising strategy did temporarily cap the post-2010 surge in US oil production, but the price had to fall to US\$30/bbl for it to begin to subside. Furthermore, in addition to helping to shake out and consolidate the shale sector, that last chapter in the price war provoked a temporary recession (and a shedding of jobs) in the oil-producing regions of the US heartland, which no doubt benefited Trump in the November election.

However, in the immediate wake of the election, 11 OPEC members and 12 non-OPEC (NOPEC) producers agreed to cut production by a total of approximately 1.8 million barrels a day (1.2mbd and 0.6mbd, respectively). Although the effect of the announced agreement brought the

price of oil up to US\$55/bbl in December and January, inventories of US crude oil nevertheless grew significantly in early February (by 5.8 million barrels, compared with the market expectation of only 3.3 million), not only depressing the price again towards US\$50 but also demonstrating that US shale-oil capacity –and the mere threat of increased production– is placing the ceiling on what is now widely perceived as a relatively stable global price band of US\$50 to US\$55-US\$60/bbl.

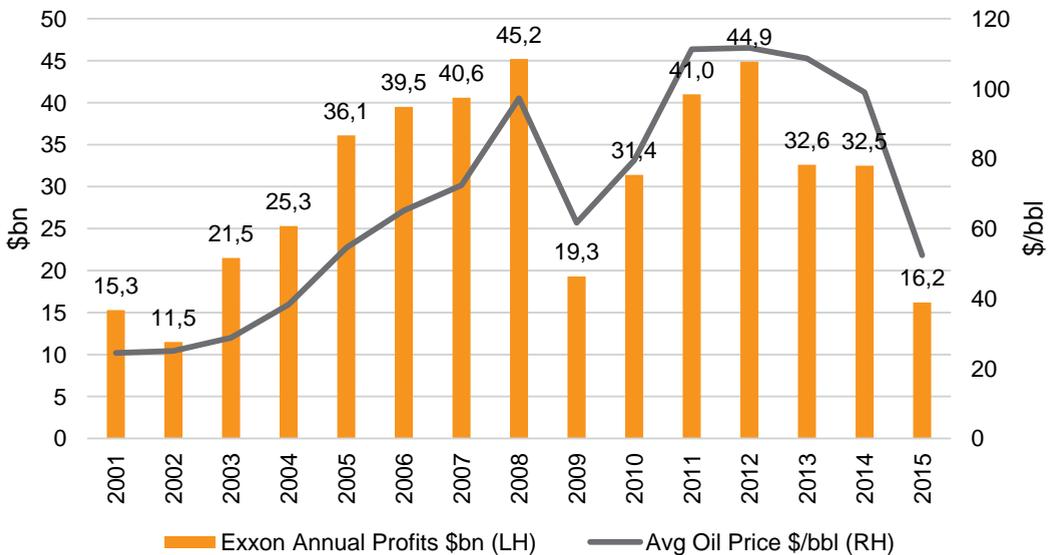
Indeed, there is no apparent Trump energy policy, strictly speaking, capable of raising this ceiling, or breaking this price-band equilibrium produced by the supply-price tug of war between the US and most other oil-producing states. On the supply side, all of Trump's announced policies work to strengthen the current ceiling of the range –to the same extent that they have any real traction on domestic production–. On the demand side, one option that the new Administration might exercise to stimulate oil demand would be to rescind the long-term target mandates for vehicle fuel efficiency (also put in place by Obama to raise automobile and light-truck efficiency levels to 54 miles per gallon by 2025). Such a measure could boost the oil demand curve over the coming decades, but it would only have a minor effect on price in the short run. Federal and state fuel taxes could be lowered or eliminated, but they are already very low in the US (only 45 and 55 cents per gallon for gasoline and diesel, respectively, compared with tax levels nearly 10 times higher in Europe), and therefore

likely to produce only a modest and, most importantly, only a one-off effect.

However, Trump's 'America First' protectionist trade policies could come to the support of his supply-side energy policy to produce a clear, concrete 'America First' impact on the world. Trump's proposal to impose a 20% 'border adjustment' tax on imported oil would boost the price of oil by a similar amount in the US by protecting domestic supply –provoking more domestic shale oil production– but it would also divorce the rising domestic price of oil from the world price. Furthermore, expanded US production would directly cut US oil imports, reducing the US demand call on world oil supply and further depressing the world price.

Nevertheless, while clearly benefitting domestic shale producers who operate primarily in the US, such a development would prejudice many of the oil majors, particularly those (like ExxonMobil, the ex-CEO of which, Rex Tillerson, is now the Secretary of State) with most of their booked reserves outside the US. Already Exxon's profits have plummeted from an annual peak of US\$45 billion (in both 2008 and 2012) to US\$16 billion in 2015, pulled down directly by the falling price of oil from well over US\$100 to just over US\$50/bbl. Indeed, in the 15 years from 2001 to 2015, Exxon made a cumulative US\$453 billion in profit: an average of US\$30.2 billion a year during a period in which the oil price averaged nearly US\$70/bbl, well above its current level (see Figure 1).

Figure 1. Exxon(Mobil) profits and oil price, 2001-15



Source: Real Instituto Elcano, based on statista.com for annual profits and on BP Statistical Review of World Energy, 2016 for average oil price.

As oil prices dropped even further, on average, last year to US\$43.5/bbl (and even dropped briefly below US\$30/bbl), ExxonMobil earnings in 2016 were recently reported as the worst in 20 years. The picture is similar among the other IOCs. Chevron posted its first annual loss in more than 37 years.

US consumers would also likely object to any kind of tax raising the price of gasoline, a measure which has long been considered politically taboo in the US. But it is also just as likely that Trump will appease or coax both large oil producers and consumers with countervailing incentives coming from other policy areas within Trump's overall strategy (like corporate profits and individual income tax cuts).

However, while effectively delivering on his America First promise –at least in the short-run and at least with respect to the oil shale constituencies– Trump's supply-side energy policies, particularly if combined with an oil import tax, could easily continue to frustrate the efforts of the oil-producing countries of OPEC and NOPEC to stabilise price somewhere in the US\$60 to US\$90/bbl range. Given that most of the world's oil producers cannot currently meet their national budgets –or maintain domestic economic and political stability– unless prices are in a stable range well above \$60/bbl, this could turn out to be the most salient international impact Trump's energy policy in the short run.

Therefore, the overall global impacts of Trump's initial energy policy reinforcement of this global price ceiling of US\$60/bbl could soon become apparent. Although the geopolitical challenges and the strategic opportunities that might arise from any such resulting instabilities in the oil-producing states or the private oil sector remain beyond the strict scope of this analysis, they will be given further treatment below in final section on Conclusions and caveats. Indeed, oil prices will tend to rise in proportion to the level of perceived uncertainty that Trump, his mercantilist trade policy and his 'unilaterateral'-'realist' foreign policy, either inject directly into the international system with his various interventions, or leave to fester, unresolved (a subsequent analysis, however, will be undertaken shortly to demonstrate that when Trump's energy policy is overlaid with an analysis of his foreign policy, a clear potential emerges for a 'fossil-fuel nexus' to animate and inform his evolving 'grand strategy').

Gas, coal and renewable energy

Although gas is somewhat more sensitive to regulatory and access conditions than oil, it is most elastic with respect to the cost of renewable energy (its major competitor in the power sector). Coal is also somewhat elastic with respect to regulatory and access conditions (particularly to the CPP and the moratorium of coal leasing in federal lands), but it is, in turn, far more sensitive to the evolution of the price of both gas and renewable energy.

But wind and solar power costs have been plummeting for many years. The cost of wind turbines has fallen by a third since 2009, while the cost of solar PV panels has dropped by 80%. Meanwhile, the 'levelised cost of energy' from wind and solar power fell by 61% and 82% respectively during the same period.

Global investment in renewable energy grew from US\$240 billion in 2010 to US\$286 billion in 2015 (revised upward to US\$304 billion at the end of last year). Although global clean energy investment experienced an approximate 18% annual decline in 2016, most of the pullback came from Asia, where it had surged the most over recent years: investment in Japan was down more than 40%, and in China by 26%. On the other hand, US investment declined only 7% to US\$58.6 billion. Furthermore, much of this could be accounted for by cheaper capital costs for installations stemming from rapidly falling costs.

Sure enough, RE installed capacity has not stalled. In 2015 renewable energy accounted for 61% of all new electrical capacity added globally (and more than 50% since 2012). Only 40 gigawatts (GW) of solar PV capacity was installed in 2010; in 2015 more than five times that amount came into operation (20% of the total). According to BNEF, a record 70 GW of solar power were installed in 2016 (up from 56 GW in 2015) along with an addition 56.5 GW of wind (down only slightly from 63 new GW in 2015, but still the second-highest annual addition of global wind capacity ever).

Such developments have led many in the US to project that the 'tipping point' –when wind and solar power will provide the cheapest available new kilowatt-hours (without subsidies)– will arrive sometime over the next five years (by the time the recently renewed renewable energy tax credits in the US are set to expire after 2020), and in much of the country, it already has. Wind and solar power are being bought at auctions around the world for as little as \$0.03/kWh. Assuming appropriate regulatory and policy frameworks, IRENA forecasts that renewable energies will experience further cost declines of between 25% and 50% (59% for solar PV) by 2025. In 2030 solar energy alone will account for 13% of the global energy mix and solar PV, on its own, for 7%.

The Trump Administration could try to directly undermine renewable energy deployment –for example, by rescinding the renewable energy production and investment tax credits (recently renewed to 2020-21 by the Congress in December 2015, after having previously expired)–. However, Trump has remained unusually mute on this issue. In any event, this would be problematic for either the White House or the Congress to achieve. First, the Democrats could block any such legislation through a filibuster in the Senate. Secondly, and more importantly, to eliminate the tax credits would pose an electoral risk, particularly for Congressional Republicans, but also possibly for Trump.

Although it is true that US public opinion is increasingly polarised on the politicised

issue of 'climate change,' overwhelming majorities of Americans favour investing and deploying more renewable energies as opposed to fossil fuels. In a March 2016 Gallup poll, 73% of Americans claimed they preferred more alternative energy to more oil and gas, including a majority (51%) of self-defined Republicans. In a more recent Pew poll in October 2016, 89% wanted more solar installations and 83% wanted more wind.

The increasingly favourable attitude towards renewable energies across many states in the American 'heartland' which voted for Trump will likely temper any inclination for excessive favouritism at the Department of Energy towards fossil fuels, or for an early end to the renewable energy tax credits (although Trump's regulatory freeze has already stopped four Obama rules designed to enhance energy efficiency). Many of the 'red' states in the heartland are expanding wind power –Texas, itself, is now the country's largest wind producer– and have benefitted directly from the production tax credit (PTC). They will not be anxious to see the tax cuts prematurely rescinded: the last time the PTC expired in 2012, new wind-power projects dropped by 92% the following year (although they rebounded once the credit was renewed).

After all, there are now 700,000 jobs among the various renewable energy sectors (including hydro and biomass), and there is growing evidence that modern REs are more labour-intensive than fossil fuels. Indeed, today's US low-carbon sectors

generate three times more jobs on average (17 versus five) than fossil fuels for every US\$1 million invested. Sustainability jobs –in energy efficiency, renewable energy, waste reduction and environmental education– now account for an estimated 4 million to 4.5 million jobs in the US. Although in many of these 'red' states the balance of support for renewables still tilts towards wind, as opposed to solar, this could change. Solar power now employs more people than any other energy source except oil (and more than any other in the power sector) and is creating more jobs per kilowatt-hour generated than any other energy source (including double the number of jobs created per dollar invested in fossil fuels) and at a rate 12-times higher than in the US economy in general. As a result, political support for solar power is likely to continue to radiate from the West Coast and the South-west states across the American heartland.

Furthermore, already 29 states, led by California and New York and many so-called 'blue' states (although not exclusively, and constituting the bulk of the country in energy, economic and population terms), have put into place renewable energy portfolio standards and nearly all states have at least some kind of policy incentives for RE which have already begun to reorient markets. Sixteen cities have committed to 100% 'clean energy' and some are well on their way to achieving it. The hard fact that energy policy will continue to be formulated and implemented closer to the ground in the states and cities neutralises much of the

potential of a Trump presidency to stop, let alone roll back, the ongoing investment in the deployment of renewables. States and cities are leading the way, although some less populous red states might resist the overall trend for ideological reasons.

Although the elimination of the CPP would likely result in some gigawatts of otherwise projected renewable energy supply in the power sector being crowded out by fossil fuels, most of this would come from gas and, as a result, would only increase US emissions by less than 6% (or 0.41Gt of approximately 6.9Gt) over its horizon to 2030 (compared with levels projected under the once-anticipated CPP implementation). However, this will not detain the economic and political momentum produced by falling electricity costs and faster job creation, or significantly delay the imminent arrival of the ‘tipping point’ for renewable energy in the power sector. Therefore, many analysts—even low carbon advocates—have maintained a relatively sanguine outlook on the low-carbon transition, even in the face of Trump’s supply-side, fossil-promoting energy policies and his promise to withdraw the US from the Paris Agreement.

Peak oil demand and electrification

In the end, however, the kilowatt-hour/grid-parity ‘tipping point’ in the power sector referred to above is far less relevant to the oil industry (although it remains relevant for gas) than is the equivalent ‘tipping point’ in the transport sector. Oil has already been nearly squeezed out of the power mix by gas and renewables now increasingly

compete with gas in electricity generation, and will continue to displace it—to a greater or lesser degree—over the coming decades under most scenarios. But hydrocarbons still account for over 95% of the global transportation fuel mix, and transport still absorbs nearly two-thirds of all oil consumed globally.

The transport sector ‘tipping point’ is directly linked to the future evolution of global oil demand. Yet projections of peak oil demand continue to rush forwards from the long run towards the short run. The most conservative projections still come from the oil industry itself. Neither Exxon nor BP foresee global oil demand peaking any time within their long-term projection horizons (BP: 2035; Exxon: 2040). Two of the World Energy Council’s three major future scenarios have peak demand occurring around 2030. But Bloomberg New Energy Finance (BNEF) recently moved forwards—to 2023—an earlier projection of 2028. Fitch also recently projected peak oil demand for 2023. Finally, Shell, somewhat surprisingly, just forecast 2021.

Such an early arrival of ‘peak oil demand’ would likely trip the ‘tipping point’ at which electric vehicles (EVs) crowd out enough liquid-based vehicles to prompt investors to move, en masse, into the emerging new dominant energy framework for the transport sector—that is, renewable energy-fed electrification—.

Although the electrification of transport is still only nascent, most of the early

peak projections for demand assume an increasingly rapid rate of EV penetration over the short to medium run. Such development –along with a move by large cities to electrify public transport and mass transit– would be the most significant turn in the road for the oil industry thus far in the low-carbon transition. Because the transport sector (and to a lesser extent industry) represents the only possible future for oil (and probably the only long-term future for gas) it also potentially poses the largest barrier to reducing energy emissions enough by 2050 to successfully defend the Paris Agreement's '2-degree guardrail'.

An additional pressure faced over the longer run is the prospect of significant future losses stemming from 'stranded assets' (currently estimated at some US\$2.2 trillion) under a 2-degree scenario. Therefore, a large segment of the hydrocarbons sector may feel compelled to fight politically to defend the dominance of the current liquids-based transportation infrastructure –perhaps by lobbying to undermine the speed of short-term EV penetration and to forestall deeper investments in storage and electrification systems, or perhaps by supporting an more intense development of 'carbon capture and sequestration technologies (CCS)– in an attempt to delay the 'tipping point' in the transport sector by 'infrastructurally locking-in' as much future oil demand (and profit) as possible.

US withdrawal from the Paris Agreement

Finally, Trump could take the US's signature off the Paris Agreement, as he has promised,

although it would still take the US four years to formally withdraw. Such a hostile move towards the spirit of the international agreement by one of its prime architects might increase the incentive for 'emissions free-riding' by other parties to the accord. In addition, both Trump and Congress have threatened to block any appropriations for the US Paris commitment to contribute to the financing of climate action in developing countries.

But China, another prime architect –and just as key as the US– just recently assured the world from Davos that it will fill any resulting leadership gap in the global fight against climate change. Even if it is difficult to know how credible such a pledge really is, it nevertheless sends a powerful signal that will tend to moderate free-riding, facilitating the five-year reviews built into the Agreement and supporting the required progressive 'ratcheting up' of emissions cuts. Europe, still another prime architect and traditional global climate leader, is also bound to support China in this effort by picking up some of the slack generated by American withdrawal. Renewable energy deployment and climate mitigation and adaptation efforts have also picked up momentum in Latin America and Africa.

Therefore, it is not at all clear that US withdrawal from the Paris Agreement will noticeably affect most of the national, regional or local renewable energy policies of the world –which account for a growing bulk of global energy emissions even despite the US's still significant share–.

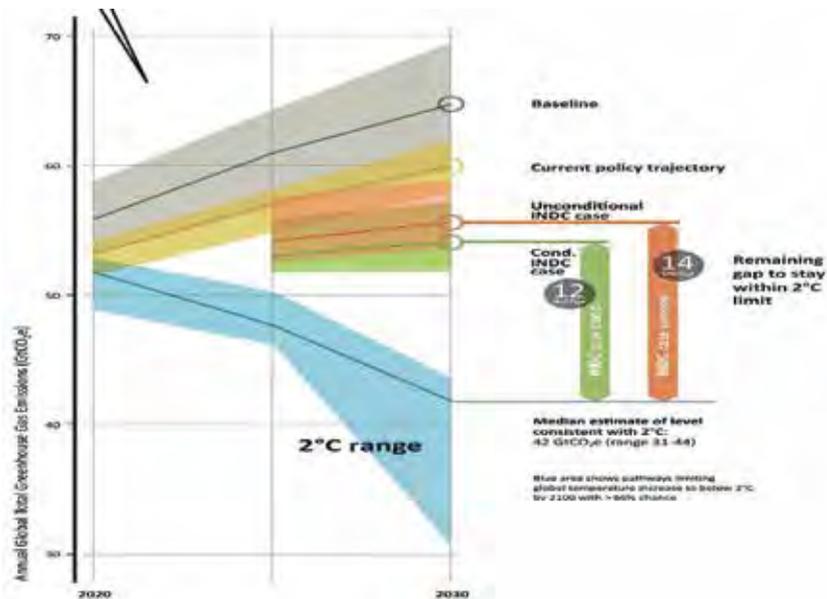
On the other hand, US withdrawal will not influence current renewable energy cost trends in a meaningful way and, as a result, will not significantly impact on the arrival of the renewable energy tipping points in either the power or transport sectors (although the latter is admittedly more vulnerable than the former to potential fossil fuel-induced delay).

Conclusion and caveats

The provisional conclusion of this analysis of Trump's proposed energy policy is that the prospects for REs remain, on-balance, more positive than those for fossil fuels –even with Trump's fossil favouritism–. The central aspects of Trump's energy policy are supply side measures –easier access conditions and regulatory rollback– that can have only minor impact on domestic production (which is now much more elastic to price).

On its own, Trump's energy policy is likely to only marginally effect the ultimate trajectory of the low carbon transition. As it stands now, the world's emissions gap in 2030 –the difference between the projected global emissions level if all current policies in place are enforced and those required to keep the world on a feasible pathway to defend the 2-degree guardrail– is still estimated at 15 gigatons of GHGs (56Gt globally versus the 42Gt target for 2030). Even if all the INDCs presented to the Paris Agreement in their 'conditional form' (in which their commitments are dependent on the pledged assistance or other actions from the international community) the gap would still be 12Gt (and 14Gt if all INDCs are assumed to only meet their 'unconditional' targets).

Figure 2. Global emissions gap in 2030 (assuming complete implantation of all INDCs)



Source: The Emissions Gap Report 2016. United Nations Environmental Program (UNEP).

But even if the Clean Power Plan is repealed, given current projections US energy emissions will only rise by 0.41Gt in 2030 as a result –well under 5% of the projected global emissions gap (at least 15% of which will have to be met by reducing emissions from agricultural, forestry and land-use/ change (AFOLU)–. In other words, although Trump’s energy policies could shift the long-run emissions curve upward to some degree, it will not by itself –even assuming some increased emissions in the US transportation as well power sectors– derail the low carbon transition.

Nevertheless, for the world to follow a 2-degree-consistent scenario pathway –like the IEA’s 450 Scenario, for example– would require much larger annual investment sums to be dedicated to renewable energies and low carbon technologies than have yet been achieved. Bloomberg New Energy Finance projects that an additional US\$5.3 trillion will be needed in ‘green power’ investment by 2040 –an average of US\$230 billion a year–. However, the United Nations Environmental Programme (UNEP) recently estimated that in order for renewable energy to double its current share of world energy by 2030 (required by a 2-degree pathway), current levels of annual ‘clean energy investment’ (approximately US\$300 billion) must be more than doubled –to at least US\$770 billion annually– in each year between now and 2030.

In other words, the world’s massive challenge –embodied in these emissions and investment gaps– remains massive

with or without Trump’s energy policy. Nevertheless, global momentum is picking up for the low-carbon transition, as the economics of renewable energy begin to pull policy with it –as opposed to being pushed from behind by state mandates and supports) and as the critical ‘tipping points’ in both the power and transport sectors emerge over the middle-run horizon–.

The foreign policy caveat

However, this is only the picture of the energy future that takes shape if Trump’s energy policy is viewed in isolation from his expected foreign (and other international) policies. When Trump’s energy policy is overlaid with his foreign policy (both of which aspire to carry the same ‘America First’ banner) and the two are analysed together, then the possibilities of the energy horizon shift noticeably in favour of fossil fuels –and against the likelihood that the Paris Agreement’s objective of defending the ‘2-degree guardrail’ and avoiding runaway climate change will ultimately be achieved–.

The appointments of Rick Perry as Secretary of Energy and Scott Pruitt as Administrator of the Environmental Protection Agency (EPA) –both former political enemies of the departments they now lead– can be interpreted, alternatively, as an open door to a fossil-fuel revival which could cripple the already vulnerable low-carbon transition (as they have been by many of low-carbon advocates) or as a harbinger of only minor setbacks for renewable energy (as they have been by many others who also support the Paris Agreement).

On the other hand, the appointment of Rex Tillerson as Secretary of State does at least foreshadow a potential linkage of energy and foreign policy within Trump's 'grand strategy'. Tillerson is not only a life-long Exxon man and recent CEO, but also an experienced Russia hand, and a friend and business associate of Vladimir Putin, the President of what could be called the world's largest 'petrostate' and current geopolitical master of the great Eurasian heartland. Indeed, if Trump's energy and foreign policies turn out to be linked around a 'fossil-fuel nexus', then a reassessment of the impact of Trump's presidency on not only the future of the low-carbon transition, but also that of the current international order would be more than justified, if not essential.

The 'fossil-fuel nexus'

This 'fossil-fuel nexus' is only a potential. It is not a clear policy objective, a fixed institution or explicit constituency alliance, but rather a seemingly coincidental, multiple overlapping of fossil interests which, by pointing all in the same direction –to higher prices in the short run and defence of oil demand (particularly in the transport sector) in the middle-to-long run– produce the potential for an 'over-determining' of US policies in favour of fossil fuels.

In the short run, the key variable affecting this nexus is the price of oil. The key groups with overlapping interests include not just the US shale sector but also the oil majors and the oil producing countries. Their bottom lines and their national budgets –along with the stability and quiescence of their

stakeholders (shareholders, electorates, subjects, allies, etc)– all depend on price.

But one cannot push against a string –one can only pull in the opposite direction–. To generate further sustainable increases in domestic production it will be necessary to supplement Trump's supply-side easing of regulatory and access conditions for fossil fuels with his other international policies, like trade and foreign policy, that have the potential to influence the global price.

We have already mentioned that the proposed oil import tax would stimulate US production, at least in the short run, by raising the domestic price of oil. However, such a protectionist policy cannot raise the international price of oil; on the contrary, the US oil import tax will distort the price of oil by driving a wedge between the resulting higher domestic price and the world price, which will fall due to a reduction of the US demand call on global supply.

Although an oil import tariff-engineered increase in the domestic price of oil will create some jobs in the oil-producing regions, such employment will be relatively insignificant next to the current pace of job creation in the renewables sectors (see above). However, it would also raise the price of gasoline in the US (historically perceived by consumers as politically 'taboo') while at the same time placing further downward pressure on the international price of oil, intensifying currently economic political instabilities in other oil producing countries.

There are ways for Trump to coax up the international price of oil, intentionally or inadvertently. The global oil price is shaped primarily by market fundamentals (supply and demand) but it is also influenced at the margin by market perceptions and uncertainties. In the realm of perceptions, geopolitical uncertainties generally lead to higher price. The mere perception of coming instability in an oil producing country generates a 'geopolitical premium' and drives the price higher.

The important distinction to be made here is that any noticeable increase in production stemming from Trump's policies can only come through price intervention in the area of trade policy (ie, the imposition of taxes on energy imports) or *through the exercise of his foreign policies* –either explicitly through a new form of producer country supply collaboration which would include at least the tacit cooperation of the US, or (more likely in this case) simply by allowing current nascent instabilities in other producer states to fester– perhaps by provoking them, however inadvertently. On their own, such low price-induced instabilities will increase market uncertainty and impose a higher 'geopolitical premium' on the international price of oil.

But the long-term evolution of oil demand –upon which the current liquids-based transport system depends– will remain the key emissions variable during the rest of the low-carbon transition and the transport sector will constitute the most crucial focus

of the political competition between fossil fuels and renewable energy.

Concluding note

A subsequent ARI will be published shortly in which the above analysis of Trump's energy policy is overlaid with an analysis of his foreign policy. From it, a clear potential emerges for a 'fossil-fuel nexus' to animate and inform Trump's evolving 'grand strategy' –likely to be somewhat 'Jacksonian' in form, if also 'neorealist' in terms of its active, substantive content– including Trump's possible play of a 'Russia Card' and his ultimate, final policy stance towards the low-carbon transition and the electrification of transport.

Towards a post-Brexit 'partnership for democracy' between the EU and the UK

Pablo José Castillo Ortiz

Democracy and human rights are British values as much as European ones. The EU has been a major force in the democratisation of the European continent, and has actively contributed to the promotion of democracy in other regions of the world. But this important task may become more difficult if Brexit finally occurs. The UK is a major diplomatic, military and economic power, and a consolidated democracy that provides political inspiration world-wide. Brexit has the potential to weaken the capacity of both the EU and the UK to promote their shared values. As with many other aspects, with regards to the promotion of democracy and human rights, Brexit would be detrimental to the interests of both parties.

Unlike in other areas, where the UK and the EU will unavoidably have conflicting interests, the protection of democracy and human rights is a field in which the values of the two parties fully match. Cooperation in this area should therefore be easy to achieve and be a matter of common interest. This Elcano Comment defends that such cooperation should be institutionalised by means of a 'partnership for democracy'. Furthermore, it considers that there are elements in the approach to external policy of both the EU and the UK that could facilitate this. The European Union Global Strategy recently made it clear that the promotion of democracy should be one of the guiding principles of EU action. At the same time, the Global Strategy document refers to 'partnership' with other 'states, regional bodies and international organisations' as key to the EU's external action. Simultaneously, the recent White Paper of the British Government on 'The United Kingdom's exit from and new partnership with the European Union' makes clear the will of the UK to 'promote the values the UK and EU share – respect for human

rights and dignity, democracy and the rule of law both within Europe and across the wider world'. There are therefore elements that point to a potential willingness on both sides to cooperate on issues of protecting and promoting democracy. However, potential cooperation has so far lacked concreteness.

In this regard, at least five lines of action can be suggested as a starting point for discussing the potential 'partnership for democracy' between the UK and the EU. Nevertheless, this initial proposal should preferably be modified and improved through dialogue between academics, civil society organisations and policy-makers:

1. First, the UK should support the EU's efforts to protect democracy and human rights in its Member States. During the eventual exit negotiations, the clearest expression of this support would be for the UK to abstain from using as a bargaining tool the tensions between the EU and Member States examined or sanctioned under Article 7 of the Treaty on the European Union. Article 7 TEU allows the EU to determine the existence of a breach of democratic values in a Member State and to eventually sanction it for that reason. Art.7 TEU is a core tool for the protection of democracy in the continent. The EU should make it clear that such diplomatic support from the UK is a prior condition for negotiations in good faith and for post-Brexit good neighbourly policy. Democracy in the European continent is a hard-won achievement, to which the UK made a major and costly contribution. Any action detrimental to the maintenance of democracy aimed at maximising short-term benefits would imply a greater long-term damage for both parties. After a potential Brexit, any deal between the UK and the EU should include, as part of a 'democratic partnership', the commitment of the UK and the EU to work together to maintain democracy in EU Member States. To that end, the UK should use its diplomatic power to support, rather than hinder, the EU in any potential enforcement of Art.7.
2. During the Art.50 negotiations and following a potential Brexit, the UK should adopt a policy of democratic conditionality that complements the approach of the EU when negotiating with third countries. The principle of democracy promotion in external action is solidly anchored in the EU's legal system. Article 3 of the Treaty on the EU establishes that 'in its relations with the wider world, the Union shall uphold its values' –which according to Art.2 TEU include democracy– and contribute to the protection of human rights. The EU has successfully used democratic conditionality when negotiating with States that are candidates for accession, and also in negotiating other types of agreements with third countries. This strategy has contributed to the expansion and consolidation of democracy in the world through peaceful means, but the UK's exit would undermine the EU's negotiating position vis-à-vis third countries. The UK's negotiating position to promote

democratic values through conditionality, for instance in trade deals, would be even much weaker. For that reason, both the UK and the EU should coordinate to maximise their joint bargaining power. While coordination, after a possible Brexit, would obviously be more difficult and less effective than it has been so far, coordination as part of a 'democratic partnership' could take the form of regular institutionalised meetings between the two parties and trilateral negotiations with third countries in which both the UK and the EU pushed for democratic conditionality.

3. More generally, the UK and the EU should adopt complementary diplomatic approaches in the defence of democratic institutions and values at a time when they seem increasingly questioned. Recently, Chancellor Angela Merkel offered the new US President Donald Trump cooperation based on 'common values' of democracy, freedom, rule of law and human dignity. This values-based approach to cooperation with other actors should be the structuring principle of the diplomatic action of both the EU –and its Member States– and the UK. So far, however, Theresa May seems to be emphasising economic interests rather than values in her approach to foreign policy, probably because of the UK's weakness in the context of Brexit and its need to obtain trade deals. This British attitude, in turn, also weakens the EU's capacity to promote those very values in the world. Again, this is detrimental to the world-view of both the UK and the EU, and an early example of the type of problems

that Brexit will entail. In the long run, and more in general, the lack of coordination between democratic powers can only benefit the enemies of democracy. For that reason, some degree of foreign-policy coordination between the UK, the EU and its Member States in matters that affect democracy is more urgent than ever. Coordination should be institutionalised, including an explicit reference to these values in any post-Brexit deal and their discussion in the regular bilateral meetings to which reference has been made above.

4. There is also the important question of the European Convention of Human Rights. The ECHR plays a very important role in the preservation of human rights in the continent, and it is particularly relevant in countries dominated by authoritarian or semi-authoritarian political actors. A potential British withdrawal from the Convention would dramatically undermine the mechanism's reputation and effectiveness, opening the door for authoritarian politicians to follow the move or simply ignore the decisions of the European Court of Human Rights. For that reason, UK membership of the Convention is vital for its stability. The EU should include this membership as part of the negotiations with the UK under Article 50. There is a strong legal basis for this. First, if democratic conditionality and the promotion of human rights underpin the EU's external action, there is no reason why that should not be the case when negotiating with a future third party such as the UK would be. Secondly, Article 6



A 'democratic partnership' between the EU and the UK would be a win-win situation for both parties.

TEU foresees accession to the Convention by the EU and considers the rights therein protected as a general principle of EU law, thus making clear its importance for the Union.

5. As a corollary, the potential post-Brexit economic and trade deals between the EU and the UK might be made conditional to respecting some or all of the provisions of the 'democratic partnership'. In other terms, economic and political aspects could be negotiated separately, but then the former could be made conditional on respecting the latter. For the EU, this conditional approach would, again, simply be an expression of its general commitment to promoting democracy that the treaties foresee, and thus would be fully justified from a legal perspective and entirely legitimate from a political one. For the UK it would be an expression of its own values and its political interest in a democratic European order.

A 'democratic partnership' between the EU and the UK would be a win-win situation for both parties, as it would maximise their capacity to protect and promote their shared

values. But it could also be the seed for even more ambitious projects. Democratic partnerships open up the possibility of creating solid, post-national institutionalised forms of democratic cooperation between nations and even between regional organisations. The EU-UK partnership for democracy would create the mould for similar agreements with other European countries, or even countries or organisations from other regions of the world. If successful, the EU-UK partnership for democracy could even be opened up to the accession of third countries. In the horizon, the ambition could be the creation of continental and even global partnerships for democracy, going beyond mere rhetorical declarations and committing international actors through enforceable rules and institutionalised practices. This would be in line with the Global Strategy for the EU's Foreign and Security Policy, which refers to an EU committed 'to a global order based on international law, which ensures human rights'. In an era in which authoritarian populists have already started to cooperate, partnerships between democratic actors are more necessary than ever.

Argelia y el precio de la electricidad en Europa

Gonzalo Escribano

Una conjunción de factores meteorológicos y técnicos causó a principios de año una ola de subidas de precios de la electricidad en toda Europa. Además de las explicaciones relacionadas con la estructura de la tarifa eléctrica o con los imprevistos de una climatología adversa, también influye el patrón de interdependencia que rige los mercados energéticos europeos y su seguridad de abastecimiento. Desde la perspectiva internacional, cuando al frío se suman la sequía, la falta de viento y sol, y paradas del parque nuclear francés por razones de seguridad, los países del Sur de Europa se apresuran a comprar más gas argelino que el contratado.

El pasado mes de enero, Argelia no pudo responder al fuerte aumento de la demanda francesa y española de gas natural licuado (GNL) por una parada de mantenimiento no programada en su planta de Skikda. Según Sonatrach, la planta se vio afectada por un problema técnico a finales de diciembre que obligó a una parada de tres semanas y a recurrir a la planta de Arzew, de menor tamaño. Unos días después de reiniciar la actividad, hubo de ser parada de nuevo por una caída de presión en el gasoducto procedente de Hassi R'Mel. La temporal incapacidad argelina de responder a una demanda adicional imprevista se sumó al aumento de los precios del gas en el mercado internacional por la subida de los del petróleo.

Skikda reinició su actividad a finales de enero, lo que junto a la mejora de las condiciones meteorológicas y el permiso de la *Autorité de Sûreté Nucléaire* (ASN) para abreviar las paradas y anticipar la reapertura de algunas centrales francesas, flexionaron los precios del gas a la baja, y con ellos los de la electricidad. Este aparente regreso a la normalidad no debe ocultar las imperfecciones del patrón de

interdependencia energético europeo a que se aludía en el párrafo inicial.

La primera y más evidente es de carácter estrictamente europeo y está relacionada con la ausencia de interconexiones suficientes entre los mercados energéticos español y francés. Por el lado positivo, las nuevas interconexiones eléctricas han permitido paliar el impacto de la parada nuclear francesa con exportaciones de electricidad española, aunque a costa de aumentar también los precios en España (y a la inversa cuando se han producido importaciones españolas de electricidad de Francia). La parte negativa es que un sistema europeo con unas interconexiones eléctricas y, sobre todo, gasistas adecuadas hubiese ayudado a suavizar los cuellos de botella y las alzas de precios tanto en Francia como en España. Así, las carencias de gas que han aquejado a la terminal mediterránea francesa de Fos-sur-Mer podrían haberse resuelto si el gasoducto Midcat entre España y Francia se hubiese construido.

La segunda imperfección, sobre la que se centra este comentario, es la naturaleza de la relación energética entre Argelia y

Europa. Se ha argumentado anteriormente que la interdependencia energética entre Argelia y la UE, al menos con los países europeos del Mediterráneo occidental, no cuenta con mecanismos de gestión a la altura de su relevancia estratégica, y que esfuerzos recientes como el Foro Energético UE-Argelia corren el riesgo de saldarse con otra oportunidad perdida para ambas partes.

El reciente episodio de aumento de precios de la electricidad en los mercados europeos meridionales muestra cómo dicha interdependencia resulta clave para la seguridad energética de la UE, y desde luego de España (independientemente de la situación política del país y la deteriorada salud de su presidente). La UE comparte con Argelia el interés por aumentar la inversión en el sector gasista argelino, aumentando así su producción y sus exportaciones hacia Europa. De hecho, la producción argelina de gas ha crecido en 2016 tras varios años de atonía e incluso declive, y Argelia ha apostado fuerte por expandir sus exportaciones a la UE para no perder cuota de mercado ante las exportaciones de GNL de Qatar y, en un futuro cada vez más inmediato, de EEUU.



Argelia no ha sabido aprovechar esta oportunidad para proyectarse como un proveedor de seguridad energética a la UE.

En este contexto, a mediados de enero el director general de GRTgaz, filial de Engie (antigua GDF Suez), insinuó que el desabastecimiento padecido por su compañía en Fos-sur-Mer no se debía sólo a problemas técnicos con la terminal de Skikda, sino a problemas más graves con la producción de gas argelina. Sonatrach reaccionó negando categóricamente tales problemas y su responsabilidad en el desabastecimiento del sur de Francia: Sonatrach habría cumplido sus compromisos contractuales y atendido demandas de otros clientes habituales argelinos (entre ellos España). Más aun, dicho desabastecimiento sería debido a una mala planificación francesa (aduciendo, por ejemplo, que desde la posteriormente desabastecida terminal de Fos se habrían re-exportado varios fletes de GNL justo antes de la ola de frío de enero que hubiesen bastado para solventar la escasez).

La parte argelina explicó las acusaciones francesas con dos motivos: descargar la responsabilidad política y empresarial de los altos precios de la electricidad alcanzados en Francia en Sonatrach; y presionar a la compañía nacional argelina de cara

al inminente proceso de revisión de los contratos de gas a largo plazo con Engie. El problema es que la proverbial falta de transparencia de Sonatrach hace que las acusaciones y los rumores infundados no queden inmediatamente descartados con meras declaraciones de la compañía.

Pero el resultado, una vez más, es que Argelia no ha sabido aprovechar esta oportunidad para proyectarse como un proveedor de seguridad energética a la UE, capitalizando su contribución a la normalización de los precios en una situación excepcional de los mercados europeos. Para ello debe urgentemente ganar en credibilidad y profundizar en las reformas para atraer la inversión extranjera necesaria para desarrollar sus recursos de gas y ofrecer un horizonte estable de suministro de gas a la UE.

Por parte europea, falta igualmente una perspectiva de largo plazo sobre el papel que la política energética de la UE quiere dar al gas argelino, incluyendo las interconexiones con Francia a través de España. El recientemente aprobado Paquete de Invierno parece apostar, si bien implícitamente, por una combinación de



España [...] hubiese podido contribuir más a la seguridad económica del sistema energético europeo en presencia de interconexiones.

gas natural y renovables similar a la que ha permitido a EEUU reducir sus emisiones de CO² de manera considerable al tiempo que mantiene precios bajos de la electricidad. Este es el tipo de medidas y propuestas que pueden estructurar un patrón de interdependencia energética entre Europa y Argelia que responda a las preferencias de ambas partes.

Para ello, lo primero es evitar descargar responsabilidades por parte de los operadores europeos en quien en última instancia debe contribuir a paliar sus problemas de suministro energético con fletes de urgencia de GNL. La Comisión Europea debe asegurar el desbloqueo del cuello de botella energético que siguen suponiendo los Pirineos e impulsar la construcción de interconexiones eléctricas y gasistas, con prioridad para el gasoducto Midcat. Por parte argelina, debería abandonarse la resistencia a asumir la nueva configuración de los mercados gasistas y mejorar el entorno de la inversión para capitalizar sus ingentes recursos de hidrocarburos, empezando por aumentar la transparencia.

En clave española, el debate en el Parlamento y el Consejo Europeo sobre el Paquete de Invierno de la Unión de la Energía es el momento de transferir tales preferencias a la UE. España puede poner en valor que su capacidad de GNL le ha permitido sortear una crisis de suministro, pero que hubiese podido contribuir más a la seguridad económica (menores aumentos de precios) del sistema energético europeo en presencia de interconexiones. En el

plano bilateral, la celebración este próximo verano de la Reunión de Alto Nivel Argelia-España proporciona otra oportunidad para alinear las preferencias de ambos países en el diseño del futuro sistema energético europeo.

De los acontecimientos de las últimas semanas podemos concluir que Argelia sigue ocupando un papel axial en la seguridad energética del sur de Europa. Pero también que éste sólo tiende a reconocerse por parte europea en momentos de urgencia y, en algunos casos, a regañadientes. No es ésa desde luego la visión de España, como mostró la reacción del gobierno y el sector energético español en enero, y así deben defenderla. Próxima oportunidad: la visita de Maroš Šefčovič, vicepresidente de la Comisión Europea y responsable de la Unión de la Energía a mediados de marzo.

Spain's merchandise exports notch up yet another record

William Chislett

Spain's exports of goods rose in 2016 for the seventh year running, defying expectations that they would tail off as the economy recovers and domestic consumption picks up.

Exports were 1.7% higher than in 2015 at €254.5 billion and imports 0.4% lower at €273.3 billion (see Figure 1). As a result, the trade deficit fell 22.4% to €18.7 billion, the second lowest figure since 1997. Coupled with a buoyant tourism year (75.3 million visitors and spending of around €77 billion), the better trade figures helped to generate another current-account surplus (estimated at 2% of GDP). From 1990 to 2012, Spain had current-account deficits every year.

Figure 1. Merchandise exports' value, as a percentage of GDP and coverage, 2007-16
(€ billion and %)

	Exports (€ bn)	% of GDP	Coverage (%) (1)
2007	185.0	17.6	64.7
2008	189.2	17.3	66.8
2009	159.9	15.2	77.6
2010	186.8	17.7	77.8
2011	215.2	20.2	81.8
2012	226.1	21.5	87.7
2013	235.8	22.8	93.4
2014	240.6	22.9	90.6
2015	249.8	23.3	90.9
2016	254.5	22.8	93.1

(1) Exports as a percentage of imports.
Source: Ministry of Economy and Competitiveness.

The coverage ratio (the percentage of imports covered by exports) was 93.4%, up from 66.8% in 2008 when the economy went into a prolonged decline, which ended in 2014 with anaemic growth. Since then the economy has continued to grow, but only at some point this year will the GDP level return to its pre-crisis level.

The €65.3 billion rise in exports since 2008 is a striking achievement, given that Spain is not known for being a country of export prowess. Faced with plummeting demand from consumers, companies and the government, companies have had no alternative but to seek out markets abroad or in some cases face going to the wall, particularly small and medium-sized ones. Exports thus became a matter of survival.

Spain achieved this, despite the rise of countries such as China and India. Its share of world trade held steady between 2013 and 2015 (latest year available) at 1.7% (see Figure 2).

Export growth, spurred by productivity gains and restored competitiveness, has been faster than powerhouse Germany's, France's and Italy's, albeit from a smaller base.

The sharp rise in Spain's unemployment rate from 8% in 2007 to a peak of 27% in 2013 (18.6% at the end of 2016) has reduced wages in real terms and lowered unit labour costs. The government's 2012 labour-market reforms have enabled companies to negotiate wages and working conditions more flexibly, while the euro's depreciation against the US dollar has benefited Spain's exports to non-euro zone countries.

These factors, in turn, have spurred foreign direct investment in Spain, some of which has gone to major exporting industries, notably the automotive industry (which accounted for 17.7% of total exports last year).

Figure 2. Ranking by global market share of merchandise exports (%), 2012-16

Country ranking (1)	2012	2013	2014	2015
1. China	11.2	11.7	12.3	13.8
2. US	8.4	8.4	8.5	9.1
3. Germany	8.3	7.7	7.9	8.1
6. France	3.1	3.1	3.1	3.1
8. UK	2.6	2.9	2.7	2.8
11. Italy	2.7	2.8	2.8	2.8
18. Spain	1.6	1.7	1.7	1.7

(1) Ranked by position in 2012.
Source: World Trade Organisation.



A very small number of exporters, however, still account for a big share of exports.

One sector that has made particularly impressive strides is food and drink which, together with tobacco, generated almost 17% of total exports, not far from the automotive industry, all of whose car producers, unlike food and drink, are in multinational hands. Spanish ham, for instance, is beginning to gain popularity in China and olive oil in the US.

The number of companies exporting rose from 109,363 in 2010 to 147,334 in 2016 (down from a peak of 151,160 in 2013), 47,768 of whom were regular exporters (more than four consecutive years), 23.3%

higher than in 2010. Many companies that started exporting after 2011, at the height of Spain's recession, are still exporting. This is a significant structural improvement, particularly given the fixed costs companies incur when they enter foreign markets, and one that needs to be maintained if Spain is to keep on improving its export performance.

A very small number of exporters, however, still account for a big share of exports. The 10 largest exporters accounted for 15.8% of total exports last year, a larger share than in 2010 (see Figure 3).

Figure 3. Percentage share of the value of Spain's exports by main exporters

Main exporters	% of total exports	
	2010	2016
Top 10	14.9	15.8
Top 25	22.7	24.5
Top 100	38.0	39.9
Top 500	57.3	58.3
Top 1,000	66.6	67.2
Top 5,000	87.8	87.6

Source: Ministry of Economy and Competitiveness.

The high export concentration is due to the high atomisation in Spanish companies: their average size is a fraction compared to that of many other developed economies. This atomisation limits export capacity as it is widely accepted that firm size is the largest single determinant for Spanish companies to start exporting. Larger firms tend to have higher productivity growth, so their unit labour costs typically rise less than for smaller and less productive firms. Critical mass also enables companies to access funding from banks and capital markets.

In order to build on its export success, Spain needs more medium-sized and large

companies. Almost 40% of employment in Spain is generated by large and medium-sized companies, which represent, respectively, 0.1% and 0.7% of the total number of companies, while the remaining 60% of jobs are generated by 99% of companies. According to the OECD, more than 40% of workers in Spain are hired by firms with fewer than 10 employees compared to 29% in France, 19% in Germany and 11% in the US.

The challenge for Spain is to find ways to encourage companies to grow in size, without which the export performance will be difficult to sustain.



In order to build on its export success, Spain needs more medium-sized and large companies.

PUBLICACIONES

POLICY PAPER



España en el mundo en 2017: perspectivas y desafíos

Ignacio Molina (coord.)
Policy Paper 1/2017 - 27/02/2017

DOCUMENTOS DE TRABAJO (DT)

España y la India: en busca de unas relaciones bilaterales más estrechas

Rubén Campos Palarea y Jayshree Sengupta
DT 1/2017 - 26/01/2017

La opción nuclear en la estrategia energética del Reino Unido

Claudio Aranzadi
DT 2/2017 - 06/02/2017

The Spanish Exception: Unemployment, inequality and immigration, but no right-wing populist parties

Carmen González-Enríquez
WP 3/2017 - 13/02/2017

European defence between the Global Strategy and its implementation

Félix Arteaga
WP 4/2017 (English version) - 16/02/2017

ARI

Three's company? France, Germany, the UK and European defence post-Brexit

Daniel Keohane
ARI 1/2017 - 05/01/2017

Trump: ¿el cisne negro?

Sebastián Royo
ARI 2/2017 - 09/01/2017

El nuevo contexto de la relación económica entre España y Arabia Saudí

Gonzalo Escribano
ARI 3/2017 - 12/01/2017

A strategy for Europe's neighbourhood: keep resilient and carry on?

Sven Biscop
ARI 4/2017 - 16/01/2017

La economía mundial ante 2017

Federico Steinberg y Miguel Otero Iglesias
ARI 5/2017 - 18/01/2017

Cyprus's elusive reunification: so near to a solution, yet so far

William Chislett
ARI 6/2017 - 19/01/2017

El poder de la influencia rusa: la desinformación

Mira Milosevich-Juaristi
ARI 7/2017 - 20/01/2017

2016 y la seguridad europea

Carlos Miranda Elío
ARI 8/2017 - 23/01/2017

El sprint final de Barack Obama

Carlota García Encina
ARI 9/2017 - 27/01/2017

Making sense of Europe's Southern Neighbourhood: Main Geopolitical and Security Parameters

Luis Simón and Vivien Pertusot
ARI 10/2017 - 30/01/2017

Sonata de um ano de governabilidade em Portugal: à procura de um adagio

Patrícia Lisa
ARI 11/2017 - 03/02/2017

España en el G20: estar y ser

Andrés Ortega
ARI 12/2017 - 08/02/2017

Trump's supply-side energy policy and the low-carbon transition

Paul Isbell
ARI 13/2017 - 17/02/2017

COMENTARIOS ELCANO**Italy and Spain: a tale of two countries**

Sebastián Puig & Ángel Sánchez
Expert Comment 1/2017 - 03/01/2017

Trump and the defence of Europe

Daniel Keohane
Expert Comment 2/2017 - 12/01/2017

May y el Brexit: puño de seda con guante de hierro

Ignacio Molina
Comentario Elcano 3/2017 - 18/01/2017

EU-Mercosur: tapping the Atlantic's potential

Paula Lamoso
Expert Comment 4/2017 - 31/01/2017

Antiterrorismo Trump

Fernando Reinares
Comentario Elcano 5/2017 - 06/02/2017

Towards a post-Brexit 'partnership for democracy' between the EU and the UK

Pablo José Castillo Ortiz
Expert Comment 6/2017 - 17/02/2017

Argelia y el precio de la electricidad en Europa

Gonzalo Escribano
Comentario Elcano 7/2017 - 21/02/2017

Spain's merchandise exports notch up yet another record

William Chislett
Expert Comment 8/2017 - 21/02/2017

La UE ante uno de sus años más difíciles

Salvador Llaudes
Comentario Elcano 9/2017 - 28/02/2017

The EU, facing one of its most challenging years

Salvador Llaudes
Expert Comment 10/2017 - 28/02/2017

Entrevista con...



Entrevista con Ivan Krastev

Por Andrés Ortega

*Ivan Krastev (1965, Lukovit, Bulgaria), politólogo, es presidente del Centro para Estrategias Liberales en Sofía y fellow permanente del Instituto para Ciencias Humanas en Viena. Entre sus últimos libros destacan *Democracy Disrupted. The Global Politics on Protest* (“La democracia alterada: la política global de la protesta”, 2014), e *In Mistrust We Trust: Can Democracy Survive When We Don’t Trust Our Leaders* (“En la desconfianza confiamos: ¿Puede la democracia sobrevivir cuando no confiamos en nuestros líderes?”), 2013). Escribe de forma regular en *The New York Times*, y figuró en 2013 en la lista de la revista *Prospect* de los 100 principales pensadores del mundo.*



Andrés Ortega: ¿Cree usted que Donald Trump y sus demandas son una oportunidad para que la Unión Europea avance hacia una mayor integración?

Ivan Krastev: Donald Trump es a la vez un riesgo y una oportunidad. Es el primer presidente estadounidense que no cree que la preservación de la Unión Europea deba ser un objetivo estratégico de la política exterior de EE UU. Cuando se trata de sus aliados europeos, Trump apoya lo que llamo la “Doctrina Bieber” - “Y si piensas que todavía me estoy agarrando a algo”, Justin Bieber canta, “deberías ponerte a andar y amarte a ti mismo”. En resumen, Estados Unidos ya no veía los problemas de seguridad de sus aliados como propios. La Doctrina Bieber puede reforzar la integración, pero también las fuerzas de desintegración

en Europa. Dependerá del valor y la suerte de los líderes europeos hacer de una mayor integración la respuesta de Europa a Trump.

A.O.: ¿Ve usted en el ascenso actual del populismo en muchos sectores una razón económica y/o cultural de la crisis de una parte de las clases medias?

I.K.: El momento populista marca el ascenso de las mayorías amenazadas como una fuerza de primer orden en la política europea. Estas ansiosas mayorías temen que los extranjeros se apoderen de sus países y pongan en peligro su estilo de vida, y están convencidas de que la crisis actual viene provocada por una conspiración entre las élites cosmopolitas y los inmigrantes de mentalidad tribal. El nuevo populismo post-utópico no conspira en los ejes convencionales izquierda-derecha. A diferencia de la Iglesia Católica o de los comunistas, el nuevo populismo carece de ambiciones pedagógicas. Los nuevos líderes populistas no fantasean sobre el cambio de sus sociedades: no imaginan a las personas en términos de lo que podrían llegar a ser, les gustan como son. Empoderar a la gente sin ningún proyecto común responde a la naturaleza del nuevo populismo. En este sentido, éste encaja perfectamente con sociedades donde los ciudadanos son consumidores por encima de todo, y ven a sus líderes como camareros que deben moverse rápidamente para responder a sus deseos.

A.O.: ¿Existe un conflicto con la democracia en Europa del Este, si pensamos, por ejemplo, en Polonia, Hungría o Rumanía?

I.K.: En la última década, la integración europea fue ampliamente entendida y aceptada como el principal factor para garantizar la irreversibilidad de los cambios democráticos en

los países postcomunistas de Europa Central. Esta gran expectativa, sin embargo, resultó ser equivocada. La victoria electoral de Viktor Orban en Hungría y de Jaroslaw Kaczynski en Polonia, y el “giro iliberal” en la mayor parte de Europa Central, ha obligado a muchos analistas a percatarse de que unir el proceso de democratización con el de integración europea ha contribuido al surgimiento de democracias aparentes en el Este con élites políticas que carecen de compromisos genuinos con los valores liberales. Aún más importante es que la existencia de la Unión Europea como una especie de red de seguridad probablemente ha limitado la asunción de riesgos por los países para impulsar políticas locas y destructivas, pero ha aumentado los incentivos electorales para apoyar a partidos políticos y líderes irresponsables como una señal de decepción e ira. En este contexto, la caída de Europa Central en el iliberalismo no ha sido una consecuencia involuntaria. Ha sido una elección.

A.O. : ¿Qué debe hacer la UE a este respecto? ¿Cuenta con palancas?

I.K. : En el contexto actual, un intento de Bruselas de castigar a Europa Central puede resultar en un tiro que salga por la culata. Pero las sociedades centroeuropeas están empezando a darse cuenta de que el giro iliberal en el Este alimenta en el Oeste el deseo creciente de una Europa de dos velocidades.

A.O. ¿Por qué, comparados con España o Portugal, no son éstos nuevos (ya no tanto) Estados miembros tan pro-europeos, a pesar de haberse beneficiado de la pertenencia a la UE?

I.K.: Las sociedades centroeuropeas siguen estando entre las más pro-europeas de Europa, según el último Eurobarómetro. Los polacos y

los húngaros en su mayoría apoyan fuertemente a la UE. Y el misterio de por qué los ciudadanos pro-UE votan por gobiernos euroescépticos tiene dos explicaciones sencillas. En primer lugar, la crisis de los refugiados desencadenó los reflejos anti-cosmopolitas que están siempre presentes en Europa Central. En segundo lugar, los centroeuropeos que han vivido el colapso del sistema comunista hace apenas tres décadas, más que los europeos occidentales, están dispuestos a pensar que el proceso de desintegración en la Unión es irreversible. Así, mientras que en Europa Occidental la Unión se enfrenta a los euroescépticos, en el Este está amenazada por europesimistas que piensan que sus días están contados.

A.O.: Aparte del Brexit, hay varias líneas de escisión en la UE. ¿Qué hacer?

I.K. : Las cuatro grandes crisis que Europa enfrenta hoy dividen a Europa de cuatro maneras diferentes. La Eurozona trajo la división entre el Norte y el Sur, entre acreedores y deudores. La crisis de los refugiados recreó la división entre Este y Oeste. El Brexit ha traído la división entre el núcleo y la periferia. Y Rusia ha dividido a Europa entre aquellos que prefieren hacer negocios con Putin y los que quieren resistirse a él. Es la existencia de estas cuatro divisiones y la interacción entre ellas la que está en el corazón de la política europea de hoy. Y ninguna solución de estas crisis por separado puede volver a poner en pie a Europa.

A.O.: ¿Hay un “factor Putin”?

I.K.: Putin es un riesgo para la Unión Europea y está tratando de explotar los crecientes sentimientos contra el establishment para debilitar y desunir a Europa, pero sería deshonesto pretender que todos los problemas que la UE enfrenta hoy en día, y en particular

la creciente desconfianza de los ciudadanos europeos hacia las élites, son simplemente resultado de noticias falsas (fake news) y propaganda rusas.

A.O.: ¿Ve usted un mundo post-occidental en ascenso y cuál debe ser la actitud de Europa ante ello?

I.K.: En los últimos años, los europeos han llegado a darse cuenta de que, si bien el modelo político de la UE era admirable, era poco probable que llegara a ser universal, por no decir que se extendiera a sus vecinos inmediatos. Ha sido una versión europea del “Síndrome de Galápagos” experimentado por las compañías de tecnología japonesas. Hace unos años, estas empresas se dieron cuenta de que, aunque Japón fabricaba los mejores teléfonos 3G del mundo, no podía encontrar un mercado global porque el resto no podía ponerse al día con las innovaciones tecnológicas para utilizar estos dispositivos “perfectos”. En lugar de ser demasiado grandes para fracasar, los teléfonos de Japón se habían vuelto demasiado perfectos para tener éxito. Ahora es Europa la que se enfrenta a su “momento Galápagos”. Es posible que el orden posmoderno de Europa se haya vuelto tan avanzado y peculiar a su entorno que resulte imposible que otros lo sigan. Evolucionó en un ecosistema protector, protegido del mundo “moderno”, más musculoso, en el que vive una mayoría de la gente. En enero de 2017, en una carta dirigida a los dirigentes europeos, el presidente del Consejo Europeo, Donald Tusk, insistió en que “por primera vez en nuestra historia, en un mundo cada vez más multipolar, tantos se están volviendo abiertamente antieuropeos o, en el mejor de los casos, euroescépticos”.

Actividades



Actividades

Enero - Febrero

- Debates Elcano **"El mundo según Trump"**. Organizado por el Real Instituto Elcano y la Fundación Botín, el debate contó con la participación de Steve Clemons, editor de *The Atlantic* y *Atlantic Live*; Ulrich Speck, investigador *senior* asociado de la oficina del Real Instituto Elcano en Bruselas; y de Paul Isbell, investigador *senior* asociado del Real Instituto Elcano; moderados por Charles Powell, director del Real Instituto Elcano (7 de febrero de 2017).
- Conferencia a cargo de **Mevlüt Çavuşoğlu**, ministro de Asuntos Exteriores de Turquía, que contó con la presentación a cargo del ministro de Asuntos Exteriores y de Cooperación de España, Alfonso Dastis (9 de febrero de 2017).
- Reunión de trabajo con **Susana Malcorra**, ministra de Relaciones Exteriores y Culto de Argentina, que habló sobre "La relación bilateral hispano-argentina en el nuevo contexto internacional" (21 de febrero de 2017).
- Seminario **"A cultural change? Climate security in Disaster Risk Reduction"**. Dentro del proyecto EDUCEN sobre "City-Culture and Disasters" del programa H2020 de la UE, este seminario analiza tanto el efecto del cambio climático en la seguridad como la manera de gestionarlo (21 de febrero de 2017).
- Debate sobre **"Spanish economic and political prospects for 2017 and the implications for the euro"**. El debate tuvo lugar en la oficina del Real Instituto Elcano en Bruselas; Intervino como ponente Federico Steinberg, investigador del Real Instituto Elcano, y Grégory Claeys, *Senior Fellow* de Bruegel como comentarista, moderados por Tom Nuttall, *Charlemagne columnist*, *The Economist* (23 de febrero de 2017).



Conectados



Conectados

#DebatesElcano7. El mundo según Trump – Elcano Talks

STORIFY

El pasado 7 de febrero debatimos en Madrid sobre la visión del orden mundial y la política exterior norteamericana del nuevo presidente de los EEUU, Donald Trump. Participaron Steve Clemons (The Atlantic) y nuestros investigadores Paul Isbell y Ulrich Speck, moderados por Charles Powell.

 **roberta lajous** Investigadora Seguir

Emilio Lamo de Espinosa [@rielcano](#)
#DebatesElcano7 vivimos tiempos interesantes pero no son los mejores

 **Halzarn Amiran Fdez.** Investigador Seguir

According to [@SCClemons](#), VP Biden predicted that Trump was going to win the US elections. Critical of the Hillary campaign.
#DebatesElcano7

 **Política Exterior** Investigador Seguir

«Nunca he visto un gobierno de EEUU definido por sus ministros. La presidencia la define el presidente». [@SCClemons](#). #DebatesElcano7

 **Laura Riestra** Investigadora Seguir

#DebatesElcano7 "Trump firma órdenes ejecutivas como si fuera un programa de televisión. nunca habíamos visto algo así", dice [@SCClemons](#)

 **Javier Doz** Investigador Seguir

Paul Isbell subraya q Trump y el lobby petrolero pueden congelar la tímida transición energética de los Acuerdos de París
#DebatesElcano7

 **Maria Lázaro Ávila** Investigadora Seguir

[@ulrichspeck](#) en #DebatesElcano7, reivindicando el papel de Europa y la necesidad de tomar la iniciativa ante Trump.

 **Consejo España-EEUU** Investigador Seguir

U.Speck #DebatesElcano7 "Hay muchas cosas Europa puede hacer como 2% en defensa o Siria; no concentrarnos sólo en lo que pueda hacer Trump".

 **Felipe Sahagún** Investigador Seguir

[@ulrichspeck](#): "Russia and China need the US as enemy to keep (the threat of democracy) at bay" Very important #DebatesElcano7

TUITS DESTACADOS

 **Lara Lázaro Touza**
1er GT de Energía y Cambio Climático 2017 en @rielcano: energía eólica y transición energética, Cc. @g_escribano @JVinaras @SeaChangelsbell

 **Charles Powell**
@rielcano has signed an MoU with Prof Sajadpour, president of the Iranian Institute for Political and International Studies in Tehran.

 **Real Inst. Elcano**
¡Primera reunión de investigación del 2017! Nuestro equipo crece @marialazaro @iketoygur

 **Nikole Hyndman**
"La economía mundial debería acelerarse en 2017, pero existen demasiados riesgos." @Steinbergf & @miotei via @rielcano

 **Dec Ana**
La economía mundial debería acelerarse en 2017, pero existen demasiados riesgos, p F.Steinberg&M.Otero
realinstitutoelcano.org/wps/portal/rie via @rielcano

 **Salvador Llaudes**
Una mañana muy productiva en el @rielcano: reuniones con @NathalieTocci y @MMunizVilla. Hablamos de #EUGlobalStrategy, Brexit, Trump y más

 **Ruben Campos**
A pleasure to work from @rielcano with @orfonline & Sr Fellow Jayshree Sengupta in an India-Spain relations document

 **Angel Exposito**
"Si hay una guerra comercial perderán los dos, Estados Unidos y México" @CarlosMalamud. Investigador @rielcano, en La Tarde de @cope_es.

 **Fernando Reinares**
Thanks to @GeorgetownCSS and @CSTPV for @rielcano participation in 2017 conference on Terrorism and Counterterrorism
css.georgetown.edu/st-andrews-con...

 **24h**
Carlota García Encina (@rielcano): "Trump no mencionó la palabra 'democracia' en su discurso inaugural" rtve.es/noticias/mas-2... #EIMundo24h

 **Rafael Estrella**
"Por qué importa América Latina". Reunión de trabajo en @rielcano con embajadores latinoamericanos.

 **Carlos Campillos Mtz**
In a time when 'transatlantic' means US-EU, @PauLamGon highlights the relevance of EU-Mercosur agreement
realinstitutoelcano.org/wps/portal/rie @rielcano

 **ENCouncil**
#Europe & #China #SilkRoad roundtable discussion by @rielcano @lfrBxl @clingendael83 @merics_ce kicked off, EU perceptions & Chinese goals

 **Miguel Otero**
Hoy tenemos a Enric Fernández, chief Economist @CABK_Research para discutir la nueva política monetaria en la era Trump. Un lujo @rielcano

 **Embajada de Turquía**
 @EmbajadaC21 Seguir

Nstro Min. de As. Ext. @MevlutCavusoglu expuso hoy las prioridades de la política exterior de Turquía en el Real Instituto Elcano @rielcano

 **Diplomat in Spain**
 @DiplomatSpain Seguir

"Trump's world involves global fragility, mercantilism and mistrust" bit.ly/2kQS8DE @rielcano @USembassyMadrid @FundConEspEEUU

 **Enrique Feás**
 @enriquefeas Seguir

La llegada de España a Filipinas, en el diario de a bordo de Pigafetta. Una joya de @rielcano disponible en pdf bit.ly/2lqGPEN

 **EL MUNDO**
 @ElMundo.es Seguir

¿Por qué en España no triunfa la extrema derecha? Un estudio del @rielcano analiza los motivos bit.ly/2l1YY45

 **Quartz**
 @Quartz Seguir

Why ring-wing populist parties have failed to flourish in Spain

 **Susana Malcorra**
 @SusanaMalcorra Seguir

Gracias a @rielcano por tan interesante invitación a los #DesayunosElcano en donde hablamos sobre la relación hispano-argentina

 **Ignacio Molina**
 @IgnacioMolina Seguir

Brillante sesión hoy del grupo de trabajo futuro de la UE con Joseph H.H. Weller: "The Loss of Heimat and the Current European Circumstance"

 **Cinco Continentes**
 @CincoContinentes Seguir

Bloque #Asia. Hablaremos sobre la violencia terrorista en #Pakistán con #FelixArteaga del @rielcano y #AnaBallesteros @5continentes_R5

 **Federico Steinberg**
 @FedericoSteinberg Seguir

A punto de empezar mi intervención en el Colegio europeo de Brujas sobre la economía española @rielcano

 **Ignacio Ybáñez Rubio**
 @ignaciorybarbo Seguir

"África vuelve a interesar" dice @andresortegak y @rielcano Desde el @MAECgob también lo pensamos. blog.rielcano.org/regreso-de-afr... vía @rielcano

Con el patrocinio de



AIRBUS
GROUP

ATLANTIC COPPER

BBVA



INDITEX



MUTUA MADRILEÑA



renfe



tecnalia Inspiring Business



Consejo Asesor Empresarial

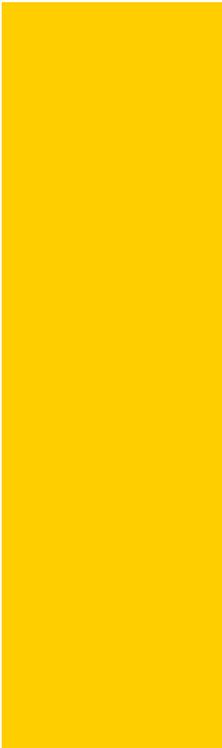


endesa



Con la colaboración de









REAL INSTITUTO
elcano
ROYAL INSTITUTE

Estudios internacionales y estratégicos
International and strategic studies

Número #18 Enero - Febrero 2017

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

