

Revista **elcano**

Número #23 | Enero - Marzo 2018



Publicaciones

¿Qué hay detrás del milagro africano?: implicaciones para la cooperación europea

The weaknesses of Spanish emigration

Visões e Trajetórias: os lugares de Portugal e Espanha na União Europeia

Europe-Japan cooperation for a rules-based international liberal order

Un análisis de los atentados terroristas en Barcelona y Cambrils

Chinese investment in Spain: open for business, but not at any price

La UE frente al crimen organizado

NATO and the south: opportunities for coherence and integration

@realDonaldTrump: a brief content analysis

The EU's external projection: some interpretations based on the Elcano Global Presence Index

Maximising the outcomes of Spain's political engagement with the UN

Gibraltar: una posible solución de soberanía difuminada y funciones compartidas

Actividades

Debate Elcano “La defensa europea en marcha. Balance y expectativas”

Conversaciones bilaterales “EEUU-España: visiones compartidas”

Conectados

Elcano en las redes sociales

Climate change in 2018: from post-Trump global climate governance to Spain

A G20 agenda for technological justice

El cambio de modelo económico chino

La cuarta revolución industrial Putin después de Putin

Entrevista con...

Bruno Maçães

Coordinadora: María Dolores de Azategui

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

ISSN: 2341-4006

Depósito Legal: M-14968-2014

En este número...

El cambio de modelo económico chino y las inversiones chinas en España; las implicaciones para la cooperación española del "milagro africano"; una posible solución de soberanía difuminada en Gibraltar; la Unión Europea frente al crimen organizado o el análisis de los atentados de Barcelona y Cambrils son algunas de las cuestiones recogidas en el apartado de **Publicaciones**, junto a otras como el lugar de España y Portugal en la Unión Europea; la proyección exterior de la UE, y el análisis de contenido del Twitter de Donald Trump.

Andrés Ortega, investigador senior del Real Instituto Elcano, **entrevista** a Bruno Maçães, politólogo, consultor y estratega, quien fue secretario de Estado para Asuntos Europeos de Portugal, entre 2013 y 2015.

Entre las **Actividades** organizadas en este trimestre caben señalar los debates sobre "La defensa europea en marcha. Balance y perspectivas", "Pensamiento vs. desinformación: el papel de los *think-tanks*" o "El intenso ciclo electoral latinoamericano"; las "Conversaciones bilaterales EEUU-España"; las mesas redondas "Marruecos: aspiraciones y retos de un país clave para España y la UE" y "Leyes climáticas y escenarios de transición energética"; el seminario "*Chinese investment in Europe*"; además de las presentaciones del Informe Elcano "¿Por qué importa América Latina?" o la 39ª oleada del Barómetro del Real Instituto Elcano. El Instituto recibió, entre otros, al vicepresidente de Colombia, Óscar A. Naranjo; a los embajadores de Cuba y República Dominicana, Gustavo R. Machín y Olivo Rodríguez Huertas, respectivamente; al fiscal jefe de la Fiscalía Especial Antidroga, José Ramón Noreña; y a David Beasley, director ejecutivo del Programa Mundial de Alimentos.

En la sección **Conectados** se recoge la presencia del Real Instituto Elcano en las redes sociales, principalmente en Twitter, a través de los *tuits* más destacados, así como el *storify* de la 18ª edición de las Conversaciones Elcano/*Elcano Talks*, que contó con la intervención de Nagore de los Ríos.

Contenidos





Publicaciones

- 7** ¿Qué hay detrás del milagro africano?: implicaciones para la cooperación europea
Nicolás Lippolis
- 24** The weaknesses of Spanish emigration
Carmen González Enríquez & José Pablo Martínez Romera
- 38** Visões e Trajetórias: os lugares de Portugal e Espanha na União Europeia
António Goucha Soares
- 48** Europe-Japan cooperation for a rules-based international liberal order
Mario Esteban & Luis Simón
- 57** Un análisis de los atentados terroristas en Barcelona y Cambrils
Fernando Reñares y Carola García-Calvo
- 81** Chinese investment in Spain: open for business, but not at any price
Mario Esteban & Miguel Otero-Iglesias
- 91** La UE frente al crimen organizado: América Latina y el tráfico de cocaína
Oscar Jaime-Jiménez
- 100** NATO and the south: opportunities for coherence and integration
Jordan Becker
- 107** @realDonaldTrump: a brief content analysis
Juan Antonio Sánchez-Giménez & Evgueni Tchubykalo
- 118** The EU's external projection: some interpretations based on the Elcano Global Presence Index
Iliana Olivíe & Manuel Gracia
- 142** Maximising the outcomes of Spain's political engagement with the UN
Jessica Almqvist
- 152** Gibraltar: una posible solución de soberanía difuminada y funciones compartidas
Ignacio Molina
- 162** Climate change in 2018: from post-Trump global climate governance to Spain
Paul Schmidt
- 169** A G20 agenda for technological justice
Andrés Ortega Klein & Francisco Andrés Pérez
- 181** El cambio de modelo económico chino: una oportunidad para las empresas españolas
Adrián Blanco Estévez
- 191** La cuarta revolución industrial, el "algoritmo de guerra" y su posible aplicación a la Defensa española
Enrique Fojón
- 199** Putin después de Putin
Mira Milosevich-Juaristi



Entrevista con...

Bruno Maçães



Actividades

Debate Elcano "La defensa europea en marcha. Balance y expectativas"

Conversaciones bilaterales "EEUU-España: visiones compartidas"



Conectados

Elcano en las redes sociales

Publicaciones



¿Qué hay detrás del milagro africano?: implicaciones para la cooperación europea

Nicolás Lippolis

El desempeño de las economías africanas tras el fin del boom de las materias primas ha estado marcado por una creciente heterogeneidad. La cooperación de la UE debe adaptarse a las nuevas realidades vigentes en el continente. Sobre todo, debe reconocer la especificidad de las condiciones políticas en cada país y actuar en consecuencia.

Resumen

En los años 2000 la mayoría de las economías africanas lograron recuperarse de la profunda crisis de los 80 y 90, impulsadas por mejoras en sus políticas internas y unas condiciones económicas globales más favorables. A pesar de un movimiento gradual hacia un ambiente político más democrático, la calidad institucional no ha acompañado al crecimiento económico, e incluso se han visto algunos retrocesos, especialmente

entre los países dependientes de los recursos naturales. Tras la moderación de precios de las materias primas ocurrida en 2013, las trayectorias económicas se han diferenciado. Mientras que la mayoría de los exportadores de petróleo han entrado en crisis y otros países dependientes de los recursos naturales han tenido un desempeño variado, un tercer grupo sigue creciendo a un ritmo elevado. No obstante, con la excepción de un pequeño número de “Estados desarrollistas”, las condiciones políticas en el continente todavía no favorecen un crecimiento basado en ganancias de productividad.

Europa ha sido tradicionalmente el actor externo con la presencia más significativa en África, y, como tal, tiene la capacidad de ayudar con la transformación económica del continente. Sin embargo, tanto la importancia como la efectividad de esta relación han decaído a lo largo de los años. Actualmente, la política europea hacia África persiste en su adhesión a modelos anticuados y en priorizar sus necesidades

por encima de las aspiraciones de los líderes africanos. Además, la cooperación europea para el desarrollo sigue partiendo del postulado de que las elites de los países receptores tienen un interés sincero en el desarrollo, e ignora sus incentivos políticos. Si pretende tener un impacto positivo en África, la UE debe empezar a incorporar estas variables a sus operaciones. Para tal fin, tendrá que superar la incoherencia causada por la variedad de incentivos institucionales en el seno de las instituciones europeas.

Análisis

El “milagro africano”: afro-optimistas y afro-pesimistas

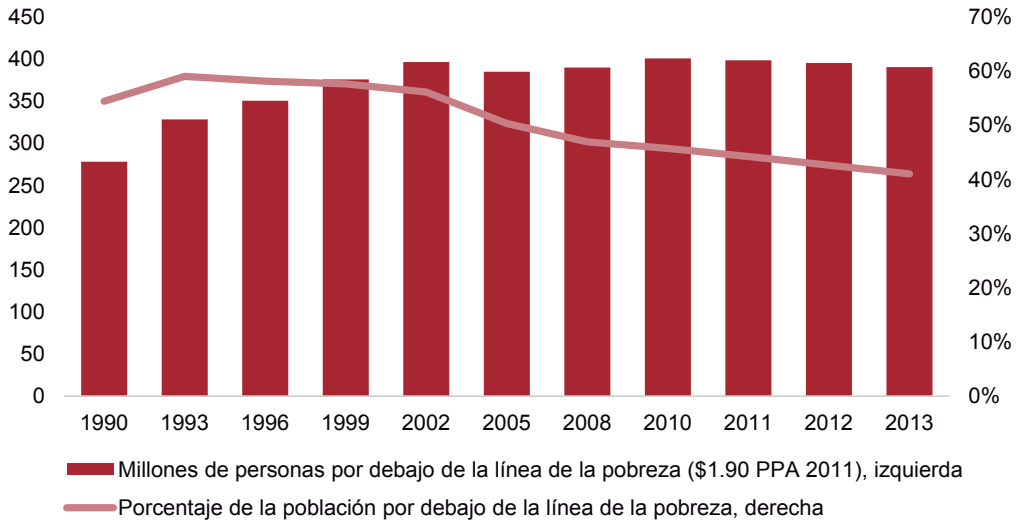
El cambio de trayectoria de las economías africanas en la década de los años 2000, sucediéndose a la debacle de los 80 y 90, renovó el optimismo de la comunidad internacional hacia el continente. Ya se ha tornado célebre el contraste entre la portada de una edición de *The Economist* en el año 2000, caracterizando a África como *The Hopeless Continent* (el continente sin esperanza), y la del año 2011, con el título

Africa Rising (África ascendente), replicado por la revista *Time* en 2012.

Detrás del entusiasmo por el potencial de la región se notaba, de hecho, una mejoría en los principales indicadores económicos, acompañada por una rápida urbanización y una fuerte expansión del mercado interno. Estos cambios llevaron a una marcada reducción de la pobreza en términos relativos, aunque no en términos absolutos, debido al alto crecimiento poblacional (Figura 1). Además, en ese período muchos gobiernos africanos emitieron eurobonos por primera vez, obteniendo una alta demanda, en especial por parte de inversores europeos y norteamericanos.¹ Sin embargo, muchos seguían opinando que el desempeño económico africano se debía únicamente al aumento de los precios de las materias primas generado por el vertiginoso crecimiento chino. De hecho, desde la caída de los precios globales de las materias primas en 2015 y el consecuente deterioro de los términos de intercambio de los países africanos, se puede observar una clara desaceleración en sus tasas de crecimiento (Figura 2).

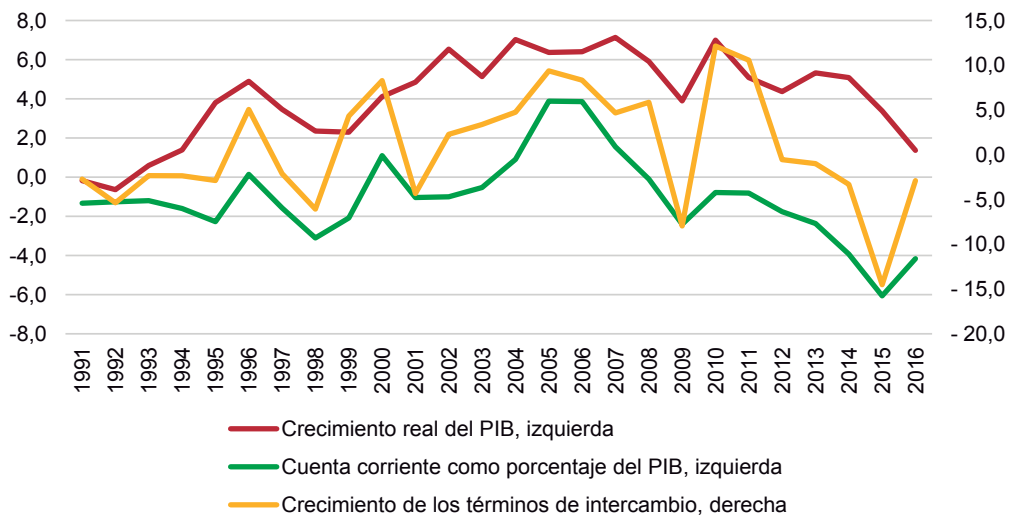
1 John Mbu (2016), “Why Eurobonds are an important source of finance for Africa”, *World Economic Forum*, 12/II/2016, <https://www.weforum.org/agenda/2016/02/overview-of-the-sub-saharan-african-eurobond-market/>.

Figura 1. Pobreza en términos relativos y absolutos en África



Fuente: elaboración propia con datos del banco de datos World Development Indicators del Banco Mundial.

Figura 2. Covariación del PIB, la cuenta corriente y los términos de intercambio en África Subsahariana (%)



Fuente: elaboración propia con datos del banco de datos World Economic Outlook del FMI.

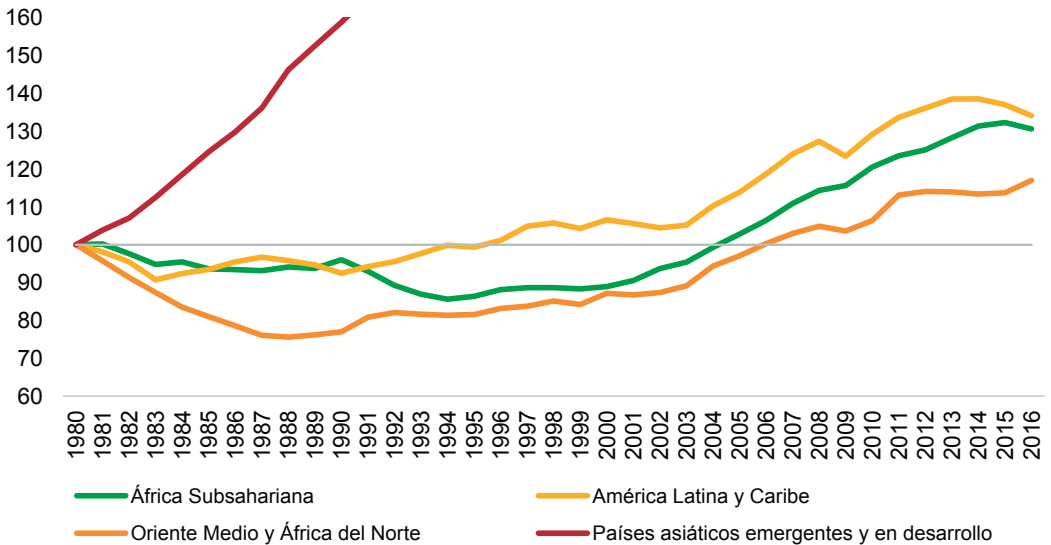
Si bien la contribución de la demanda de materias primas a la mejoría del desempeño económico del continente africano es innegable, atribuirlo únicamente a esto no sería apropiado. Los países africanos se beneficiaron en los años 2000 de una serie de políticas introducidas en las dos décadas precedentes como respuesta a una profunda crisis económica. Estas políticas, en gran medida impuestas por el Banco Mundial y el FMI por medio de programas de ajuste estructural, se centraban en corregir distorsiones económicas que supuestamente frenaban el desarrollo africano. Entre ellas podemos destacar la estabilización macroeconómica, el cese de la financiación de los bancos centrales a sus gobiernos, importantes ajustes fiscales y marcadas mejorías en el ambiente de negocios. Dichos cambios coincidieron con una mayor estabilidad política y una reducida incidencia de conflictos armados en el continente. Finalmente, hay que resaltar la importancia de programas como el *Heavily Indebted Poor Countries Initiative* (HIPC) y el *Multilateral Debt Relief Initiative* (MDRI), que, al perdonar las deudas externas de

muchos países africanos, permitieron que se liberaran sus presupuestos para la inversión pública y los gastos sociales.

Tales cambios se han mantenido en su mayoría hasta el presente, impidiendo una mayor deceleración como consecuencia del deterioro de los términos de intercambio. No obstante, es importante no sobreestimar la magnitud de la aceleración económica de los últimos 15 años. Aunque es verdad que el período desde el comienzo del nuevo milenio ha estado marcado por un crecimiento más elevado, en los primeros años este crecimiento apenas sirvió para recuperar el terreno perdido en las dos décadas precedentes. En la Figura 3 se puede ver que África no recuperó su nivel real de ingresos *per cápita* de 1980 hasta 2005. Además, es importante destacar la dudosa fiabilidad de los datos macroeconómicos africanos, como consecuencia de la escasez de fondos destinados a las oficinas estadísticas y de las dificultades para recoger datos en economías predominantemente informales y agrícolas.²

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

Figura 3. PIB per cápita en las diferentes regiones del mundo en desarrollo en relación a 1980 (2011 USD, PPA 1980=100)



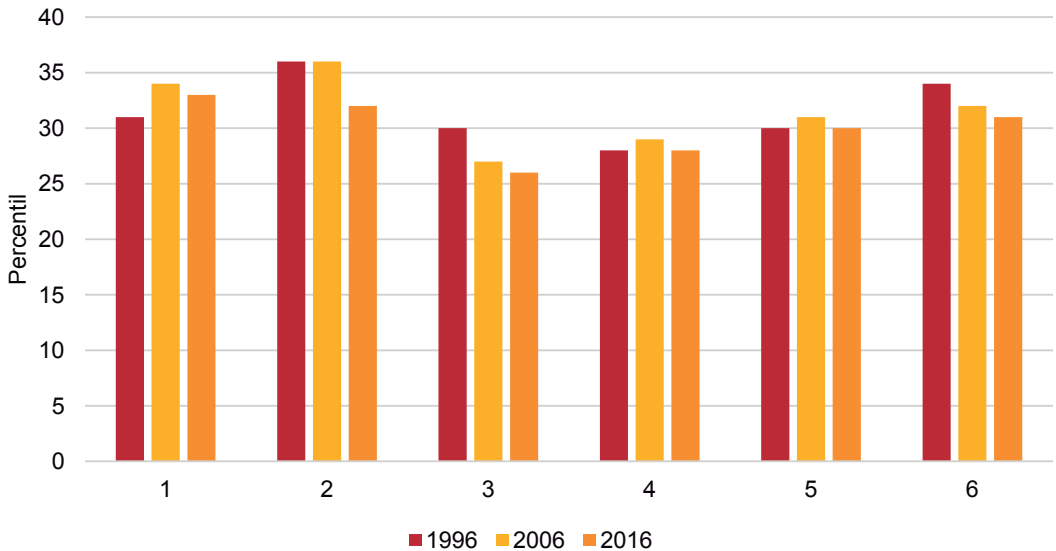
Fuente: elaboración propia con datos del banco de datos World Economic Outlook del FMI.

El marco institucional

Dado el notable crecimiento económico observado en África durante el boom de las materias primas, y la década de reformas y democratización que lo precedió, sería natural esperar una mejoría en los indicadores de desarrollo institucional en el continente. Sin embargo, esa no es la imagen que nos transmite la Figura 4, donde se ve que la mayoría de los indicadores de gobernanza se han mantenido estables o se han deteriorado en los últimos 20 años. La única excepción es la categoría *voice and accountability*, que se puede interpretar como un indicador de la medida en la que el gobierno responde a las demandas de la población. Es interesante señalar que, para

todos los indicadores, los valores en 2006 son más altos que en 2016, lo que podría sugerir que la calidad institucional también acompañó las oscilaciones del precio de las materias primas. Teniendo en cuenta que el banco de datos está compuesto por 214 países, de los cuales 48 están en África Subsahariana, la posición mínima a la que podría llegar el *ranking* medio de la región es el percentil 22. La Figura 4 muestra que, para la mayoría de los indicadores, África Subsahariana se encuentra cerca del percentil 30, llegando al percentil 26 en lo que se refiere a la eficacia gubernamental, lo que implica que los países del continente están cada vez más aglomerados en la parte inferior del *ranking*.

Figura 4. Posición media de África Subsahariana en los indicadores globales de gobernanza



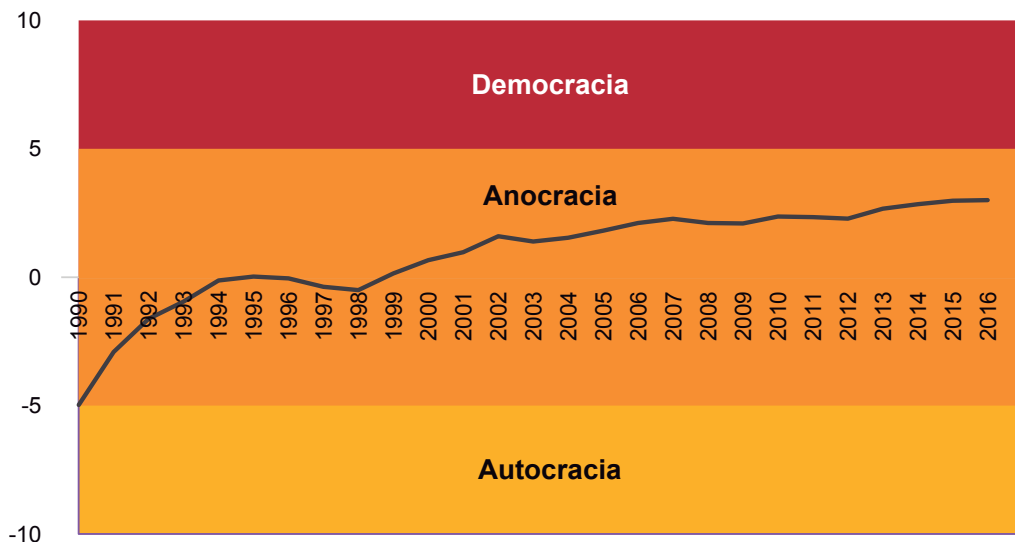
Áreas: 1. *voice and accountability*; 2. estabilidad política y ausencia de violencia/terrorismo; 3. eficacia gubernamental; 4. calidad regulatoria; 5. imperio de la ley; y 6. control de la corrupción.

Fuente: elaboración propia con datos del banco de datos Worldwide Governance Indicators del Banco Mundial.

Hay que interpretar este tipo de indicador con un cierto escepticismo, dada la dificultad de medir variables políticas con indicadores numéricos, su subjetividad inherente y el hecho de que los indicadores globales de gobernanza midan la posición relativa de los países africanos, por lo que es posible que simplemente hayan mejorado menos que los demás países. Dependiendo del indicador, y de la variable institucional que nos interese, podemos observar trayectorias distintas. Por ejemplo, el índice Polity (Figura 5) muestra una mejoría gradual

en la calidad media de la democracia en el continente africano, mientras que según el índice CPIA del Banco Mundial la calidad de la administración pública y de las instituciones se ha deteriorado entre 2005 y 2016. Por tanto, aun teniendo en cuenta las imperfecciones de indicadores numéricos de desempeño institucional, las evidencias no nos permiten hablar de un crecimiento económico movido por el fortalecimiento de las instituciones, sino de un crecimiento que ha ocurrido a pesar de la persistencia de marcos institucionales muy débiles.

Figura 5. Puntuación media de África Subsahariana en el índice Polity de calidad democrática



Fuente: elaboración propia con datos del banco de datos Polity IV del Center for Systemic Peace.

Diferenciando las economías africanas

A partir de 2013, con la moderación en los precios de las materias primas, y principalmente desde la caída del precio del petróleo en 2015, se ha podido empezar a discernir con mayor claridad la solidez del “milagro africano”. El crecimiento de la economía del continente bajó de un 5,1% en 2014 a un 3,4% en 2015 y a un 1,4% en 2016. El FMI estima que este año el crecimiento alcanzará el 2,6%, pero aun así se quedaría por debajo del promedio mundial del 3,6%, así como del 4,6% previsto para mercados emergentes y países en desarrollo. El Banco Mundial y el Banco Africano de Desarrollo prevén números similares. Teniendo en cuenta el

2,7% de crecimiento poblacional previsto por la ONU en 2017, esto implicaría un estancamiento del ingreso *per cápita*. Otros indicadores económicos han seguido la misma tendencia: la cuenta corriente se ha deteriorado, las monedas se han desvalorizado, los *spreads* han aumentado y el déficit fiscal se ha ampliado. Aunque estos movimientos hayan sido más acentuados en 2015, y que en 2016 y 2017 se haya notado una recuperación, todavía estamos lejos de lo que se vivió durante el *boom* de las materias primas.

A pesar de la facilidad con que el milagro económico africano parece haber acabado, los números agregados esconden la

creciente diversidad del continente, pues se ven muy influidos por el desempeño de las tres economías más importantes: Sudáfrica, Nigeria y Angola. Estas economías no son para nada representativas del continente tomado en su conjunto; por ejemplo, Sudáfrica es la principal economía africana, una de las pocas que ha alcanzado un nivel de renta medio, y tiene la estructura industrial más diversificada del continente. En los últimos años, se ha visto marcada por un crecimiento estancado, altas tasas de desempleo, desindustrialización, presiones inflacionarias y en la balanza de pagos, y la permanencia del legado de alta desigualdad dejado por el *apartheid*.

La situación es muy distinta en las otras dos grandes economías africanas. Nigeria y Angola son los mayores productores africanos de petróleo, que constituye casi la totalidad de sus exportaciones, por lo que

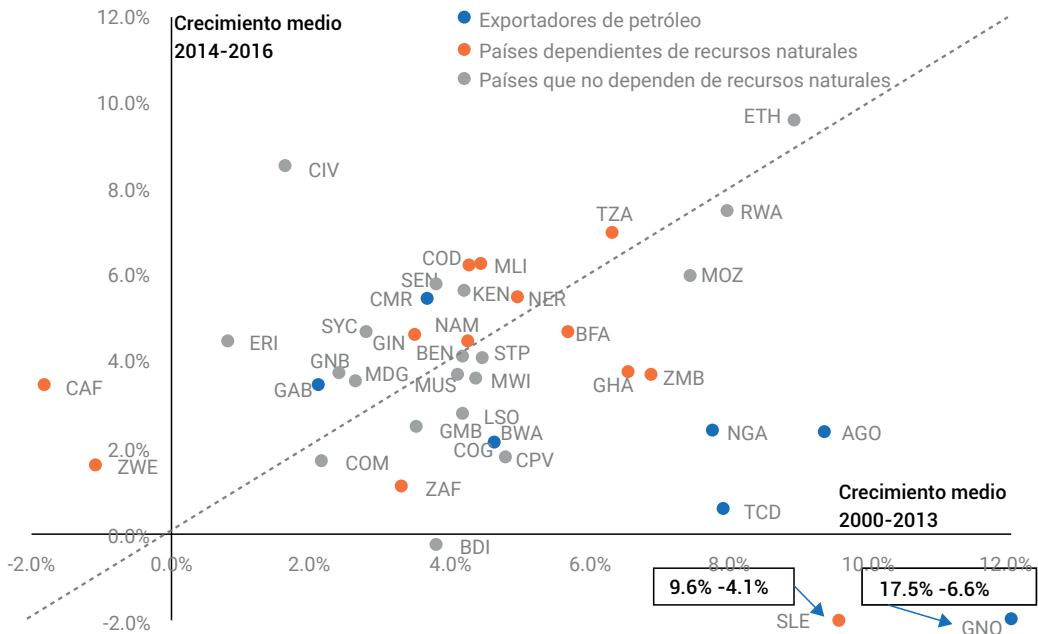
naturalmente se han visto más afectados por la caída brusca de su precio. En ambos países, el deterioro macroeconómico ha sido peor que la media africana, sobre todo con respecto al crecimiento (las dos economías se redujeron en 2016), el cambio en la cuenta corriente (que hasta 2013 mostraba un elevado superávit), presiones cambiarias y el aumento de la inflación. En un esfuerzo por preservar el valor de sus monedas, sus gobiernos impusieron restricciones en el mercado de divisas, que han llevado a un aumento del *spread* con el mercado paralelo, y que han sido duramente criticadas por la comunidad internacional por perjudicar la actividad económica local. Sin embargo, se prevé que las dos economías vuelvan a crecer este año, aunque a tasas inferiores a las observadas durante el *boom* de las materias primas. La situación es parecida entre otros exportadores de petróleo³ (Figura 6).



El crecimiento de la economía del continente bajó de un 5,1% en 2014 a un 3,4% en 2015 y a un 1,4% en 2016.

³ El FMI prevé que en 2017 Nigeria crecerá un 0,8% y que Angola crecerá un 1,5%, mientras que según el Banco Mundial el crecimiento será del 1,2% en ambas economías.

Figura 6. Comparación del crecimiento durante y después del boom de las materias primas



Fuente: elaboración propia con datos del banco de datos World Economic Outlook del FMI.

La distinción que se hace aquí entre países exportadores de petróleo y el resto de los países africanos ilustra la importancia de una diferenciación basada en el tipo de inserción en la economía internacional. Los análisis del panorama económico en el continente africano suelen diferenciar entre los exportadores de petróleo, otros países dependientes de los recursos naturales y países que no dependen de ellos. La Figura 6 presenta una comparación de las tasas medias de crecimiento durante y después del *boom* de las materias primas. La mayoría de los países se encuentra aglomerada en el centro del gráfico, pero

los exportadores de petróleo se destacan en la parte inferior derecha por la acentuada caída de sus tasas de crecimiento tras el fin del boom. En las esquinas del gráfico destacan la República Centroafricana, Zimbabue y Sierra Leona, países que han sufrido graves convulsiones internas. Finalmente, en la parte superior derecha se encuentran países que han conseguido mantener su buen desempeño económico, destacando Etiopía, Ruanda y Tanzania, así como Costa de Marfil, cuyo crecimiento parece haberse acelerado tras el cese de su conflicto interno. Mozambique también sobresale, aunque su éxito en los próximos

años parece dudoso por la gravedad del escándalo de ocultación de la deuda del gobierno y el retorno de enfrentamientos armados.⁴

Los modelos de crecimiento

Para entender a fondo los impulsores del crecimiento africano reciente, el potencial de la región a medio y largo plazo, y discernir un posible papel para la AOD, es necesario entender los diferentes “modelos de crecimiento” vigentes en África actualmente. Con este término nos referimos a una visión unificada de los procesos económicos que mueven el crecimiento de un país. A su vez, la valoración de las potencialidades de la región también requiere la comprensión de la relación entre la economía y el plano político. Por lo tanto, incluimos algunas características políticas en nuestro breve panorama del escenario económico africano, donde clasificamos los países según su inserción en la economía internacional. Al abstraer las características de cada país para separarlos en grupos,

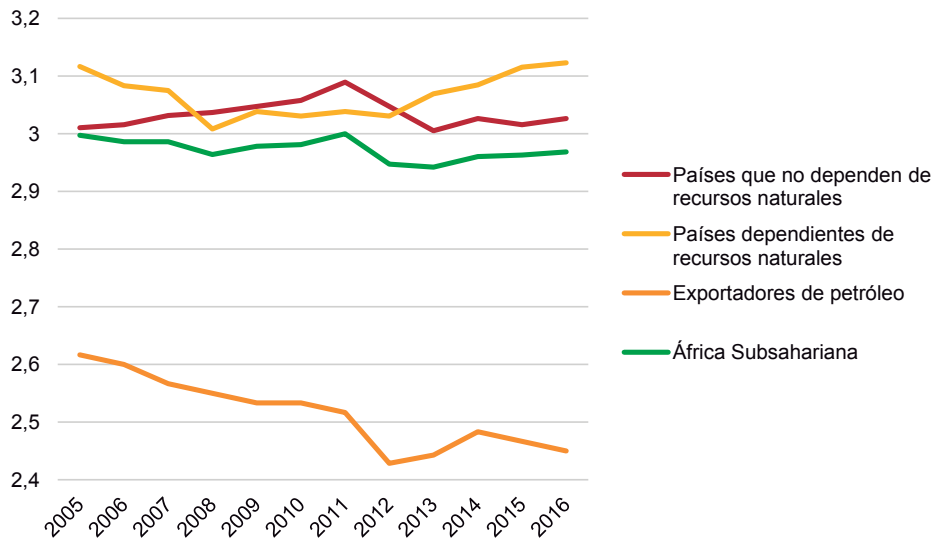
nos arriesgamos a ignorar especificidades importantes; no obstante, de esta manera se hace posible navegar la geografía de una región muy variada y poco conocida en España.

El primer modelo de desarrollo a destacar es el modelo petro-exportador de Nigeria, Angola y países del CEMAC como Gabón, Congo-Brazzaville y Guinea Ecuatorial. A pesar de las diferencias entre ellos, todos poseen una economía política basada en la distribución de rentas del petróleo. Por lo tanto, se caracterizan por elevados niveles de corrupción, incluso para parámetros africanos, y sus gobiernos carecen de incentivos para diversificar la economía y proveer bienes públicos para la población.⁵ En la Figura 7, vemos que, en términos de gestión pública y calidad institucional, estos países están lejos de ser los peores de África, aunque Gabón y Guinea Ecuatorial estén entre los países con la renta *per cápita* más alta del continente.

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

5 Para un análisis clásico de los efectos políticos del petróleo, véase Terry Lynn Karl (1997), *The Paradox of Plenty: Oil Booms and Petro-States*, University of California Press, Berkeley. El caso africano se ilustra también en Ricardo Soares de Oliveira (2007), *Oil and Politics in the Gulf of Guinea*, Hurst, Londres.

Figura 7. Índice CPIA de calidad institucional y de la gestión pública



Fuente: elaboración propia con datos del banco de datos CPIA del Banco Mundial.

Sudáfrica constituye un caso aparte en lo que se refiere a modelos de desarrollo. Por detrás de su desempeño mediocre en los últimos años hay factores estructurales como un déficit educativo, problemas logísticos y de infraestructura, la mala gestión de empresas públicas, y aumentos salariales desproporcionados con una baja productividad. La inercia económica se debe en gran medida a un equilibrio político en el que grandes empresarios del sector minero, líderes sindicales y partes de la coalición gubernamental perpetúan un modelo económico intensivo en capital y privilegian a una minoría, sin generar el empleo que la

población anhela.⁶ De hecho, recientemente se puede observar un notable deterioro institucional, con repetidos escándalos de corrupción que afectan al gobierno de Jacob Zuma y acusaciones de que el Estado ha sido “capturado” por intereses privados. Estas preocupaciones llevaron a las agencias de calificación crediticia *Fitch* y *Standard and Poor's* a reducir en abril de 2017 la calificación de la deuda soberana sudafricana a un estatus “basura”.

Fuera de las tres principales economías del continente y de los petro-exportadores, hay una serie de países pequeños o

6 Véase el análisis de Haroon Borhat, Aalia Cassim y Alan Hirsch (2014), “Policy co-ordination and growth traps in a middle-income country setting: the case of South Africa”, *UNU-WIDER Working Paper*, n° 2014/155.



Las trayectorias económicas más prometedoras del continente africano actualmente se encuentran en un grupo de países de África oriental y occidental como Etiopía, Ruanda, Tanzania, Costa de Marfil, Senegal, Kenia y Mali.

con una geografía adversa, y otros más grandes que, pese a su potencial, tienen graves problemas de inestabilidad política. Este grupo de países está constituido o por Estados depredadores, donde los gobernantes buscan únicamente extraer recursos de su población para su beneficio personal, o Estados fallidos, donde no queda ni un resquicio de autoridad estatal sobre el territorio. En estos países, la cooperación internacional puede hacer muy poco en lo que a desarrollo económico se refiere, y el reto fundamental es el restablecimiento de la paz y de la autoridad estatal.⁷

Las trayectorias económicas más prometedoras del continente africano actualmente se encuentran en un grupo de países de África oriental y occidental como Etiopía, Ruanda, Tanzania, Costa de Marfil, Senegal, Kenia y Mali. El crecimiento de estos países se debe a una combinación de inversión pública, transferencias

externas y ganancias de productividad en el sector agrícola, los cuales han fomentado el crecimiento del sector urbano de servicios.⁸ A pesar de las frecuentes referencias a “leones africanos”, este modelo de crecimiento es muy diferente del modelo asiático de exportación de bienes manufacturados. Se prevé que el grupo de países en rápido crecimiento siga esta misma trayectoria durante los próximos años, aunque hay algunas dudas sobre su sostenibilidad, dado que el modelo se caracteriza por rendimientos decrecientes. En algún momento, las ganancias de productividad gracias al cambio estructural se van a agotar y la productividad de los sectores urbanos tendrá que crecer.

Hay dudas sobre si la política e instituciones de esos países posibilitan intervenciones económicas más ambiciosas por parte de sus gobiernos. En ellos, como en la mayoría de los países del continente africano, la fragmentación del poder político, la

7 La reconstrucción de Estados tras conflictos es otro campo fértil en el debate sobre la cooperación internacional, pero aquí estamos más interesados en la cooperación estrictamente en el campo económico.

8 Xenshin Diao, Margaret McMillan y Dani Rodrik (2017), “The recent growth boom in developing countries: a structural change perspective”, *NBER Working Paper*, n° 23132.

debilidad de estructuras gubernamentales y las limitadas capacidades productivas de las empresas llevan a la prevalencia de una política clientelista, poco propicia para la elaboración de estrategias a largo plazo.⁹ Además, en democracias como Ghana y Kenia, el patrón de competencia política lleva a riesgos de irresponsabilidad fiscal, especialmente en el primero, que está sujeto a un programa del FMI. En los demás países de ese grupo también permanecen una serie de riesgos políticos, lo que en cierta forma es natural dado su bajo nivel de desarrollo. Un ejemplo reciente es la controversia en las elecciones presidenciales en Kenia.

Entre los países con una tasa más alta de crecimiento, Etiopía y Ruanda constituyen las únicas excepciones en lo que se refiere a sus equilibrios políticos. Ambos países son gobernados por regímenes autoritarios que buscan trascender divisiones étnicas internas y legitimarse a través del crecimiento económico. Sus aparatos estatales son relativamente eficaces, y responden a las prioridades desarrollistas de sus gobernantes; entre ellas, podemos destacar la ambición de fortalecer el aparato estatal.¹⁰ Además, su importancia geoestratégica, su eficacia militar y la percepción externa de que son serios con respecto al desarrollo les ha proporcionado abundantes recursos provenientes de la cooperación externa,¹¹ llegando al 80% del

presupuesto gubernamental en Ruanda. No obstante, a pesar de su éxito en canalizar recursos para aumentar la productividad agrícola y extender servicios a la población, la industrialización de ambos países ha sido limitada hasta el momento y persisten los riesgos provenientes de tensiones étnicas.

Este breve análisis de las perspectivas económicas en África nos demuestra que, tras el fin del *boom* de las materias primas, la región se ha caracterizado cada vez más por su heterogeneidad, la cual no se manifiesta sólo en el ámbito económico sino también en el ámbito político, con la coexistencia de varias formas de gobierno, incluyendo democracias más o menos consolidadas, dictaduras personalistas, gobiernos autoritarios desarrollistas y Estados fallidos. Esto subraya la necesidad de entender cada contexto específico, renunciando a la tentación de generalizar en un continente tan vasto y tan poco conocido en Occidente. De todos modos, no se pueden olvidar los retos compartidos por la mayoría de los países africanos, como la necesidad de expandir y mejorar sus sistemas de educación e infraestructura, fortalecer el sector privado, ampliar su capacidad recaudatoria y atenuar la vulnerabilidad a choques climáticos de economías todavía predominantemente agrícolas.

9 Para un análisis del papel de "equilibrios políticos" (political settlements) en la política industrial africana, véase Lindsay Whitfield, Ole Therkildsen, Lars Buur y Anne Mette Kjaer (2015), *The Politics of African Industrial Policy*, Cambridge University Press, Cambridge.

10 Will Jones, Ricardo Soares de Oliveira y Harry Verhoeven (2013), "Africa's Illiberal state-builders", *Oxford Refugee Studies Centre Working Paper Series*, n° 89.

11 Jonathan Fisher y David M. Anderson (2015), "Authoritarianism and the securitization of development in Africa", *International Affairs*, vol. 91, n° 1, pp. 131-151.

Implicaciones para la acción externa: el papel del análisis político en la AOD

Como hemos mencionado, el impacto de la AOD pasa por sus interacciones con el contexto político del país receptor. Frecuentemente, tal contexto no es propicio a la inversión en proyectos que promuevan el crecimiento económico o que sean benéficos para la población en general. Una intervención externa, aunque bien intencionada, no puede tener éxito si va en contra de los incentivos inherentes a las circunstancias políticas locales. En esos casos, es posible que los recursos de la cooperación sean usados para fines políticos, y que acaben beneficiando a elites con poco interés en el desarrollo económico. Además, la dependencia de recursos externos puede agravar la debilidad de los Estados africanos, puesto que reduce el imperativo de fortalecer las estructuras estatales a fin de ampliar su capacidad recaudatoria.¹²

En los últimos años, siguiendo el ejemplo del DFID británico, el Banco Mundial y algunas agencias de cooperación del norte de Europa han empezado a integrar el análisis político a sus operaciones.¹³ Este tipo de análisis puede prestarse a muchos propósitos, entre ellos la formulación de visiones estratégicas y la identificación

de obstáculos a la implementación de proyectos. El análisis político también puede servir de punto de partida para una visión más dinámica, que plantee cambios económicos, sociales y políticos a largo plazo. Dada la interdependencia entre la política y la economía, tal visión debe basarse en el reconocimiento de que cada país seguirá un recorrido distinto hacia el desarrollo, a la vez que busca identificar patrones comunes entre las trayectorias de diferentes países.¹⁴

A pesar del potencial del análisis político para la promoción de una agenda de desarrollo más eficaz, ha resultado difícil institucionalizarlo, debido a los incentivos burocráticos presentes en las agencias de cooperación.¹⁵ Además, es natural que los jefes de Estado en los países receptores no vean con buenos ojos la idea de que actores externos interfieran con los equilibrios políticos locales. Este tipo de interferencia tampoco auxilia países extranjeros que buscan ampliar su presencia política, diplomática o económica en el continente africano. Por ello, en la próxima sección, analizamos con más detalle los retos para la implantación de un marco de cooperación más eficaz en el seno de las instituciones europeas.

12 Véase Todd Moss, Gunilla Pettersson Gilander y Nicolas Van de Walle (2006), "An aid-institutions paradox? A review essay on aid dependency and state building in Sub-Saharan Africa", *Center for Global Development Working Paper*, n° 74.

13 Para un relato sobre la experiencia del Banco Mundial en la aplicación de análisis políticos a programas de cooperación, véase Verena Fritz, Brian Levy y Rachel Ort (eds.) (2014), *Problem-Driven Political Economy Analysis: The World Bank's Experience*, Banco Mundial, Washington DC.

14 Para un ejemplo de este tipo de estudio, véase Brian Levy (2014), *Working with the Grain: Integrating Governance and Growth in Development Strategies*, Oxford University Press, Oxford.

15 Para un análisis de los obstáculos a la institucionalización de análisis políticos en agencias de desarrollo, véase Pablo Yanguas y David Hulme (2014), "Can aid bureaucracies think politically? The administrative challenges of political economy analysis (PEA) in DFID and the World Bank", *ESID Working Paper*, n° 33.



La multiplicidad de modalidades de relaciones UE-África resulta en una arquitectura compleja y poco coherente, donde se mezclan elementos de realpolitik y de cooperación para el desarrollo.

La relación UE-África

Como consecuencia de los lazos coloniales, Europa tiene una fuerte presencia en el continente africano. En lo que se refiere a la UE y a sus predecesores, la componente central de las relaciones con África desde 1975 son las instituciones del ACP (Estados de África, del Caribe y del Pacífico), que agrupan a países africanos y pequeños Estados insulares en desarrollo. En sus orígenes, el conjunto de instituciones que reunía la ACP y la UE tenía importantes funciones en el comercio, la cooperación para el desarrollo y la cooperación política. Sin embargo, la importancia y la efectividad de esta relación han decaído a lo largo de los años debido a cambios en la geopolítica global, la creciente regionalización de las relaciones internacionales, la heterogeneidad entre los países del ACP y la expansión de la UE.¹⁶ El acuerdo de Cotonou de 2000 buscó corregir algunos de estos problemas y adaptar la relación al siglo XXI, pero ha tenido poco éxito, sobre todo en lo que se refiere a la polémica sobre la ratificación de los EPA (Acuerdos

de Cooperación Económica). Por tanto, se discute si tras el fin del acuerdo de Cotonou en 2020 será posible mantener la forma actual de cooperación ACP-UE.

A la vez, la relación directa entre la UE y la Unión Africana (UA) ha ganado una mayor preeminencia desde la divulgación de la *Joint Africa-EU Strategy* (JAES, Estrategia Conjunta África-UE) en 2007. La UE también ha promulgado otras iniciativas, como el *Emergency Trust Fund*, el *África Investment Facility*, el Plan de Inversión Externa y una serie de acuerdos sub-regionales. La multiplicidad de modalidades de relaciones UE-África resulta en una arquitectura compleja y poco coherente, donde se mezclan elementos de *realpolitik* y de cooperación para el desarrollo. Tal incoherencia deriva de la variación de los incentivos institucionales entre los diferentes órganos internos de la UE.¹⁷ A esta confusión se añaden los intereses divergentes de los Estados miembros, especialmente entre las ex potencias coloniales y el resto de los países europeos.

¹⁶ Véanse los análisis del European Center for Development Policy Management (ECPDM) "ACP-EU relations beyond 2020: engaging the future or perpetuating the past?" y "The future of ACP-EU relations: a political economy analysis".

¹⁷ Véase, por ejemplo, Maurizio Carbone (2011), "The European Union and China's rise in Africa: Competing visions, external coherence and trilateral cooperation", *Journal of Contemporary African Studies*, vol. 29, n° 2.

Los problemas en el marco de las relaciones UE-África crean importantes obstáculos para la promoción e institucionalización de una política de cooperación más pragmática y consciente de los retos reales en los países receptores. Pese a las evidencias de que la forma actual de cooperación ha dado pocos resultados concretos, los líderes europeos siguen dando prioridad a cumbres formales donde proliferan declaraciones de buenas intenciones en detrimento de acciones más concretas para crear condiciones políticas favorables al desarrollo.¹⁸ Un ejemplo reciente es la idea alemana de ofrecer un “plan Marshall para África”,¹⁹ ignorando las evidencias de que es improbable que una simple inyección de dinero sea capaz de promover el desarrollo del continente (al contrario, sólo acentuaría la dependencia de recursos externos por parte de las elites africanas y reduciría sus incentivos para transformar la economía). Tales iniciativas responden más a imperativos mediáticos o de proyección de poder, y no evidencian un esfuerzo serio para entender los retos del desarrollo. Frecuentemente, también expresan preocupaciones de los países europeos con temas como democracia o derechos humanos y, contrariamente a las intenciones expresadas en las diferentes cumbres, no tienen en cuenta las preocupaciones primariamente económicas de los países africanos. Como consecuencia, se crea un clima de desconfianza entre las dos partes, se cierran

las vías de diálogo y se abre espacio para actores del sur global como China, que dan un papel central a la autodeterminación en su política africana.

Conclusiones

Para aumentar la efectividad de su cooperación con África, es esencial que la UE reconozca la creciente heterogeneidad del continente y adapte sus políticas a las nuevas realidades emergentes. Estas políticas deben ser pautadas por un mayor realismo y el reconocimiento de los intereses que están en juego. Es especialmente importante abandonar una agenda de imposición de ideales normativos europeos en contextos donde las instituciones informales no los soportan, y pensar en estrategias a largo plazo para alcanzar estos ideales. La UE tiene un papel fundamental. Sin embargo, la importancia y la efectividad de esta relación han decaído a lo largo de los años en el futuro de África, pues es el actor externo con la mayor presencia en el continente y su principal donante para la cooperación internacional.

Los retos para el continente africano son muchos, pero desde el punto de vista del crecimiento económico, las prioridades varían según el modelo de crecimiento y el régimen político. Por ejemplo, en países exportadores de petróleo, los principales retos son la buena gestión de los recursos provenientes del petróleo

18 Para un análisis más profundizado de este tema, véase Jean Bossuyt (2017), “Can EU-Africa relations be deepened? A perspective on power relations, interests and incentives”, *ECDPM Briefing Note*, n° 97.

19 Para más detalles, véanse <https://www.devex.com/news/germany-s-marshall-plan-with-africa-90152> y el acuerdo de colaboración entre el G20 y África presentado en la última cumbre del G20: https://www.g20.org/Content/DE/_Anlagen/G7_G20/2017-g20-annex-partnership-africa-en.pdf?__blob=publicationFile&v=6.

y la diversificación de la economía. En Estados frágiles o afectados por conflictos, el objetivo clave es el restablecimiento de Estados viables. En los Estados con patrones de política clientelista –el caso modal en África Subsahariana– puede ser que las intervenciones más prometedoras sean las que consigan establecer “islas de excelencia”, sea en términos de industrias específicas o de entes burocráticos más eficaces. Finalmente, los marcos tradicionales de cooperación pueden ser más exitosos en los llamados “Estados desarrollistas”. En ellos, hay un interés real de los gobiernos en expandir la oferta de servicios públicos a la población, y es probable que los esfuerzos para aumentar la competitividad de la economía sean correspondidos por los gobiernos receptores, siempre que no reduzcan su control del poder. Estos son ejemplos del tipo de consideración que una política de cooperación puede hacer, pero es evidente que el análisis político de la cooperación debe usar un marco teórico más complejo.²⁰

Para mejorar la calidad de la cooperación europea, será necesario que se superen los problemas de acción colectiva inherentes a una institución compleja y fragmentada como la UE y se cree una arquitectura institucional que permita un análisis del desarrollo más realista. Actualmente, los incentivos políticos e institucionales no son propicios a tales innovaciones, y parece improbable que esta situación cambie radicalmente a corto o medio plazo.²¹ Sin embargo, la ausencia de incentivos no implica la imposibilidad del cambio; en estos casos, es necesario que “emprendedores políticos”²² tomen la iniciativa para reformar las instituciones. En Europa, el Reino Unido, los Países Bajos y las naciones nórdicas ya han reformulado sus políticas de cooperación para que se tenga en cuenta la complejidad del proceso de desarrollo. Si España pretendiera realmente convertirse en *policy maker* y no limitarse a ser *policy taker*, esta es una agenda a la que se podría comprometer, formando coaliciones con otros actores reformistas.

20 Para estudios sobre la cooperación externa con un abordaje de los intereses políticos, véanse Pablo Yanguas (2014), “Leader, protester, enabler, spoiler: aid strategies and donor politics in institutional assistance”, *Development Policy Review*, vol. 32, n° 3, pp. 299-312; y Pablo Yanguas (2016), “The role and responsibility of foreign aid in recipient political settlements”, *ESID Working Paper*, n° 56.

21 Para un análisis más completo de las relaciones UE-África, véase Maurizio Carbone (2013) (ed.), *The European Union in Africa: Incoherent policies, asymmetric partnership, declining relevance?*, Manchester University Press, Manchester.

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

The weaknesses of Spanish emigration

Carmen González Enríquez & José Pablo Martínez Romera

The Spaniards who have emigrated to other countries since the economic crisis have done so under worse conditions than other recent emigrants from the rest of Southern Europe.

Summary

This paper compares the situation of Spanish skilled emigrants –based on the results from the first European survey on the issue– with that of the Greeks, Italians and Portuguese. Although unemployment and the risk of poverty among Spanish university graduates has been higher than the average for other national groups since the economic crisis, the Spanish took longer to emigrate than other Southern Europeans. Spanish emigrants have also enjoyed less secure positions in their destination countries, suffering higher unemployment and lower average salaries than their European counterparts. They have faced greater life difficulties, partly because they left in more precarious conditions, but also because their

command of the local language is weaker. Furthermore, because only 36% of Spanish emigrants register at their consulates in destination countries, this analysis estimates that the total number of Spanish emigrants is nearly three times the official statistic.

Analysis¹

Introduction

The economic crisis since 2008 has had a much greater impact on Southern Europe than on other parts of the continent, prompting a noticeable increase in both unemployment and economic emigration. This has given rise to a new wave of internal migration within the EU from the South to the North, and a further external movement of emigrants to the Americas and other continents.

Within this context, and at the worst moment of the crisis, four institutions from Italy, Ireland, Portugal and Spain cooperated to undertake the survey 'Emigrating in times of crisis'.² The survey's data allows, for the first

¹ The publication *Migraciones* devoted its latest issue (number 43) to recent Spanish emigration. The issue also included a longer version of the study presented in this paper.

² The survey was undertaken by the European University Institute (Florence), the University Institute and University of Lisbon, Trinity College Dublin and the Elcano Royal Institute (Madrid). <http://globalgovernanceprogramme.eui.eu/survey/>.

time, a comparison between the experience of recent Spanish emigration and that from other Southern European countries. The study focused on five groups of international emigrants: Italians, Greeks, Portuguese, Irish and Spaniards. These have been the most affected by the economic crisis that began in 2008 in terms of unemployment and state budget cuts. The questionnaire –prepared in five languages and accessible online through the Survey Monkey program– ran for three months (from 21 May to 18 August 2013) and received a total of 6,750 valid responses (1,543 of which were Spanish). The questions focused on different aspects of the migrant experience: the emigrant's situation in the country of origin, the reasons for leaving and the difficulties encountered in the destination country, including employment and income situation. In this paper, the data for Irish emigrants has been excluded in order to focus on the more homogenous group of Southern Europeans.

The first problem facing researchers attempting to analyse the characteristics of recent Spanish emigration is the absence of sufficient statistical information. For this reason, all the quantitative studies that have been undertaken have employed survey techniques relying on 'snowball samples' which use Internet and social media to

conduct the survey (either physically or electronically), to publicise it and to contact with more emigrants.

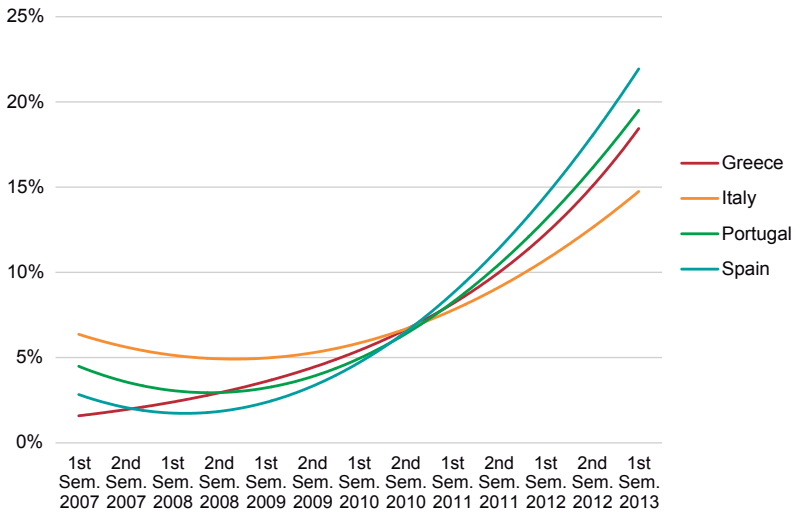
The survey 'Emigrating in times of crisis' excludes individuals who emigrated before 2007, along with those who are not native Spaniards, Greeks, Italians or Portuguese, and those with less than university education.³ With these restrictions, the sample number to be analysed was limited to 4,058 individuals (982 of which were Spanish).

A late emigration

One important conclusion derived from the comparison between the four countries of the sample is that Spanish emigration occurred later than the others –despite the fact that the economic crisis began in Spain earlier, as a result of the end of the property boom in 2007–. The data presented in the following graph is derived from the survey and is consistent with the evolution of departures documented by the National Institute of Statistics (INE) in which a significant increase in emigration is registered in 2012. The comparison with the rates of departure among those interviewed from the other three countries of the region reveals that the rate of Spanish emigrants leaving Spain was below that of the other countries until the second half of 2010 and began to overtake them in 2011.

3 One common result of the surveys undertaken to date concerns the level of university education among the new emigrants. Those with less education are very few: between 4% and 15% in the different surveys. In the survey 'Emigrating in times of crisis' only 11% of those interviewed had less than a university education.

Figure 1. Comparative evolution of departure rates, by country of origin, trendlines

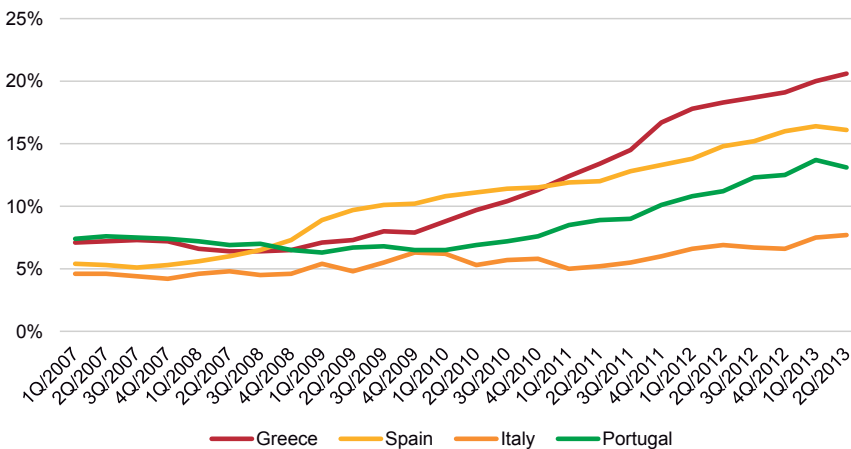


Source: survey 'Emigrating in times of crisis'.

Comparing the evolution of departure rates with the changes in the unemployment rate among university graduates in the four countries, the divergence between them

becomes apparent: the unemployment rate of Spanish university graduates is, together with the Greek, the highest in the group since 2008.

Figure 2. University graduate unemployment, by country

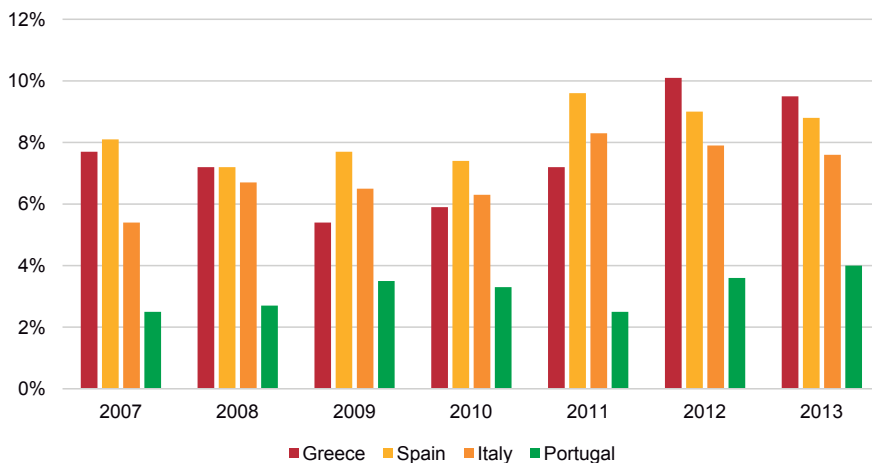


Source: the authors, Eurostat.

On the other hand, the high Spanish unemployment rate is not offset by a sufficient state protection that could, in theory, mitigate the consequences of unemployment on the well-being of such individuals. Data from Eurostat shows that the percentage of the population with a

university education at risk of poverty (with a disposable income below 60% of the median) was highest in Spain during the period examined. From this comparison it follows that there are factors other than employment or income that have limited the departure of native Spaniards as emigrants.

Figure 3. Percentage of the university-educated population at risk of poverty, by country



Source: the authors, Eurostat.

More motivated by unemployment

The higher weight of unemployment as a cause of emigration in the case of Spaniards appears clearly in the responses of emigrants to the direct multiple-choice question as to their main reasons for emigrating. In contrast, the desire to improve

levels of education and skills, to try new experiences, to advance professionally or raise income prospects, or to find new business opportunities, were less important factors for Spanish emigrants than for those from any of the other countries.

Figure 4. Main reasons for emigrating, by country of origin

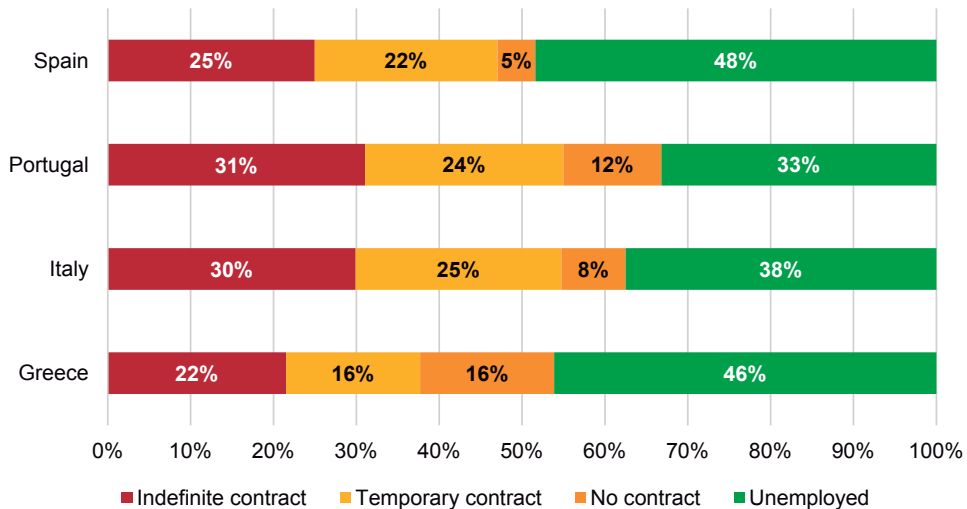
¿What were your reasons for emigrating? (% , multiple answers)				
	Spaniards	Italians	Greeks	Portuguese
I did not see a future for myself in my country	53	38	54	54
To improve my education and skills	32	44	57	37
I was unemployed	33	13	24	22
To try a new experience, a new adventure	26	34	32	49
I was working, but I had no real prospects for professional advancement	21	28	29	30
My quality of life was poor	14	19	29	20
I was working but my salary was very low	15	19	21	20
To find better business opportunities	14	44	51	15
The political situation in my country was bad	8	9	13	4
My partner left the country for work reasons and I accompanied	8	5	7	8
My company sent/offered me to work abroad	7	10	2	5
I wanted a better future for my children in a different country	6	12	15	12

Source: survey 'Emigrating in times of crisis'.

Before deciding to emigrate, Spaniards were much more frequently unemployed than the other emigrants in the sample (48% versus an average of 39% in the three other countries). Because the Spanish emigrant's mobility is most frequently induced by unemployment, the emigrant project tends

to be undertaken with less preparation and inferior negotiating power. Furthermore, as will be shown below, the success of the Spanish emigrant project is lower than those from the other countries of Southern Europe, both in terms of the type of labour situation secured and the levels of income obtained.

Figure 5. Labour situation in country of origin



Source: survey 'Emigrating in times of crisis'.

Although unemployment is a stronger factor in Spain as a reason for emigrating than in the other countries of the group, unemployment is not –according to the explanation of their own experience by those surveyed– the most cited reason in Spain or any of the other three countries. This result also coincides with the studies undertaken on Spanish emigrants by the International Organisation for Migration and the University Institute for Migration Studies.⁴

The protagonists of recent skilled emigration from Southern Europe explain their decision above all as the result of a general lack of prospects. As shown in Figure 4, the option 'I did not see a future for myself in my country' was chosen by 50% on average across four countries, a response that expresses a profound pessimism with respect to possible future developments, and something which has also been documented in the Spanish case by other studies.⁵

4 Rosa Aparicio (2014), 'Aproximación a la situación de los españoles emigrados: realidad, proyecto, dificultades y retos', International Organisation for Migration, Madrid; and Raquel Caro & Mercedes Fernández (2015), 'Perfiles y características de los nuevos emigrantes españoles', Informe OBIMID October, Observatorio Iberoamericano sobre Movilidad Humana, Migraciones y Desarrollo, Universidad Pontificia de Comillas, Madrid.

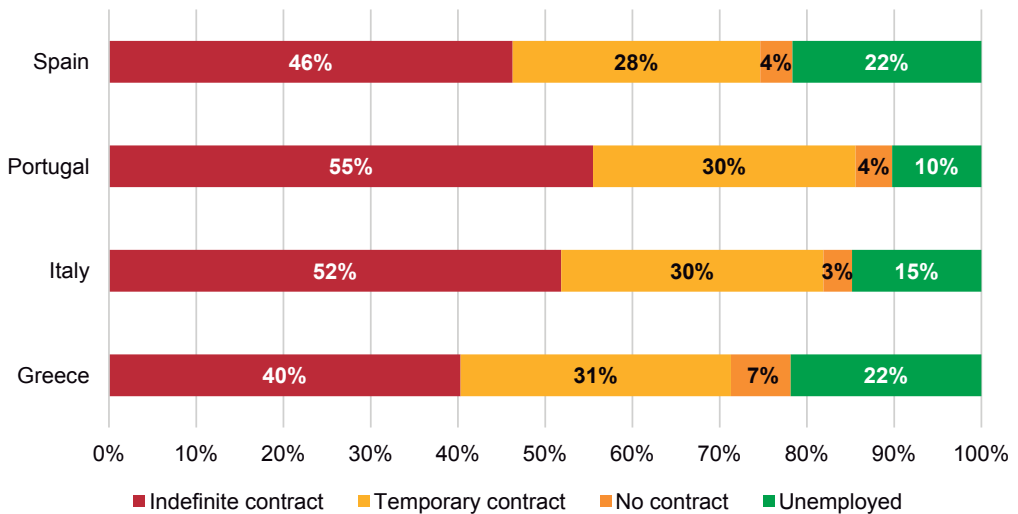
5 Josefina Domínguez-Mujica, Ramón Díaz-Hernández & Juan Parreño-Castellano (2016), 'Migrating abroad to get ahead: the emigration of young Spanish adults during the financial crisis (2008-2013)', *Global Change and Human Mobility*, Springer, Singapore, p. 202-223; and Pablo Pumares & Beatriz González (2016), 'Movilidad, migración y retorno de jóvenes españoles en el Reino Unido', Actas del XV Congreso de la Población Española, Universidad de Las Palmas de Gran Canaria, p. 275-309.

Less successful

Furthermore, a comparison of the survey results reveals that the situation of Spanish emigrants in their destination countries is weaker than that of emigrants from the other

countries. On the one hand, the Spanish were unemployed in their destination countries more frequently than the Portuguese or the Italians, and on the same level as the Greeks.

Figure 6. Labour situation in destination country, by country of origin

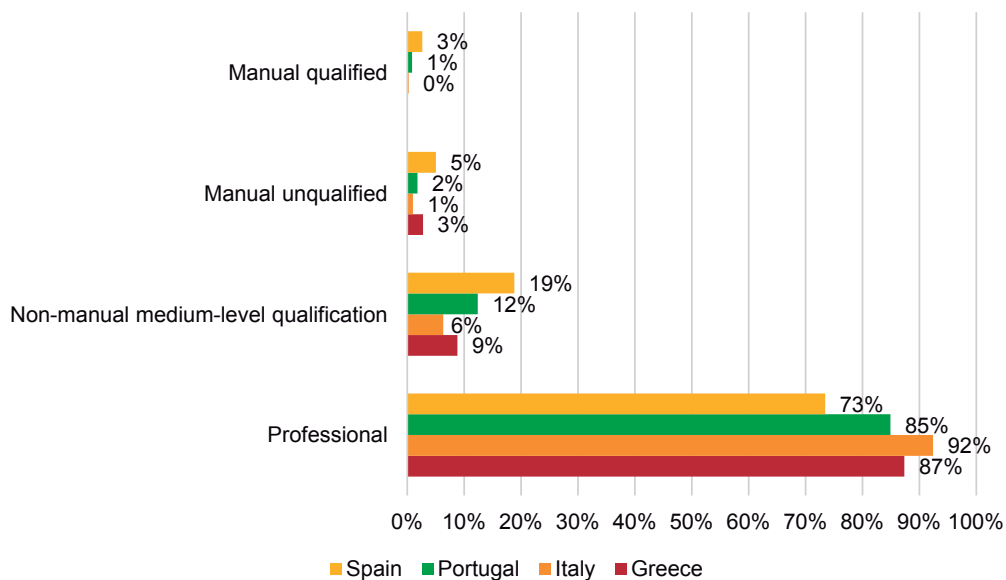


Source: survey 'Emigrating in times of crisis'.

On the other hand, among the emigrants who have gained employment, Spaniards are over-represented in the occupations

that require the least amount of education and skills and under-represented among the professions.

Figure 7. Type of employment, by country of origin



Source: survey 'Emigrating in times of crisis'.

In keeping with this unequal situation in the labour market, the incomes of Spanish emigrants in their destination countries are lower than the average. Their presence is strongest amongst those earning less than

€1,000/month and they are also concentrated at the intermediate income levels, between €1,000 and €3,000. But they have very little representation at the highest levels.

Figure 8. Monthly incomes in destination countries, by country of origin



Source: Survey "Emigrating in Times of Crisis."

An analysis of the logit correlations allows us to measure the weight of 'being Spanish' and of 'being unemployed before emigrating' on the employment situation encountered in the destination country.⁶ The logit model shows that the likelihood of a Spanish emigrant being employed in the destination country is 44% lower than for an emigrant from one of the other three countries. On the other hand, unemployment in the country of origin is a strong predictor of the employment situation in the destination country: if the emigrant was working before emigrating, the likelihood that he is now also employed in the destination

country is 70% higher than if he were unemployed in the country of origin before emigrating. Given that Spanish migrants were more frequently unemployed before emigrating than the Greeks, Portuguese or Italians, they are found to be unemployed in destination countries also more frequently than the others.

Lower human capital (language)

One important factor related to the lower success of skilled Spanish emigration is a lack of foreign-language proficiency. More than half of the Spaniards interviewed

⁶ The results of the correlations analysis can be seen in the article 'La emigración española cualificada tras la crisis. Una comparación con la italiana, griega y portuguesa', in issue nr 43 (2017) of the publication *Migraciones*.

(55%) point to this as one of the problems encountered in the destination country, compared with only 31% among the Portuguese, 35% among the Italians and 37% among the Greeks. These figures are consistent with the results of the Special Eurobarometer Number 386 (European Commission, 2012), a monograph dedicated to the use of foreign languages in Europe: the Spanish have the lowest level English-language proficiency of any European member of the EU. Only 14% of Spaniards said they know it well enough to have a conversation –less than half the EU average (32%) and far behind the leading countries, such as Sweden (82%) and Denmark (79%)–. The use of German among Spaniards (1%) is also at the bottom levels of the European rankings: the average in the EU is 5%. Only in the case of French, which 4% of Spaniards say they speak well enough ‘to hold a conversation in this language’, is Spain close to the EU27 average (5%), although it remains below Portugal (8%) and Ireland (10%).

In the case of the Spanish, this lower language proficiency in the destination country reduces job opportunities and, in general, makes it more difficult to deal with any procedure, be it the search for lodging, the administrative bureaucracy to acquire official recognition for degrees or to receive medical attention, or any other activity which requires fluency in the local language. Therefore, to the question as to what problems they had encountered in

the destination country, Spanish emigrants pointed more often than the other national groups to the difficulties in finding work (25% compared with 14% as an average among the other groups), to secure medical insurance (13% compared with 6%), to rent lodging (34% versus 30%) or to acquire degree recognition (16% compared with 7%); in addition, they received job offers below their level of qualifications 23% of the time, compared with only 7% on average among the other emigrants of the group. Only 17% of Spanish emigrants said they had no difficulties, compared with 30% of the Greeks, 37% of the Italians and 32% of the Portuguese.

Few have registered with their consulates

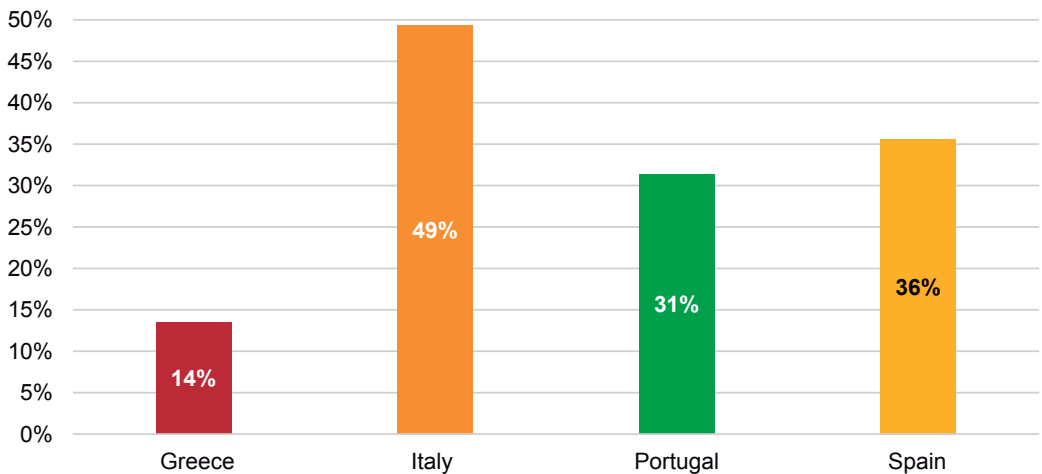
Although it is legally compulsory to register at a Spanish consulate in the destination country for all those residing for more than three months outside Spain, there are no enforcement mechanisms to either sanction lack of compliance or to provide incentives for its fulfilment, especially with respect to those individuals in the early phase of their emigration experience and who do not yet know how long they will reside in the destination country. Registration at a consulate must be done in person and, in many cases, requires travelling from the place of residence to another city in the country where a Spanish consulate is located. On the other hand, the advantages of registration are scant and since 2013 there has even been a cost: losing access to free public health service in Spain.⁷

⁷ Law 22/2013, of December 23, General Budget of the State for 2014, <http://www.boe.es/boe/dias/2013/12/26/pdfs/BOE-A-2013-13616.pdf>.

The survey results show that this under-registration is a common problem among the four countries of Southern Europe, and especially in the Greek case: only one in every seven emigrants from the country has registered abroad. In the Spanish case, only 36% of those who have emigrated

since 2007 were registered at the time of the survey. From this figure it follows that one would have to multiply by 2.7 the number of those who have registered to obtain an estimate for the real number of native Spanish emigrants abroad.

Figure 9. Percentage of emigrants registered with consulates, by country of origin

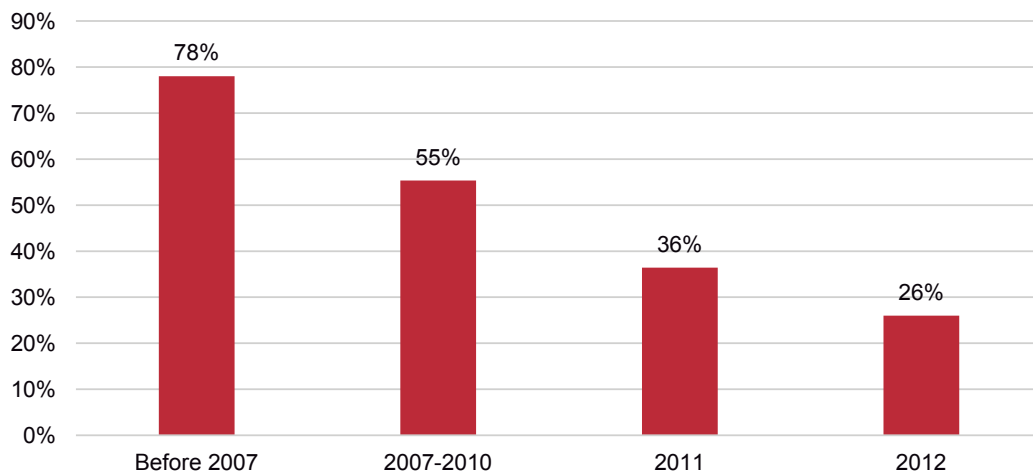


Source: survey 'Emigrating in times of crisis'.

The likelihood of registering rises with an emigrant's length of stay: among the Spanish who emigrated before 2007, 78% were registered, but only 26% of those who

emigrated during 2012 had registered. This suggests a pattern of behaviour in which the emigrant only goes to a consulate once emigration is firm.

Figure 10. Percentage of Spanish emigrants registered with consulates, by year of emigration



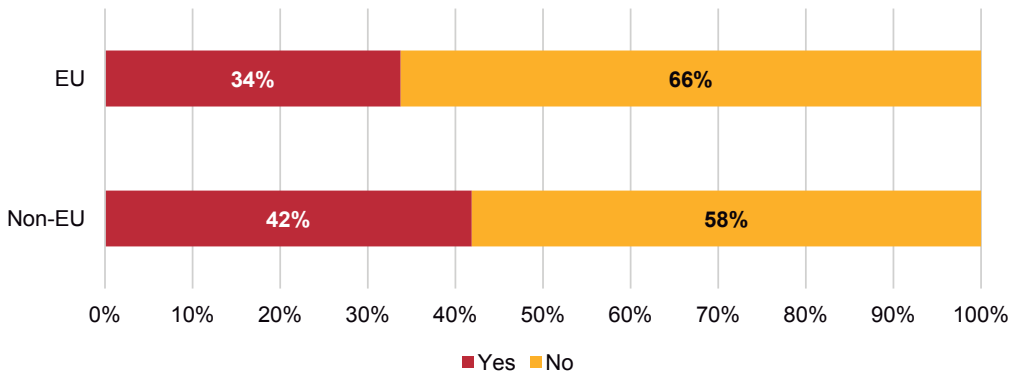
Source: survey 'Emigrating in times of crisis'.⁸

On the other hand, together with the length of stay, the specific destination country is the other discriminating factor: the likelihood

of an emigrant registering at a consulate in an EU destination country is lower than for emigrants to any other (non-EU) region of the world.

⁸ These figures also include those for emigration prior to 2007 to show how length of residence in a destination country decisively influences consular registration; however, they exclude data from 2013 because many of the arrivals in that year had spent less than three months in their destination countries when the survey was undertaken, and they were still not obliged legally to register.

Figure 11. Percentage of Spanish emigrants registered with consulates, by destination (EU and non-EU) country



Source: survey 'Emigrating in Times of Crisis'.

When considering the motives for not registering with a consulate, the perception that registration is not useful and is not worth the cost (time, travel, paperwork, etc) stands out as a dominant reason. The legal aspect (it is obligatory to register) barely carries any weight in the decision. This suggests that under-registration will continue to be usual in the future unless the required procedure is made far easier (for instance, by providing an online registration option) and positive incentives are provided.

Conclusions

The effect of the economic crisis on the emigration of university graduates has been felt later in Spain than in the other countries of Southern Europe, even though the impact of the crisis on the unemployment rate and on the percentage of university graduates at risk of poverty has been sharp and fast.

Since 2008 unemployment among university graduates in Spain and Greece has been the highest in the EU and Spain heads the ranking of the percentage of university graduates at risk of poverty. On the other hand, Spain shares with Italy, Greece and Portugal the same kind of Mediterranean 'welfare state' in which the family plays an important role in complementing state-provided services. As a result, the additional family protection cannot explain the differences in the behaviour of Spanish emigrants.

The Spanish waited longer to emigrate than other Southern Europeans; they started out unemployed in their own country more frequently than the others, and their reasons for emigrating were based less on life strategies to improve their skills or professional prospects than on the

imperative to find work. This seems to indicate that there are other non-economic factors in Spain –stemming from an aversion to geographic mobility– which influence decisions on whether or not to emigrate.

Because of this more notable resistance to geographic mobility, Spanish emigrants have left their own country in more vulnerable conditions and with less negotiating power. Their integration in their destination countries

is less successful in terms of employment and income, and their life experience presents more difficulties. Another influential factor is related to human capital and foreign-language proficiency. This factor works against emigrants from Spain since, like the rest of the Spaniards, they have a deficit in this area that places them in a weaker position in the labour market of their destination countries.



Because of this more notable resistance to geographic mobility, Spanish emigrants have left their own country in more vulnerable conditions and with less negotiating power.

Visões e Trajetórias: os lugares de Portugal e Espanha na União Europeia

António Goucha Soares

Portugal e Espanha na União Europeia. A crise económica de 2008 e os seus impactos na moeda única: a crise do euro. As trajetórias de saída da crise dos países ibéricos.

Resumo

Portugal e Espanha foram arrastados pela crise do euro, tendo solicitado auxílio financeiro internacional, ainda que com intensidade distinta. Tendo terminado os programas de assistência ao mesmo tempo, Espanha conseguiria retomar o caminho do crescimento económico mais cedo que o vizinho ibérico, parecendo até encarreirada para obter assente entre as grandes potências europeias. Portugal seguiria um trajeto mais demorado, desde logo por ter sofrido um resgaste mais profundo, tendo também tido que superar o ceticismo dos parceiros do Eurogrupo e das instituições europeias pelas políticas adotadas no último biénio.

Análise

Trinta anos de integração europeia terão estreitado mais os laços de amizade entre Portugal e Espanha do que qualquer outro elemento político na relação secular das duas nações vizinhas. A aproximação política, económica e cultural dos países ibéricos será, porventura, um dos melhores resultados conseguidos pelos dois Estados na sequência da adesão ao projeto europeu.

Portugal e Espanha tiveram trajetórias similares nas primeiras décadas de integração, aproveitando os fundos comunitários para acelerar o processo de crescimento económico e de aproximação aos níveis de desenvolvimento europeus. Em termos políticos, os países ibéricos foram entusiastas dos processos de alargamento e aprofundamento por que passou a construção europeia na última trintena de anos. Ambos fizeram da entrada no chamado pelotão da frente da União Económica e Monetária (UEM) – com a adesão ao euro – um verdadeiro desígnio nacional. Todavia, o sucesso do projeto europeu conheceria contrariedades de vulto

no ano de 2005, com a rejeição da chamada Constituição europeia nos referendos realizados em França e na Holanda. Curiosamente, Espanha foi o primeiro Estado-membro a organizar um referendo para a ratificação do acordo constitucional europeu, conseguindo um êxito assinalável de participantes, e a aprovação por larga maioria de votantes.

Portugal, com as suas renitências políticas atávicas, perderia outra oportunidade para realizar uma consulta popular sobre o processo de integração, ficando no diminuto grupo de países da União onde nunca foi conferido aos cidadãos o ensejo de votar sobre as questões europeias. Logo, Espanha conseguiria um grau de legitimação superior das escolhas políticas fundamentais que foi tomando ao longo do seu trajeto europeu, por comparação com o parceiro peninsular.

Crise do euro

O projeto europeu sofreria o maior abalo da sua história com a crise do euro, despoletada pela crise da dívida soberana grega em 2010. Pela primeira vez em décadas de existência, a União seria confrontada com uma voragem de episódios onde a ameaça repetida de colapso da moeda única ameaçava a continuidade do próprio processo de construção europeia.

A resposta à crise do euro, de forma parcelar e aos solavancos, teria fortes repercussões sobre todo o processo político da União. Na verdade, a gestão da crise do euro seria feita pelos Estados-membros, em prejuízo das instituições europeias. Estas ficariam secundarizadas no desempenho

das funções que lhes competem no quadro da União, despoletando uma mutação no sistema de equilíbrio de poderes estabelecido pelos Tratados.

Por outro lado, a crise do euro abriria caminho para uma alteração profunda da relação de forças entre os diferentes Estados-membros. Para além de testar a consistência do tradicional eixo franco-alemão, que assegurava a condução do processo de integração, a crise do euro reduziria o papel desempenhado por algumas grandes potências. Desde logo, o Reino Unido, que se excluiria de qualquer protagonismo durante a crise com a escusa de não pertencer à moeda única. A Itália esteve sempre sob risco de contágio iminente da crise da dívida soberana com impactos maiores no funcionamento das suas instituições e foi constringida à substituição da chefia de governo no apogeu da crise, com a nomeação de um executivo tecnocrático para apaziguar os mercados financeiros e os poderes hegemónicos na zona euro.

Com a direção da crise do euro deixada ao eixo franco-germânico, cedo a Alemanha emergiria como potência dominante na elaboração das respostas europeias para os problemas que atingiam os países da moeda única em dificuldade, determinando uma nova relação de forças no seio da União Europeia. Em consequência, a política de alianças dos Estados-membros seria condicionada pelo cenário resultante das mutações de poder operadas no quadro da União.



Os países ibéricos teriam, também, atitudes distintas perante a crise que atingia a periferia da zona euro.

Assistência financeira

Portugal e Espanha seriam afetados pela crise do euro, desde o início. Na verdade, ambos conheceriam dificuldades acrescidas no recurso a financiamento externo, com uma subida acentuada das taxas de juro sobre os empréstimos para emissão de dívida pública, embora com diferentes níveis de intensidade.

Os países ibéricos teriam, também, atitudes distintas perante a crise que atingia a periferia da zona euro. Enquanto Portugal foi vendo as taxas de juros nas emissões de dívida pública revelarem custos crescentes, sobretudo nos períodos dos resgates da Grécia e da Irlanda, Espanha conseguiria encontrar algum resguardo face aos ataques especulativos dos mercados, embora acusando debilidades no acesso ao financiamento externo, aparecendo numa segunda linha de exposição, a par com a Itália.

Do ponto de vista interno, a resposta dos países ibéricos procederia também em modo oposto. Em Portugal, o parlamento abriria caminho para a apresentação

do pedido de assistência financeira internacional, ao recusar um pacote de medidas de contenção orçamental proposto pelo governo. De certo modo, a entrada da Troika (composta pelo Fundo Monetário Internacional, Banco Central Europeu e Comissão Europeia) foi vista por parte das instituições políticas como um remédio necessário para os problemas que atingiam o país.

Em contraposição, Espanha conseguiria resistir às adversidades resultantes do comportamento dos mercados internacionais, tendo rechaçado as pressões das instituições europeias e de outros Estados-membros para formular um pedido de assistência financeira internacional, não tendo essa matéria sido instrumentalizada como expediente político para a conquista do poder.

A resistência ao pedido de assistência financeira internacional – à semelhança do que aconteceria em Itália, pela mesma altura, e que havia sucedido antes na Irlanda – foi o elemento marcante da diferente resposta espanhola aos acontecimentos que

marcaram a política europeia no período de maior tensão da longa crise do euro. As instituições espanholas mostraram ser capazes de encontrar um consenso nacional para rejeitar a imposição do financiamento externo pretendido pelo Banco Central Europeu e pela Alemanha¹, com as pesadas consequências que tal implicaria em termos de perda de autonomia na condução da política económica.

Em sentido contrário, as instituições políticas portuguesas – desde logo, a Assembleia da República – favoreceram o pedido de auxílio financeiro externo, abrindo a porta à entrada triunfante de uma Troika que imporá um programa de austeridade severo e limitaria a soberania do país no triénio sucessivo.

Nos anos da Troika, Portugal observaria à risca os compromissos assumidos no Memorando de Entendimento celebrado com os credores, perfilando-se como dócil seguidor da nova relação de forças no seio da União.² O país pretendia voltar a ser tido como bom exemplo, desta feita, no grupo de países sob tutela externa, e atuou em sentido oposto aos desenvolvimentos ocorridos na Grécia. Pretendia, assim, persuadir os parceiros europeus, os agentes da Troika e os mercados financeiros que teria condições para operar uma saída limpa do programa de assistência.

Espanha, por sua vez, embora permanecendo na órbita do consenso dominante na zona euro, manteve uma postura menos febricitante no apoio à trajetória política imposta no seio da moeda única e desenvolveu um diálogo continuado com países que se encontravam em situação similar, desde logo, com Itália.

Contudo, o arrastar da crise do euro e da delicada situação do sector financeiro - que havia desempenhado um papel crucial no crescimento da bolha imobiliária da primeira década do século - de par com certo voluntarismo político de um novo governo - que pretendia assacar responsabilidades ao executivo precedente - levou ao pedido de ajuda externa pelas autoridades espanholas. Este permitiu a recapitalização do sector bancário, de valor correspondente a metade do montante da assistência financeira fornecida a Portugal.³ Em todo o caso, Espanha conseguiria escapar ao regime implacável de supervisão da Troika, assim como ao estigma que tal envolvia, recorrendo a um resgate ligeiro, destinado a obter os meios financeiros necessários para a recuperação de bancos privados.

Pós-resgate

Portugal e Espanha saíram dos respetivos programas de resgate em 2014, enfrentando eleições legislativas no ano sucessivo, de onde emanariam novos governos.

1 'Merkel me planteó si estaba dispuesto a pedir una línea de ayuda preventiva de 50.000 millones de euros al FMI; añadió que a Italia le correspondería otro valor de 85.000 millones de euros.', Rodríguez Zapatero, José Luis (2013), *El Dilema. 600 días de vértigo*, Editorial Planeta, Barcelona, p.70.

2 O Memorando de Entendimento previa a adoção de quatrocentas medidas pelas autoridades portuguesas, tendo a taxa de execução de Portugal atingido um valor de 96%. Cfr. Tribunal de Contas Europeu, *Assistência Financeira Prestada a Países em Dificuldade*, Relatório Especial, nº18, 2016.

3 Fernández Ordóñez, Miguel Ángel (2016), *Economistas, Políticos y otros Animales*, Península, Barcelona.

Em Portugal, de forma assaz surpreendente, o governo, apoiado pelo parlamento eleito no outono de 2015, quebrou o consenso sobre a política autoritária seguida ao longo da assistência da Troika e reverteu um conjunto de medidas emblemáticas do aperto financeiro, como os cortes nos salários do sector público, a diminuição de direitos sociais, o aumento de impostos ou a redução de feriados. Mau grado as baixas expectativas sobre a longevidade do suporte parlamentar, o governo conseguiria fazer prova de vida com a aprovação consecutiva de três orçamentos de Estado – que obteriam também o beneplácito das instituições europeias – e superar as diferentes adversidades com que se deparou. Destaque para o facto de o mais antigo partido político do país – que tem também maior número de militantes, mais influência sindical e maior património – ter votado pela primeira vez um programa de governo no quadro constitucional vigente, bem como aprovado uma lei geral do orçamento. Não será exagero afirmar que as eleições legislativas de 2015 abriram um novo ciclo de acordos político-parlamentares, alargando o leque de soluções governativas disponíveis no regime democrático português.

Mais espinhoso seria o caminho iniciado com as eleições legislativas espanholas, onde o decréscimo do voto nos partidos tradicionais de poder obstaria à formação de uma maioria parlamentar de suporte a gestação de novo governo. Espanha atravessaria um período de indefinição política ao longo do ano sucessivo

– recordando de algum modo o final da primeira República em Itália – sendo necessário proceder a novas eleições legislativas para conseguir, por fim, aprovar a formação de um governo com o necessário sustento parlamentar.

As eleições legislativas nos países ibéricos produziram, também, novidades no tocante ao relacionamento com os parceiros da União. Assim, o novo governo português seria acolhido, de início, com frieza por parte do mainstream europeu. A solução governativa causaria mesmo desconforto em algumas capitais da União, situação que seria superada a breve trecho, com a reiterada garantia de Portugal respeitar obrigações impostas pelas regras de governação económica da zona euro.

Em todo o caso, no âmbito da moeda única, Portugal exploraria a aproximação a outros países do sul – em particular França, Itália e Grécia – cujos governos se haviam afastado da ortodoxia económica dominante na zona euro. Em certo modo, Portugal encontrava nos executivos de algumas potências europeias – desde logo França, mas também Itália – o respaldo político que compensava o distanciamento do governo alemão.

Por seu turno, a formação do segundo governo de Mariano Rajoy colocaria Espanha como um dos países mais próximos da linha de rumo traçada pela Alemanha, num período caracterizado por incertezas crescentes a nível europeu. Ainda que Espanha pudesse tirar partido



No plano europeu, o ano de 2017 ficaria marcado por eleições nos países que determinam o rumo da União, França e Alemanha.

da relação preferencial com o governo da potência líder da zona euro, tal não terá impedido o Presidente Rajoy de participar nas cimeiras de países do sul da Europa, iniciadas pelo primeiro-ministro Alexis Tsípras para procurar atenuar o contraste das diferentes visões destes países sobre o futuro da moeda única.

No plano europeu, o ano de 2017 ficaria marcado por eleições nos países que determinam o rumo da União, França e Alemanha. Em França, os receios de um resultado que pusesse em causa o próprio processo de integração seriam superados pela eleição do Presidente Emmanuel Macron, o qual fez da União Europeia o pilar central da sua estratégia política. Por entre o ativismo político do seu semestre inaugural, destaque para o discurso sobre o futuro da União, na Sorbonne.

A comunicação do Presidente Macron, proferida no rescaldo das eleições alemãs, assinala a determinação de colocar de novo a França na liderança do projeto europeu,

depois do declínio ocorrido no decurso dos mandatos presidenciais precedentes. Para além de pretender recuperar as rédeas da integração europeia, caídas em mãos alemãs desde o início da crise do euro, Macron veio colocar a tónica da visão gaulesa do futuro da União num patamar inédito para a diplomacia do seu país. Com efeito, Macron é o primeiro Presidente francês com uma visão federal da Europa, numa altura em que os próprios federalistas se haviam desvanecido nos meandros das instituições políticas.

Depois do Livro Branco da Comissão sobre o Futuro da União, e dos documentos de aprofundamento que se lhe seguiram, Macron relançou o debate sobre a reforma da União, num discurso marcado pela profusão de ideias, e pela ambição de uma Europa soberana.⁴

Português suave

O ano de dezassete trouxe inesperada confiança à economia e finanças portuguesas, pondo termo à penosa

4 "Emmanuel Macron's Europe. A Vision, Some Proposals", *Foundation Robert Schuman, Policy Paper*, nº 445, 2017, Cfr: <https://www.robert-schuman.eu/en/doc/questions-d-europe/qe-445-en.pdf>.



Passado o embate inicial o ano cessante assinalaria um voltar de página para a economia nacional.

agonia verificada no longo período da Troika, bem como à suspeita dos parceiros europeus perante um governo resultante de um insólito acordo parlamentar. Passado o embate inicial, marcado pelo novo paradigma na condução da política económica e orçamental e pelas ameaças de aplicação de sanções por violação das regras europeias sobre o défice, assim como, o ceticismo das agências financeiras e os reiterados agoiros de novo resgate pelo ministro das finanças alemão, o ano cessante assinalaria um voltar de página para a economia nacional.

Com efeito, a Comissão Europeia confirmaria um défice orçamental de apenas 2% do PIB em 2016, melhor resultado obtido desde a instauração da democracia, em 1974. A redução do défice alcançada pela mão do ministro das finanças, Mário Centeno, permitiria que Portugal conseguisse, por fim, sair do chamado procedimento por défice excessivo,⁵ onde se encontrava desde 2009. Em consequência, também as agências de notação financeira dariam

testemunho positivo da situação económica do país, com a *Standard & Poor's* a subir o rating da República em 15 de Setembro de 2017, permitindo a ambicionada retirada de Portugal do 'lixo financeiro', referente à notação atribuída por aquela empresa.

Os progressos em cadeia no plano das finanças públicas, ocorridos no ano em que o país celebrava o centenário das aparições de Fátima, de par com a melhoria registada na sua situação económica – desde logo, registando maior crescimento, e redução da taxa de desemprego – galvanizado por um boom turístico e nova bolha imobiliária, teriam reflexos nas taxas de juro das obrigações a dez anos da República, as quais cairiam de um nível superior a quatro por cento em final de Março, para um valor apenas inferior a dois por cento em início de Novembro, cotando inclusive abaixo das *yields* dos Estados Unidos da América.⁶

Será interessante notar que, em certo modo, o ministro Centeno, com o seu perfil discreto, conseguiria alcançar objetivos

5 Decisão do Conselho de Ministros da Economia e Finanças (*Ecofin*) de 16 de Junho de 2017.

6 10 Year Government-Bond Yields, 8 November 2017: *Germany: 0.32%; Spain: 1.47%; Italy: 1.73%; Portugal: 1.97%; United States: 2.31%*. Cfr: <https://www.bloomberg.com/markets/rates-bonds> (acesso em 8-11-2017). No mesmo dia, Portugal colocou obrigações a dez anos no mercado primário, pagando a taxa mais baixa de sempre (*yield* média, 1.939%).

idênticos aos que o exuberante ministro das finanças grego Yanis Varoufakis se havia proposto no início de 2015, quando ousou defrontar a ortodoxia económica praticada pelo chamado Consenso de Bruxelas. Na verdade, ambos ministros defendiam uma política económica diferente dos inflexíveis parâmetros determinados pelo Eurogrupo, com o aval técnico da Comissão Europeia. Sem o brilho académico do antigo ministro helénico, nem o impacto global do seu combate no plano das ideias económicas, nem sequer a personalidade glamourosa do seu homólogo, Centeno conseguiria baixar o défice orçamental do país para níveis record e impulsionar o crescimento da economia, com uma política antagónica da desvalorização salarial preconizada nos modelos da Troika. Ao mesmo tempo, conquistava as graças dos mercados financeiros e das agências de notação. Sem fazer ondas no Eurogrupo, Centeno demonstrou existir alternativa à unicidade da política económica e orçamental ditada no seio da união monetária, cravando uma estocada letal na soberba tecnocrática dominante na governação da zona euro.

Reformar a zona euro?

Os problemas que enfrentam os países devedores da zona euro resultam, em boa medida, das fragilidades estruturais da união monetária, as quais também não foram debeladas pela chamada reforma da governação económica europeia. A este

propósito, Joseph Stiglitz, no seu livro sobre o Euro, apontou um conjunto de medidas destinadas a melhorar o funcionamento da moeda única: mutualização da dívida; garantia comum dos depósitos bancários; existência de um orçamento com funções de estabilização; redução dos excedentes comerciais; alcance do mandato do Banco Central Europeu; renegociação da dívida pública.⁷ Sucede que todas estas matérias haviam sido aventadas ao longo da crise do euro, tendo deparado sempre com a oposição da Alemanha na base de um argumentário reiterado que alertava para o perigo de criar uma união de transferências, ou para situações de risco moral dos países refratários.

No Documento de Reflexão sobre o Aprofundamento da UEM,⁸ publicado na sequência do Livro Branco sobre o Futuro da Europa, a Comissão retoma boa parte das ideias exploradas por Stiglitz, reconhecendo as deficiências de conceção inicial da moeda única, recordando o compromisso de completar a UEM assumido na Declaração dos 60 Anos do Tratado de Roma, ao mesmo tempo que afirma ter chegado a altura de colocar o pragmatismo à frente dos dogmas (p.31), e a construção de pontes acima das desconfianças. No documento, a Comissão insta os Estados-membros a concluírem a união bancária, através da criação de um fundo único de resolução e de um sistema europeu de seguros de depósitos; abre

7 Stiglitz, Joseph E. (2016), *O Euro. Como uma moeda única ameaça o futuro da Europa*, Bertrand Editora, Lisboa, p. 317 e segs.

8 Comissão Europeia, *Documento de Reflexão sobre o Aprofundamento da União Europeia*, COM (2017) 291, de 31 de Maio de 2017. Cfr: https://ec.europa.eu/commission/publications/reflection-paper-deepening-economic-and-monetary-union_pt

portas à mutualização da dívida, com a emissão de um ativo seguro europeu (p.21-2); refere a necessidade de dotar a zona euro de uma função de estabilização macroeconómica (p.26); pugna pela criação de um Tesouro da zona euro – agregador de instrumentos existentes no seio da moeda única, como o mecanismo europeu de estabilidade – encabeçado por um ministro europeu das finanças (p.29).

Por seu turno, no discurso que proferiu sobre a Europa, Macron propõe a criação de um orçamento da zona euro, baseado em receitas próprias, e a criação de um ministro europeu das finanças.⁹ Macron defende mesmo a necessidade de harmonização europeia do imposto sobre os lucros das sociedades, e o lançamento de um imposto sobre as transações financeiras.

Se Macron conseguiu roubar o palco das atenções em sede de política europeia, em menos de um semestre, certo é que a chanceler alemã Angela Merkel permanece como fiel da balança das alterações que possam vir a ser acordadas em matéria de acabamento da zona euro. Tal como sublinha Jürgen Habermas no seu ensaio sobre o discurso do Presidente francês na Sorbonne, a Alemanha cerrou fileiras em torno do documento que o ministro das finanças alemão Wolfgang Schäuble apresentou no Eurogrupo, no qual se preconiza que a reforma da zona euro assente na evolução das funções do

mecanismo europeu de estabilidade para um fundo monetário europeu, entidade que permanecerá um órgão tecnocrático – sem qualquer tipo controlo democrático – mantido na esfera intergovernamental, e aplicando condicionalidade reforçada na prestação de auxílio financeiro a países em dificuldade. Com efeito, não será de esperar que o longo parto da gestação do quarto governo Merkel termine com a formação de um executivo orientado para uma política europeia mais condescendente com os problemas da zona euro. De acordo com Habermas:

"It's unlikely enough that a coalition government wracked by internal tension will be able to pull itself together to the degree necessary to modify the two parameters Angela Merkel established in the early days of the financial crisis: both the intergovernmentalism that granted Germany a leadership role in the European Council and the austerity policies that she, thanks to this role, imposed on the EU's southern countries to the self-serving, outsized advantage of Germany. And it is even more unlikely that this chancellor, domestically weakened as she is, will refrain from step forward to make clear to her charming French partner that she will unfortunately be unable to apply herself to the reform vision he has put forth. Vision, after all, has never been her strong suit." [Jürgen Habermas, 2017]¹⁰

9 'Emmanuel Macron's Europe. A Vision, Some Proposals', *Foundation Robert Schuman, Policy Paper*, nº445, 2017, Cfr: <https://www.robert-schuman.eu/en/doc/questions-d-europe/pe-445-en.pdf>

10 Habermas, Jürgen (2017), "What Macron Means for Europe: 'How Much Will the Germans Have to Pay?'" , *Spiegel Online*, 26 October, Cfr: <http://www.spiegel.de/international/europe/juergen-habermas-on-the-european-vision-of-emmanuel-macron-a-1174721.html>



Após um período económico delicado em virtude da crise do euro e um resgate ligeiro, Espanha conseguiu reacender o dinamismo da sua economia e controlar as contas públicas.

Conclusão

Após um período económico delicado em virtude da crise do euro e um resgate ligeiro, Espanha conseguiu reacender o dinamismo da sua economia e controlar as contas públicas. O retorno a uma situação de estabilidade governativa, depois de prolongado interregno, parecia abrir perspectivas para que Espanha dispusesse de vantagem comparativa às potências da zona euro, que enfrentavam desafios políticos consideráveis. Contudo, a forma como tem conduzido a questão das autonomias territoriais poderá prejudicar a perceção externa do país e fazer perigar o almejado protagonismo acrescido na política europeia, com o pretendido assento nas cimeiras dos países grandes, no lugar do Reino Unido.

Em termos económicos, Portugal terá tido um ano para recordar. Como se viu, conseguiu reverter a desconfiança que

a alteração de paradigma de política económica e orçamental do atual governo havia causado na fase inicial. Na verdade, a excelente execução orçamental do ano transato teve um impacto de relevo junto dos governos europeus – mesmo dos mais céticos – das instituições europeias, da imprensa especializada e dos agentes financeiros. Sendo certo que o ministro Centeno, em estilo português suave, demonstrou aos homólogos do Eurogrupo, bem como aos responsáveis da Comissão Europeia que existe outro caminho para a condução da política económica, com alternativas que não se esgotam na obsessão austeritária. Em todo o caso, será importante recordar que a exorbitância da dívida pública – um legado da crise do euro, não reclamado – manterá o país à mercê da volatilidade dos mercados internacionais, fazendo perigar os progressos conseguidos nos últimos anos.

Europe-Japan cooperation for a rules-based international liberal order

Mario Esteban & Luis Simón

Despite its shortcomings, the international liberal order is worth saving. Therefore, international actors committed to that system, such as the EU and Japan, should cooperate in its revitalisation.

Summary

The rise of emerging powers and a significant questioning of key pillars of the liberal order in some OECD countries bring uncertainty to the durability of the current international order. Despite its shortcomings, this open and rule-based international liberal order has created conditions for reaching unprecedented levels of socioeconomic development and stability across the world. Therefore, likeminded actors such as Europe and Japan should redouble their efforts to reinvest the features of the liberal order that favour inclusiveness and fairness. Doing so, they will make it less likely for rising powers to resort to force to secure their interests

and will deal more effectively with daunting traditional security threats and the provision of global common goods. The adoption of an EU-Japan Economic Partnership Agreement and a Strategic Partnership Agreement would be the clearest signal that Brussels and Tokyo are joining forces in this task.

Analysis

Although the international liberal order has favoured freedom, prosperity and stability across the globe more than any past international order, its own excesses and the growing international influence of countries that did not participate in its creation are putting its durability at risk.¹

In this context, where the validity of the international liberal order is under question both in the OECD countries and beyond, Europe and Japan should redouble their efforts to reinvest the features of the liberal order that promote inclusiveness and fairness abroad and at home. Doing

¹ For a deeper discussion of the future of the liberal world order see Charles Powell (2017), '¿Tiene futuro el orden liberal internacional?', ARI nr 56/2017, Elcano Royal Institute.

so, they will make less it likely for rising powers to resort to force to secure their interests and will mobilise domestic support for its preservation. Moreover, the joint reinforcement and improvement of the liberal order is the more effective strategy for facing both daunting traditional security threats, like the North Korean nuclear crisis, and the provision of global common goods as epitomised by the UN's Sustainable-Development Goals.

The EU and Japan have traditionally been two of the main supporters of the liberal international order in close cooperation with the US and its allies. As advanced, industrialised democracies, the EU and Japan have many common interests and work together regularly with one another in many international and multilateral forums. Over the years the scope of the EU-Japan relationship has broadened from the trade-related issues of the 1970s and 80s and the intensity of their cooperation has deepened to the extent that at the EU-Japan Summit of July 2017 a political agreement was announced to conclude a bilateral Economic Partnership Agreement and a Strategic Partnership Agreement based on shared fundamental values. The actual adoption of these agreements would be the clearest signal that Brussels and Tokyo are joining forces in the revitalisation of the liberal order.

The questioning of an international order that is worth saving

According to John Ikenberry, the international liberal order reflects the merger (or overlap) of two very different projects. On the one

hand, there is the modern system of States that dates back to the Peace of Westphalia (1648), based on their inviolable sovereignty; on the other, a political and economic order that essentially emerged in the 19th and 20th centuries promoted by the US and the UK in opposition to authoritarianism and mercantilism. This dichotomy resulted in a certain contradiction between the State-centred Westphalian system and the global economic governance institutions created after the Second World War.

These tensions became aggravated in the aftermath of the Cold War, when certain OECD countries wanted to add institutional and conceptual elements to the liberal order, such as the International Criminal Court and the Responsibility to Protect, which eroded the Westphalian principle of national sovereignty in the name of Human Rights. These developments facilitated US-led interventions with very questionable results in countries such as Iraq and Libya. In view of these events, a significant number of countries, many of them with a history of colonial oppression, and some of them with impeccable democratic credentials, voiced their opposition to the erosion of the principle of State sovereignty, which they regarded as a means of defence against the hegemon. This popular narrative in non-OECD countries clashes with a prevalent narrative in OECD countries that underlines the beneficial nature of US hegemony thanks to its leading role in the provision of global common goods such as security, free trade and financial stability.



The acceleration of globalisation experienced after the end of the Cold War has pushed forwards a swift liberalisation of the global economic order, particularly after the creation of the World Trade Organisation in 1994.

Whereas the political interventionist nature of the liberal order is mainly questioned in non-OECD countries, the economic foundations of the liberal order are receiving growing criticism in OECD countries as a raising protectionism and inward-looking trends seem to indicate. The acceleration of globalisation experienced after the end of the Cold War has pushed forwards a swift liberalisation of the global economic order, particularly after the creation of the World Trade Organisation in 1994. This is perhaps the most inclusive area of the current international order, since it has allowed the full participation of States such as the People's Republic of China (2001) and the Russian Federation (2012), which did not participate in its creation.

One of the most significant results of the integration of the developing economies in the liberal economic order has been a massive growth of the middle classes in those countries, with a consequent increase in social support for that international economic order. On the contrary, growing inequalities and the deterioration, whether in absolute or relative terms, of the standards of living of the middle classes in the most

developed economies have fostered opposition to the liberal international economic order in the shape of nationalist populism and anti-globalisation movements. Brexit and the election of Donald Trump are the two most visible examples of the phenomenon. Political criticism of the liberal order from non-OECD countries and economic criticism from OECD countries are sometimes connected, in particular through Russian hybrid practices such as information warfare and fake news.

Despite all its shortcomings, the international liberal order should not be discarded, but reformed. Going back to Ikenberry, the liberal international order has brought unprecedented levels of peace and prosperity to mankind thanks to two of its features: it is inclusive and it is based on rules. The liberal international economic order is built upon rules of nondiscrimination and market openness, establishing a system with low participation barriers, high potential returns and a broad distribution of economic benefits beyond the leading powers. The rise of China and its claim to be a champion of free trade and globalisation in the context of the protectionist Trump

Administration illustrate the high standards of inclusiveness of the liberal order. Along the same lines, the dense network of multilateral norms and institutions that structures the international liberal order restricts power politics and makes the behaviour of international actors more predictable. By doing so, the international liberal order facilitates cooperation and collective problem solving, which is essential for tackling many challenges such as climate change, international terrorism and the proliferation of weapons of mass destruction, whose effective solution is well beyond the capabilities of a single State.

What can Europe and Japan do?

In order to reinvigorate the international liberal order, Europe and Japan should increase their commitment to its normative and institutional foundations, being more willing to bind themselves to international law and institutions, and should try to persuade their traditional allies to do so. The EU and Japan should cooperate to lead different multilateral agreements and institutions in multiple areas such as free trade, global warming, nuclear proliferation and terrorism. Their leadership should be exercised in an open, inclusive and rule-based manner that spreads gains widely, both within and outside their borders, instead of adopting a narrow focus on maintaining the current balance of power. This is not to deny that some global and regional balances of power could be more conducive than others to the preservation of the international liberal order. But by following this course, with a greater concern about absolute than relative gains,

Europe and Japan are more likely to continue to be a source of international prosperity and stability than of geopolitical or economic disruption.

Besides cooperating along these lines both at the multilateral and bilateral levels, the strongest signal that the EU, its member States and Japan could send to the international community would be establishing bilateral economic and strategic partnership agreements. The negotiations for a EU-Japan Economic Partnership Agreement started in 2013, but at that time none of the actors involved took them as a priority. However, the process accelerated in 2017. On 6 July, Donald Tusk, Jean-Claude Juncker and Shinzō Abe announced an agreement in principle on the main elements of the EU-Japan Economic Partnership Agreement and the negotiations were finalised on 8 December. If drawing up, translating and approving the Partnership Agreement by the European and concerned national parliaments go smoothly, the bilateral free-trade agreement could come into force in 2019.

The Economic Partnership Agreement should bring substantial economic gains to both sides, the EU estimates it will save €1 billion in customs duties per year and boost annual exports to Japan from €80 billion to more than €100 billion, while Japan expects a similar saving in customs duties and a 29% increase in exports to the EU. However, the speeding up of negotiations has had other motives. The completion of such an ambitious free-trade agreement

–covering a wide range of issues such as trade in goods and services, intellectual property rights, non-tariff measures, public procurement and investments, by two of the biggest economies of the world, which jointly comprise 19% of world GDP and 38% of global exports– would have two significant implications. First, it will help the EU and Japan shape global trade rules in line with their high standards and regulations. Secondly, it will be a clear message against protectionism, showing that two of the biggest global economies are willing to further liberalise even if the US is taking a protectionist turn.

Both sides should also take advantage of the momentum created by the progress made in the economic partnership agreement to strengthen bilateral cooperation in dealing with common socioeconomic challenges, such as growing inequality and the sustainability of the welfare state, which are contributing to raising domestic discontent against the liberal order. Both sides have valuable experience in dealing with this and related issues, such as the technological revolution, ageing population and educational reform, and should increase their exchange of good practices in these fields through regular sectoral dialogues. In addition, other related issues, such as tax avoidance and evasion, cannot be fought only at the national level but should be tackled at international forums, like the G20 framework, where the EU and Japan cooperate.

In parallel to the Economic Partnership Agreement, the EU and Japan negotiated a Strategic Partnership Agreement since they decided that both would be adopted simultaneously. As mentioned above regarding the EU-Japan Economic Partnership Agreement, the Strategic Partnership Agreement is also regarded in Brussels and Tokyo as a sign of their commitment to upholding and reinforcing the normative foundations of the liberal order. The Strategic Partnership Agreement would be a legally binding pact beyond political dialogue and policy cooperation, covering security policy and cooperation on regional and global challenges, such as climate change, development policy and disaster relief. In addition, the EU and Japan are currently negotiating a Framework Participation Agreement that would pave the way for Tokyo's direct involvement in the operations and missions of the EU's Common Security and Defence Policy.

The adoption of the Strategic Partnership Agreement will be facilitated by the numerous similarities in the EU's and Japan's geostrategic perspectives on the world. Both are interested in preserving an open and stable maritime system globally, upon which their economic prosperity and security depend, and of the non-proliferation regime. In addition, both are aware that preserving a balance of power globally and in their respective home regions is critical to achieving these goals and they therefore oppose unilateral modifications of the status quo in contested areas. Moreover, both



The Indian Ocean is the gateway to the Persian Gulf, which is the main source of oil for Europe and Japan –as well as an important source of gas–.

Europeans and Japanese are aware that they must contribute to preserving stability in other key regions, in particular the Persian Gulf and South and Central Asia, but also East Asia (in the case of Europeans) and Europe (in the case of Japan). This leads to another key common strategic objective, namely the preservation of the freedom of navigation in waterways that are key to communications within the Eurasian landmass, essentially the Indian Ocean but also, increasingly, the Arctic.

This shows that Europeans and Japanese share a great deal, because these geopolitical objectives guide their respective foreign and defence policies. Of course, they differ when it comes to prioritising, in the sense that they each give more attention to their immediate vicinities and the further away they get from them the less resources and political support there is available for supporting their objectives and vision. As such, the 'meeting places', and perhaps the best venues, for security cooperation between Japan and Europe are the so-called 'middle spaces' of the Indian Ocean, Central Asia and the Arctic, namely the

areas that straddle geopolitically the Euro-Mediterranean neighbourhood and Asia-Pacific, in the sense that instability in those areas deeply affects both Europeans and Japanese.

The question, therefore, is a more operational one: how can Europeans and Japanese cooperate to underpin a balance of power in the 'middle spaces'? It is difficult to overstate the importance of the Indian Ocean in the context of Europe-Japan relations. Over 90% of the trade between Europe and East Asia is seaborne and is largely conducted through that ocean. The Indian Ocean leads Europeans and Japanese to the mineral riches of East Africa and to the Indian sub-continent –an important source of cheap labour and manufactured products–. Given their demographic projection, East Africa and the Indian sub-continent offer considerable potential as investment and export markets in the medium and long term. Critically, the Indian Ocean is the gateway to the Persian Gulf, which is the main source of oil for Europe and Japan –as well as an important source of gas–.



If Europeans and Japanese are to fully exploit the energy and mineral potential of Central Asia they must help uphold a (favourable) balance of power in the region.

More broadly, the increasing dependence of countries like China, India, Japan and South Korea on Persian-Gulf energy means the economic development and stability of East Asia is increasingly tied to the Middle East. Thus, Europeans and Japanese share two fundamental geostrategic objectives: the security of the Indian Ocean Sea Lanes of Communication (SLoC) and the existence of a balance of power in the Indian Ocean 'rim'. The fight against piracy in the Gulf of Aden is an important step for Europe-Japan cooperation in an Indian Ocean context –and could be complemented with similar efforts in the area of the Strait of Malacca–. However, such cooperation should be extended into other areas such as intelligence, surveillance and reconnaissance, joint surface and subsurface patrols, and naval exercises and training.

Admittedly, Central Asia's importance as a trade conduit between Asia and Europe pales in comparison to that of the Indian Ocean. Current efforts to reinvigorate the notion of a Eurasian 'silk road' could conceivably lead to a reevaluation of the continental connection between Europe and Asia. However, measured against the Indian

Ocean, continental routes remain both more expensive and riskier –as they cross multiple countries in geopolitically unstable areas such as South Asia, the Middle East and Central Asia itself–. Having said that, both Europeans and Japanese are interested in Central Asia's energy and mineral riches.

If Europeans and Japanese are to fully exploit the energy and mineral potential of Central Asia they must help uphold a (favourable) balance of power in the region. This becomes particularly important as NATO forces wind down their presence in Afghanistan and Russia and China consolidate their influence across Central Asia. The spectre of Russian political hegemony, Chinese economic dominance or some form of Sino-Russian condominium would cut the Central Asian republics off from the global economic system. In order to prevent this from happening, Europeans and Japanese must continue to work alongside the US, India and like-minded partners to help underpin the autonomy of Afghanistan and the Central Asian republics and promote political and economic cooperation between them.

The Arctic is another region where Europeans and Japanese have much in common. It is estimated to hold some 20% of the world's gas reserves and around 25% of its oil reserves. As such, Europeans and Japanese see the development of the 'High North' as an opportunity to reduce their energy dependence on Russia and the Persian Gulf. Beyond energy, as the polar ice caps continue to melt, the Arctic Ocean promises to facilitate the communication between Europe and North-East Asia by cutting the shipping route from Hamburg to Shanghai by some 6,400km.

As China, Japan and South Korea reach northwards and Russia, the US, Canada and northern Europeans consolidate their positions in the Arctic, the 'High North' is likely to become an increasingly crowded and contested geopolitical space. Europeans and Japanese must therefore work alongside their North-American partners to ensure regional stability and the adequate integration of the 'High North' as an energy and communications hub in the rules-based international liberal order.

Another key security issue that is a common concern to the EU and Japan, and in which they share a principled position, is the maintenance of the non-proliferation regime. Unlike some of their traditional allies, all EU member states and Japan have signed and ratified the Comprehensive Nuclear Test-Ban Treaty. The nuclear and missile programmes of the Democratic People's

Republic of Korea pose the most blatant threat to the non-proliferation regime and also a direct threat to Japan, mainly due to the maintenance of US military bases on Japanese soil and the risk of an accident in a missile test, and to a common ally, the US. Therefore, it is imperative for the EU, its member States and Japan to maintain a common position on the issue. So far, the EU and Japan have cooperated to counter the threat through the imposition of economic sanctions and by opening the door for meaningful dialogue with Pyongyang. As the North Korean nuclear programme develops, Europe and Japan should work closer together to defend a common stance that keeps putting economic and diplomatic pressure on Pyongyang and preclude both the recognition of North Korea as a nuclear power and military intervention.

Another area for cooperation between Europe and Japan is Strategic Communication. The dissatisfaction of some sectors of the European and Japanese populations with the international liberal order is fuelled by hybrid practices, such as information warfare and fake news from Russia and China. In this context, new Strategic Communication policies are needed in Europe and Japan to increase domestic support for the maintenance of the international liberal order, providing tools to better communicate its benefits and potential for reform and the eventual implications of its fall.

Conclusion

The rise of emerging powers and a significant questioning of key pillars of the liberal order in some OECD countries bring uncertainty to the durability of the current international order. Despite its shortcomings, this open and rule-based international liberal order has created conditions for reaching unprecedented levels of socioeconomic development and stability across the world. Therefore, likeminded actors such as Europe and Japan should redouble their efforts to

reinvest the features of the liberal order that favour inclusiveness and fairness. Doing so, they will make it less likely for rising powers to resort to force to secure their interests and will deal more effectively with daunting traditional security threats and the provision of global common goods. The adoption of an EU-Japan Economic Partnership Agreement and a Strategic Partnership Agreement would be the clearest signal that Brussels and Tokyo are joining forces in such a task.

Un análisis de los atentados terroristas en Barcelona y Cambrils

Fernando Reinares y Carola García-Calvo

Miembros de una célula formada en Ripoll por nueve jóvenes y adolescentes musulmanes de segunda generación, radicalizados por un imán con pasado yihadista y movilizados a favor de Estado Islámico, ejecutaron en agosto de 2017 dos atentados que distaron de ser los ambiciosos y mortíferos actos de terrorismo inicialmente planeados.

Resumen

Los días 17 y 18 de agosto de 2017, separados entre sí por menos de nueve horas, se cometieron dos atentados terroristas en Barcelona y Cambrils. Sus autores, que utilizaron vehículos y cuchillos para ocasionar 16 muertos y cerca de 140 heridos, pertenecían a una célula yihadista formada en la localidad gerundense de Ripoll por 10 individuos, incluyendo cuatro parejas de hermanos y un imán salafista que radicalizó a los demás integrantes. Un análisis basado en entrevistas con expertos antiterroristas de Mossos d'Esquadra,

Cuerpo Nacional de Policía, Guardia Civil, Centro Nacional de Inteligencia y Audiencia Nacional, complementado tanto por documentos judiciales y policiales como por fuentes secundarias, permite afirmar que los atentados pudieron ser mucho más ambiciosos y letales. Los terroristas tenían previsto actuar mediante furgones cargados con TATP, pero improvisaron al estallar la base de operaciones donde fabricaban el explosivo. Estado Islámico asumió ambos atentados y describió a los terroristas como sus soldados. Aunque la red operativa de dicha organización yihadista ya quiso atacar en Barcelona en 2015, la naturaleza de su relación con la célula de Ripoll es, al día de hoy, uno de los grandes interrogantes del caso.

Análisis

El 16 de agosto de 2017, poco antes de la medianoche, una gran explosión destruyó una casa situada en Alcanar, localidad costera de la provincia de Tarragona. Como resultado de esa explosión, dos hombres que se encontraban en el interior de la propiedad murieron y un tercero, que resultó

herido, fue trasladado a un hospital de la cercana ciudad de Tortosa. En un primer momento, las autoridades no sospecharon relación alguna con el terrorismo, pero los tres individuos eran yihadistas movilizados a favor de Estado Islámico como integrantes de una célula más amplia cuyos miembros estaban preparando atentado en Barcelona y quizá en otro u otros lugares.¹ La casa de Alcanar era su base de operaciones y el lugar donde estaban produciendo explosivos, más concretamente triperóxido de triacetona (TATP). Esta sustancia cristalina y extremadamente sensible, también conocida como “la madre de Satán”, explotó accidentalmente cuando dos de los yihadistas estaban secando y moviendo parte de la misma.²

Al perder su base de operaciones y el lugar en que fabricaban TATP, otros miembros de la célula modificaron sus planes iniciales e improvisaron atentados mediante el uso de vehículos, al día siguiente, 17 de agosto, en Barcelona y algunas horas después, en la madrugada del 18 de agosto, en Cambrils. Tras esbozar cómo los miembros de la célula alteraron sus planes iniciales para finalmente perpetrar el más devastador atentado en España en más de una década

–tras la matanza del 11 de marzo de 2004 en Madrid– este ARI examina la evolución de la amenaza terrorista en Barcelona y el conjunto de Cataluña dentro de su contexto español. Pasa entonces a describir cuanto se conoce acerca de la célula constituida en Ripoll que estuvo detrás de los atentados y la naturaleza de sus vínculos con la organización yihadista Estado Islámico. Finalmente, se detiene en reflexionar sobre algunas de las lecciones que pueden aprenderse del fracaso en evitar los atentados.

Este análisis ha sido elaborado a partir de nueve sesiones de entrevistas con profesionales policiales, de inteligencia y judiciales conocedores del caso, las cuales fueron realizadas por los autores entre septiembre y diciembre de 2017, tanto en Barcelona como en Madrid. Entre los profesionales entrevistados hubo responsables de la Policía de la Generalitat de Cataluña o Mossos d'Esquadra (en adelante Mossos), del Cuerpo Nacional de Policía (CNP) de la Guardia Civil (GC), del Centro de Inteligencia contra el Terrorismo y el Crimen Organizado (CITCO), del Centro Nacional de Inteligencia (CNI) y de la Audiencia Nacional.³ Los contenidos de

1 Audiencia Nacional, Juzgado Central de Instrucción núm. 4, *Diligencias Previas 60/2017*, Auto de 22 de agosto de 2017, p. 3. En una inspección inicial del lugar, agentes de la policía autonómica catalana, los Mossos d'Esquadra, consideraron probable que la explosión estuviese relacionada con un laboratorio ilegal de drogas o con la recarga no autorizada de bombonas de butano para usuarios de algún camping situado en las proximidades.

2 Antonio Baquero y Guillem Sánchez (2017), “Los terroristas de Ripoll tenían 100 kilos de explosivos para atacar en Barcelona”, *El Periódico*, 13/IX/2017.

3 Queremos expresar nuestra gratitud a todos los entrevistados por su tiempo y atención. Hemos tratado de manera conjunta e indiferenciada la información derivada de los encuentros con ellos, sin atribuciones concretas. A menos que indiquemos lo contrario, la información sustantiva de este artículo emana de esas entrevistas, que fueron tanto individuales como colectivas. Debido al secreto que existe sobre las actuaciones al respecto en la Audiencia Nacional, es importante señalar que ninguna mención que pudiera relacionarse con dichas diligencias procede de las entrevistas mantenidas. Asimismo, damos las gracias a Álvaro Vicente, ayudante de investigación en el Programa sobre Terrorismo Global del Real Instituto Elcano, por su extraordinaria colaboración en la recogida y contraste de fuentes abiertas.



El propósito de los terroristas que estaban fabricando TATP era el de llevar a cabo “una acción terrorista de gran envergadura”.

este análisis también se han sustentado en documentos judiciales y policiales existentes no sujetos a secreto de sumario, complementándose con fuentes abiertas.

De furgones con TATP a vehículos sin bombas

El propósito de los terroristas que estaban fabricando TATP era el de llevar a cabo “una acción terrorista de gran envergadura”.⁴

La explosión en su base de operaciones que frustró esos preparativos, lejos de paralizar a otros miembros de la célula o de conducirlos a entregarse a las autoridades, los galvanizó hacía una actuación alternativa e improvisada. Es posible que esto ocurriera porque anticiparon que era cuestión de tiempo que la policía los identificase después de interrogar a su correligionario

hospitalizado en Tortosa o tras comprobar la información relativa al coche y la motocicleta de gran cilindrada que se encontraban aparcados frente a la casa de Alcanar cuando esta se desmoronó. Es asimismo altamente probable que al menos uno de los miembros de la célula se percatara de lo ocurrido en Alcanar y de sus consecuencias cuando, durante la mañana y primeras horas de la tarde del 17 de agosto, los Mossos, habiendo interrogado infructuosamente al individuo herido, trataron de localizar a los usuarios de ambos vehículos mediante llamadas telefónicas. Al menos una de esas llamadas fue recibida hacia las 15:00 horas del 17 de agosto, por un miembro de la célula llamado Younes Abouyaaqoub, mientras este conducía un furgón alquilado por una vía de circunvalación, en un punto

⁴ *Diligencias Previas 60/2017*, Auto del 22 de agosto de 2017, pp. 3-4. TATP fue el explosivo utilizado por militantes de Estado Islámico en los atentados de noviembre de 2015 en París y de marzo de 2016 en Bruselas, así como en el de mayo de 2017 en Manchester. Fue igualmente utilizado por al-Qaeda en incidentes terroristas como el del 21 de julio de 2005 en Londres y de septiembre de 2009 en Nueva York. Los integrantes de la red que preparó y ejecutó los atentados del 11 de marzo de 2004 en Madrid consideraron utilizar TATP antes de optar por otro tipo de explosivos. Véase, en relación con todo ello, Neville Dean, Caroline Gammell y John Bingham (2007), “21 July bombers planned London carnage”, Press Association, 15/1/2007; “Najibullah Zazi Pleads Guilty”, US Department of Justice, 22/1/2010; Fernando Reinares (2014), *¡Matadlos! Quién estuvo detrás del 11-M y por qué se atentó en España*, Galaxia Gutenberg, Barcelona, pp. 210-211; y Fernando Reinares (2017), *Al Qaeda's Revenge: The 2004 Madrid Train Bombings*, Columbia University Press, Nueva York, p. 146.

situado a una hora del centro de Barcelona.⁵ Todo indica que, como resultado de esta llamada, Younes Abouyaaqoub decidió cambiar el sentido de su marcha y encaminarse hacia el centro de Barcelona. A partir de ese momento, tanto él como el resto de los miembros de la célula que no se habían visto afectados por la explosión de Alcanar, redirigieron de manera improvisada y descoordinada su iniciativa de atacar. En torno a las 16:30 horas, Younes Abouyaaqoub, que había conducido el furgón hasta la Plaza de Cataluña, se introdujo con dicho vehículo en el popular paseo peatonal de La Rambla, concurrido tanto por barceloneses como por turistas.⁶ Embistió deliberadamente contra los viandantes, zigzagueando durante varios cientos de metros y tratando de alcanzar al mayor número de ellos. Trece personas murieron en el acto y más de 100 resultaron heridas.⁷ Younes Abouyaaqoub huyó a pie de la escena del atentado caminando a través de un mercado adyacente. Poco después secuestró un coche, amenazando con un cuchillo y apuñalando al conductor

hasta ocasionarle la muerte. Luego, con este mismo coche robado, pudo atravesar un control establecido por los Mossos todavía dentro del perímetro urbano de Barcelona y se dio a la fuga.

El coche utilizado por Younes Abouyaaqoub para escapar se encontró posteriormente abandonado en el municipio de Sant Just Desvern, al sur de Barcelona. Cuatro días después, el 21 de agosto, los Mossos recibieron, a través de residentes en la zona de Subirats, información sobre un individuo de sus características que se hallaba en el entorno de esa localidad, a unos 40 km de Barcelona. Una pareja de seguridad ciudadana de los Mossos localizó a Younes Abouyaaqoub en campo abierto. Antes de que los policías abrieran fuego contra él, gritó "Alá es el más grande" y se dirigió corriendo hacia ellos mientras exhibía un cinturón explosivo falso, como los que portaban los terroristas de Cambrils.⁸ Este falso cinturón era probablemente un ardid para intimidar a quien lo visualizara y también para forzar que la policía le diera

5 Manuel Cerdán (2017), "Un mossos habló 4 minutos por teléfono con el terrorista de La Rambla dos horas antes de la matanza", *Okdiario*, 15/XI/2017. Aun cuando el coche que estaba aparcado junto a la casa de Alcanar figuraba a nombre del hermano menor de Younes Abouyaaqoub, Houssaine. Se sabe, a este respecto, que los Mossos establecieron también contacto telefónico con un hermano mayor Younes. Véase, Patricia Ortega-Dolz (2017), "Los Mossos buscaban a Younes, el autor de la matanza de La Rambla, horas antes de que la llevara a cabo", *El País*, 20/XI/2017.

6 Aproximadamente al mismo tiempo, una segunda explosión sacudió los restos de la casa de Alcanar, mientras policías y bomberos se encontraban trabajando en tareas de desescombro.

7 Una de las personas que resultó herida de gravedad como consecuencia del atentado en La Rambla murió 10 días después, el 27 de agosto. Entre los 14 muertos y más de 100 heridos se cuentan personas de al menos 35 países. "Muere una mujer alemana de 51 años herida en el atentado de La Rambla y se elevan a 16 las víctimas", *El Mundo*, 27/VIII/2017, y "Las víctimas del atentado en Barcelona," *El País*, 21/VIII/2017.

8 Younes Abouyaaqoub recorrió a pie y en solitario, entre la noche del 17 de agosto y el 21 de agosto, la distancia entre Sant Just Desvern y las proximidades de Subirats. Sucio y sin dinero ni apoyo, el mismo día en que fue identificado trató sin éxito de robar un coche y prosiguió su huida campo a través, refugiándose brevemente en el recinto de una masía, a unos ocho kilómetros del lugar en que fue abatido. Guillem Sánchez (2017), "Muere Younes, muere la célula de Ripoll", *El Periódico*, 21/VIII/2017; Mayka Navarro (2017), "Abouyaaqoub ha caído", *La Vanguardia*, 22/VIII/2017; y Mayka Navarro (2017), "Abouyaaqoub se escondió en una masía de Subirats y dejó una huella", *La Vanguardia*, 28/VIII/2017.



En conjunto, los dos atentados terroristas en Barcelona y Cambrils dejaron un cruento saldo de 16 muertos y unos 140 heridos.

muerte, alcanzando así lo que consideraba el martirio y sus correspondientes recompensas en el paraíso.⁹

Casi nueve horas después del atentado con vehículo en La Rambla, en torno a las 01:15 de la madrugada del 18 de agosto, otro coche con cinco miembros de la misma célula yihadista en su interior arremetió contra viandantes en un paseo peatonal de la localidad costera de Cambrils, en la provincia de Tarragona, a unos 120 km de Barcelona.¹⁰ El coche, que estaba a nombre del hermano de uno de esos terroristas, terminó por embestir a un vehículo de los Mossos. Los cinco terroristas salieron del vehículo portando también falsos

cinturones suicidas y se abalanzaron indiscriminadamente sobre los transeúntes utilizando grandes cuchillos y un hacha que habían adquirido cuatro horas antes.¹¹ Una persona resultó muerta y varias otras heridas antes de que los terroristas fueran abatidos por un policía.¹² Los miembros de la célula habían alquilado un segundo furgón, pero una colisión de tráfico la tarde anterior, cuando uno de ellos se encontraba al volante, impidió que lo usaran, en lugar de o junto al coche que finalmente utilizaron en Cambrils.¹³

En conjunto, los dos atentados terroristas en Barcelona y Cambrils dejaron un cruento saldo de 16 muertos –sin incluir en este

9 Mohammed M. Hafez (2010), "The alchemy of martyrdom: Jihadi Salafism and debates over suicide bombings in the Muslim world", *Asian Journal of Social Science*, vol. 38, nº 3, especialmente pp. 371-372.

10 Antes de llegar al lugar, los terroristas estuvieron buscando en las cercanías otro que estuviese más concurrido, pero no lo localizaron o, si lo localizaron, no pudieron acceder al mismo.

11 *Diligencias Previas 60/2017*, Auto del 22 de agosto de 2017, pp. 5-6. El atentado de Cambrils se asemeja al perpetrado en la zona del London Bridge y Borough Market, en Londres, la noche del 3 de junio de 2017, por terroristas que portaban falsos cinturones explosivos. Véase "London terror attack: Terrorists wore fake suicide vests, police say", *The Independent*, 4/VI/2017.

12 *Diligencias Previas 60/2017*, Auto del 22 de agosto de 2017, pp. 5-6.

13 *Ibid.*, p. 7. Uno de esos cinco terroristas colisionó hacia las 15:25 horas del 17 de agosto, mientras conducía por la autopista AP-7, en las cercanías de Cambrils, el aludido segundo furgón, alquilado ese mismo día en una agencia de Parets del Vallès, provincia de Barcelona. Salió corriendo a pie del lugar en que se produjo el accidente de tráfico y fue posteriormente recogido por otros miembros de la célula en un área de servicio ubicada en la A-7, en el término de Cambrils, siendo la primera gasolinera que se encuentra cuando se abandona la autopista AP-7 en esa localidad, a donde aquél primero había llegado a pie y desde donde contactó con los segundos. Mayka Navarro y José María Brunet (2017), "Los asesinos en el súper", *La Vanguardia*, 24/VIII/2017

número a los ocho yihadistas abatidos– y unos 140 heridos.¹⁴ Pero la evidencia disponible indica que la célula terrorista había planeado una operación mucho más ambiciosa y potencialmente mucho más mortífera. Su intención original era la de cargar los dos furgones que habían alquilado con grandes cantidades de TATP junto a bombonas de gas inflamable, convirtiéndolos en vehículos explosivos con los que llevar a cabo un gran atentado o serie de atentados, muy verosimilmente en Barcelona, pero puede que también en otros lugares de España o, como enseguida veremos, de Francia. Parece que los terroristas pretendían utilizar las bombonas de gas para amplificar la explosión. Pero técnicamente es difícil que esto hubiera sido así. Las bombonas podrían de cualquier manera haberse tornado en metralla durante una explosión.

Se sabe que tres miembros de la célula terrorista habían acudido a una agencia de alquiler de automóviles en Sabadell, provincia de Barcelona, el 16 de agosto –horas antes de la explosión en Alcanar– donde alquilaron dos furgones. Uno de estos dos vehículos fue utilizado en el atentado de La Rambla.¹⁵ Por otro lado, alrededor de 120 bombonas de butano y propano se hallaban almacenadas en la casa de

Alcanar. Entre los escombros del inmueble se encontraron además unos 500 litros de acetona, bicarbonato y aproximadamente 340 litros de peróxido de hidrógeno.¹⁶ Se recuperaron igualmente clavos para metralla y pulsadores para iniciar la detonación de artefactos explosivos. Igualmente se encontró un chaleco suicida que por su configuración era claramente viable, aparte de restos correspondientes a otros falsos. Había también restos de TATP. Los terroristas habían empezado a rellenar cilindros metálicos con metralla y parte del TATP que habían producido.¹⁷ Todo indica que los miembros de la célula terrorista contaban con suficientes precursores químicos para producir más de 200 kilos de TATP, puede que incluso hasta 250 kilos.

La mayor parte de esos materiales y sustancias precursoras fueron adquiridos los días 1, 2 y 16 de agosto.¹⁸ En la tarde del 16 de agosto, horas antes de la explosión en Alcanar, miembros de la célula adquirieron fundas de almohada y bridas en Sant Carles de la Ràpita, provincia de Tarragona, las cuales iban a ser utilizadas para guardar y portar TATP.¹⁹ La bandera de Estado Islámico aparecía dibujada con rotulador de color negro, en al menos una de esas fundas. Tanto estas adquisiciones como el alquiler de dos furgones el mismo día sugieren que

14 Hubo víctimas mortales de nueve nacionalidades: seis españolas, tres italianas, dos portuguesas, una belga, una con doble nacionalidad australiana y británica, una alemana, una estadounidense y una canadiense.

15 *Diligencias Previas 60/2017*, Auto del 22 de agosto de 2017, p. 7.

16 “Los terroristas compraron 340 litros de material para explosivos con la documentación del detenido en Castellón”, *La Vanguardia*, 25/IX/2017.

17 Baquero y Sánchez (2017), “Los terroristas de Ripoll tenían 100 kilos de explosivos para atentar en Barcelona”, cit.

18 *Diligencias Previas 60/2017*, Auto de 22 de agosto de 2017, p. 6.

19 *Ibid.*, p. 6.



Entre enero de 2013 y septiembre de 2017, las cuatro provincias de Cataluña sumaron el 33% del total de yihadistas detenidos (222) o muertos (8) en España.

los terroristas habían previsto inicialmente un atentado o serie de atentados de gran magnitud el 17 de agosto o en la semana posterior. Los dos furgones habían sido alquilados por siete días, a partir del 16 de agosto. Los terroristas estarían esperando contar, como ya hemos indicado, con entre 200 y 250 kilos de TATP para actuar.

Los miembros centrales de la célula yihadista habían designado blancos en Barcelona, pero posiblemente también en alguna otra ciudad. Considerando la letalidad de los recursos acumulados por los terroristas y sus cruentas intenciones, el número de muertos en Barcelona pudo haber sido de centenares si no hubiese estallado accidentalmente su base de operaciones en Alcanar. En una declaración judicial, el único superviviente de esa explosión se refirió a “monumentos e iglesias, como la Sagrada Familia” entre los blancos.²⁰ Este individuo no es considerado

por los investigadores concedores del caso como uno de los principales miembros de la célula y carecería de conocimiento específico sobre los blancos concretos. Sin embargo, la Sagrada Familia era efectivamente uno de los sitios que aparecía marcado, mediante una búsqueda en Google Maps, en un teléfono móvil utilizado por integrantes de la célula, al igual que aparecía el Camp Nou, el estadio del Fútbol Club Barcelona.²¹

Planes anteriores para atentar en Barcelona

Entre enero de 2013 y septiembre de 2017, las cuatro provincias de Cataluña sumaron el 33% –es decir, 76– del total de yihadistas detenidos (222) o muertos (8) en España.²² No más de un 27% de los musulmanes o personas originarias de países mayoritariamente musulmanes que viven en el territorio español residen en Cataluña.²³ Ello apunta a una mayor ratio de

20 Jesús García, “El terrorista herido pide ‘perdón’ y se declara ‘arrepentido’”, *El País*, 24/VIII/2017.

21 El 20 de agosto, domingo, estaba previsto el encuentro entre el FC Barcelona y el Real Betis, que su jugó como estaba previsto, en el estadio Camp Nou. Véase Manuel Cerdán (2018), “La policía descubrió en un móvil que los yihadistas del 17-A querían poner una furgoneta bomba en el Camp Nou”, *Okdiario*, 19/II/2018.

22 Los cálculos se han realizado se acuerdo con la información contenida en la Base de Datos Elcano sobre Yihadistas en España (BDEYE).

23 Observatorio Andaluz y Unión de Comunidades Islámicas de España (2016), *Estudio demográfico de la población musulmana. Explotación estadística del censo de musulmanes en España referido a fecha 31/12/2016*, UCIDE, Madrid.



Cataluña ha sido un centro de actividad yihadista desde mediada la década de los 90 del pasado siglo.

extremismo violento entre los musulmanes en Cataluña que en el conjunto de España. Esto parece correlacionarse con la mucho mayor presencia salafista en Cataluña si la comparamos con la que existe en el resto de España. Es elocuente que, en 2016, un tercio de los 256 lugares de culto y centros islámicos existentes en Cataluña estuviese controlado por salafistas, una cifra que además se había más que duplicado respecto a la de 2006.²⁴

La provincia de Barcelona ha registrado algo más de una quinta parte –22%, o 53– de todos los yihadistas detenidos o muertos en España como resultado de su implicación en actividades relacionadas con el terrorismo durante ese mismo período, es decir entre enero de 2013 y septiembre de 2017, aunque no más del 17% de los

musulmanes o personas originarias de países mayoritariamente musulmanes que viven en España residen en la provincia de Barcelona.²⁵ A lo largo de ese período de tiempo, que coincide con el de una movilización yihadista sin precedentes en el conjunto de Europa Occidental, la provincia de Barcelona registró 1,6 yihadistas por cada 10.000 musulmanes. En el ámbito de Cataluña, sólo la provincia de Girona denota una tasa mayor, con 1,8 yihadistas por cada 10.000 musulmanes.²⁶

Cataluña ha sido un centro de actividad yihadista desde mediada la década de los 90 del pasado siglo. El primer yihadista detenido en España lo fue en Barcelona en 1995.²⁷ En Cambrils y la cercana Salou es donde Mohammed Atta, asistido por algún prominente yihadista residente en

24 Rebeca Carranco (2016), "Los salafistas controlan una de cada tres mezquitas en Cataluña", *El País*, 18/VI/2016. Las autoridades francesas están muy preocupadas con esta extraordinaria presencia de salafistas en Cataluña, comunidad autónoma fronteriza entre España y Francia, como fue revelado por el ex primer ministro francés Manuel Valls con motivo de una entrevista publicada cuatro meses después de los atentados en Barcelona y Cambrils; Carlos Segovia (2017), "Manuel Valls: 'Los salafistas han apostado por Cataluña y no se habla de ello ahora'", *El Mundo*, 13/XII/2017.

25 BDEYE. Asimismo, *Estudio demográfico de la población musulmana*.

26 Esa misma ratio es para el conjunto de España, incluidos los enclaves norteafricanos de Ceuta y Melilla, de 1,0 por cada 10.000 musulmanes o habitantes originarios de países mayoritariamente musulmanes.

27 Fue condenado al año siguiente de su detención. Véase Audiencia Nacional, Sala de lo Penal, Sección Segunda, *Sentencia 7/1996*.

la zona, se encontró con Ramzi Binalbish dos meses antes del 11-S.²⁸ En enero de 2003, una célula relacionada con al-Qaeda fue desmantelada en las provincias de Barcelona y Girona. Sus integrantes preparaban atentados químicos por medio de un producto conocido como “napalm casero” y también se les incautaron teléfonos móviles idénticos a los utilizados en las bombas del 11-M y manipulados de igual modo.²⁹ Precisamente algunos miembros de la red del 11-M huyeron hacia Irak a través de Santa Coloma de Gramanet, en la provincia de Barcelona, donde había una célula adscrita al Grupo Islámico Combatiente Marroquí (GICM).³⁰

La propia ciudad de Barcelona había sido designada como blanco de un plan terrorista cuando los preparativos para atentar en su red de metro fueron desbaratados en enero de 2008.³¹ Los detenidos tenían relación con una organización también asociada a al-Qaeda, Tehrik-e-Taliban Pakistan (TTP), cuyo portavoz reconoció su responsabilidad en el complot.³² Hasta 11 implicados en el mismo, incluyendo algunos residentes en la

ciudad y otros llegados poco antes desde Pakistán, fueron condenados.³³ Durante el período posterior al 11-M, en suma, la provincia de Barcelona produjo igualmente una alta proporción de los yihadistas en España. Entre 2004 y 2012, cuatro de cada 10 yihadistas condenados en España residían y fueron detenidos en la provincia de Barcelona.³⁴

Posteriormente, ya en el contexto de la actual movilización yihadista iniciada con la guerra civil en Siria, han sido varios los complots para atentar en Barcelona desbaratados con éxito. En abril de 2015, agentes de los Mossos detuvieron, en tres localidades de la provincia de Barcelona y una cuarta situada en la provincia de Tarragona, a ocho miembros de una célula a la cual pertenecían individuos de nacionalidad marroquí y españoles conversos, inspirados en sus actividades por Estado Islámico, que estaban preparando atentados en la ciudad de Barcelona.³⁵ Pese al carácter algo amateur de esos preparativos, habían obtenido ya una cantidad significativa de precursores

28 Fernando Reinares (2014), *¡Matadlos!*, op. cit., pp. 30-32; y Fernando Reinares (2017), *Al Qaeda's Revenge*, op. cit., pp. 19-20.

29 Audiencia Nacional, Sala de lo Penal, Sección primera, *Sentencia 6/2007*. Asimismo, Reinares (2014), *¡Matadlos!*, op. cit., pp. 209-210; Reinares (2017), *Al Qaeda's Revenge*, op. cit. p. 146; “La supuesta red de Al Qaida en Cataluña podía fabricar Napalm casero”, ABC, 13/IX/2003; y “El FBI ratifica su informe que decía que los detenidos en Catalunya podían hacer ‘napalm casero’”, *La Vanguardia*, 30/V/2003.

30 Reinares (2014), *¡Matadlos!*, op. cit., pp. 215-225; y Reinares (2017), *Al Qaeda's Revenge*, op. cit., cap. 13.

31 Fernando Reinares (2014), “The January 2008 Suicide Bomb Plot in Barcelona”, en Bruce Hoffman y Fernando Reinares (eds.), *The Evolution of the Global Terrorist Threat: From 9/11 to Osama bin Laden's Death* Columbia University Press, Nueva York, pp. 334-352.

32 *Ibid.*, pp. 344-367.

33 Audiencia Nacional, Sala de lo Penal, Sección Primera, *Sentencia 78/2009*, pp. 7-8 y 32-34.

34 Fernando Reinares y Carola García-Calvo (2013), “Los yihadistas en España: perfil sociodemográfico de condenados por actividades terroristas o muertos en acto de terrorismo suicida entre 1996 y 2012”, DT nº 11/2013, Real Instituto Elcano, Madrid, p. 16.

35 *Diligencias Previas 68/2014-15*, Auto de 10 de abril de 2015.

químicos necesarios para preparar explosivos y algunas armas.³⁶ Entre sus blancos dentro de Barcelona se encontraban la Plaça de Espanya, el Parlamento de Cataluña y el Estadio Olímpico de Montjuïc.³⁷

Pero la capital de Cataluña no sólo ha estado en el punto de mira de células inspiradas por Estado islámico. Barcelona fue la primera ciudad de Europa Occidental que esa organización yihadista eligió como escenario para un gran atentado. El miembro de Estado Islámico clave en este plan era un marroquí, Abdeljalil Ait el-Kaid, quien residía en la localidad de Torrevieja, provincia de Alicante, antes de trasladarse a Siria en septiembre de 2014 para unirse a Estado Islámico.³⁸ Agentes de la Guardia Civil detectaron la radicalización de el-Kaid y alertaron a las autoridades responsables de la seguridad interior española acerca de su desaparición.³⁹ Pero el-Kaid atrajo también la atención de los Mossos cuando, desde Raqqa, por medio de redes sociales y aplicaciones de mensajería instantánea, trató de seducir y reclutar a una joven musulmana residente en Lleida.⁴⁰ Estas informaciones y otras proporcionadas por servicios de

inteligencia extranjeros hicieron que España emitiese una orden internacional de arresto para el-Kaid.

A mediados de 2015, el-Kaid partió de Siria hacia Europa en compañía de otro miembro de Estado Islámico, Reda Hame, de nacionalidad francesa. Hame había viajado a Siria poco antes, pero fue reclutado de inmediato por Abdelhamid Abaaoud –miembro belga de Estado Islámico que después retornaría como cabecilla de la red que llevó a cabo los atentados de noviembre de 2015 en París– para trasladarse a Francia y llevar a cabo un atentado.⁴¹ Antes de que Hame partiese hacia Europa, Abaaoud le prometió que recibiría en el Paraíso la recompensa de dos mártires por ejecutar un atentado.⁴² Es revelador que el-Kaid utilizase exactamente el mismo argumento cuanto intentaba, desde Siria, persuadir a la joven musulmana domiciliada en Lleida para que se decidiese a matar “infiel” en esta última ciudad.⁴³

El-Kaid fue detenido en junio de 2015 en Varsovia, Polonia, a donde había llegado procedente de Estambul.⁴⁴ Entregado a las

36 *Ibid.*, pp. 4-6.

37 *Ibid.*, pp. 8-9.

38 Ministerio del Interior, Oficina de Comunicación y Relaciones Institucionales, *Nota de Prensa*, 22/VI/2015, p. 1.

39 “El cerebro de los atentados de París envió un yihadista a España”, *Expansión*, 21/XI/2015.

40 Antonio Baquero (2017), “El Estado Islámico a una joven en Catalunya: ‘Vas a una reunión y empiezas a matar a saco’”, *El Periódico*, 5/III/2017.

41 Jean-Charles Brisard y Kévin Jackson (2016), “The Islamic State’s external operations and the French-Belgian nexus”, *CTC Sentinel*, vol. 9, nº 11, pp. 8-15.

42 *Ibid.*, p. 11.

43 El-Kaid le escribía: “hay que matar a los infieles. Y te quedas la recompensa de dos mártires”. Véase Antonio Baquero (2017), “El Estado Islámico a una joven en Catalunya: ‘Vas a una reunión y empiezas a matar a saco’”, cit.

44 Reda Hame fue detenido en las cercanías de París en agosto de 2015. Rukmini Callimachi (2016), “How ISIS built the machinery of terror under Europe’s gaze”, *New York Times*, 29/III/2016.



Los terroristas que perpetraron los atentados de Barcelona y Cambrils pertenecían a una célula compuesta por al menos 10 individuos.

autoridades españolas al mes siguiente, el-Kaid fue enviado a prisión por decisión judicial y acusado de delitos de terrorismo.⁴⁵ Este individuo, en tanto que combatiente terrorista extranjero, había sido entrenado en el uso de armas y explosivos durante su estancia en Siria. Pertenecía a los miembros de Estado Islámico que había reunido en torno a sí el mencionado Abaaoud, quien lo envió como retornado a Europa Occidental, siguiendo órdenes del mando de operaciones externas de Estado Islámico.⁴⁶ Cuando fue detenido, el-Kaid se hallaba camino de España con una misión para la que Estado Islámico le había asignado fondos y que consistía en preparar atentados en Barcelona.

El propósito era llevar a cabo esos atentados en septiembre de 2015, pero la detención de el-Kaid desbarató los planes. Sin embargo, los miembros de otra red establecida por Estado Islámico consiguieron perpetrar dos meses después los atentados de París.⁴⁷ Los desbaratados planes para atacar

en Barcelona iban a ser similares a los después ejecutados en la capital francesa, implicando terroristas de Francia y Bélgica con quienes el-Kaid iba a vincularse. Al igual que en París, el plan previsto para la capital de Cataluña incluía el uso de rifles Kalashnikov y bombas en espacios concurridos como salas de concierto, áreas de restaurantes y eventos deportivos. Los dos complots eran parte de una campaña de terrorismo en Europa Occidental dirigida por Estado Islámico y que ilustra la importancia del cuadro francófono que, entre los combatientes extranjeros incorporados a sus filas, ha sido más activo en operaciones exteriores.⁴⁸

El imán Es Satty y sus seguidores en Ripoll

Los terroristas que perpetraron los atentados de Barcelona y Cambrils pertenecían a una célula compuesta por al menos 10 individuos. Dos de ellos –el líder de la célula Abdelbaki Es Satty y Youssef Aalla– perecieron en la explosión de Alcanar

45 *Nota de Prensa*, 22/VI/2015, cit., p. 1.

46 "Procesado un yihadista que volvió de Siria para cometer atentados en España", *eldiario.es*, 11/VII/2016.

47 Guy van Vlierden (2015), "Paris attack ringleader Abdelhamid Abaaoud", *CTC Sentinel*, vol. 8, nº 11, pp. 30-33; y Jean-Charles Brisard (2015), "The Paris attacks and the evolving Islamic State threat to France", *CTC Sentinel*, pp. 5-8.

48 Brisard y Jackson (2016), "The Islamic State's external operations and the French-Belgian nexus", *op. cit.*



Maestros, trabajadores sociales, compañeros de colegio y otras gentes en Ripoll que conocieron a esos nueve jóvenes y adolescentes los tenían por “buenos chicos” y han expresado asombro por su implicación terrorista.

el 16 de agosto; otros seis –Mohamed Hichamy, Houssaine Abouyaaqoub, Said Aalla (hermano menor de Youssef), Moussa Oukabir, Omar Hichamy (hermano menor de Mohamed) y Younes Abouyaaqoub (hermano mayor de Houssaine)– fueron abatidos por la Policía, los primeros cinco el 18 de agosto en Cambrils y Younes Abouyaaqoub el 21 de agosto cerca de Subirats. Dos individuos más, sospechosos de pertenecer a la misma célula, fueron detenidos: Mohamed Houli Chemlal, herido en la explosión de Alcanar, lo fue el 18 de agosto en Tortosa; y Driss Oukabir (hermano mayor de Moussa) lo fue el mismo día, pero en Ripoll.⁴⁹

Ripoll es una pequeña localidad de aproximadamente 11.000 habitantes, situada en las estribaciones de los Pirineos, cercana a la frontera con Francia, donde residían nueve de los 10 miembros de la célula. El décimo estaba domiciliado en Ribes de

Freser, un pueblo situado a 14 kilómetros de Ripoll. Su edad media cuando tuvieron lugar los atentados de agosto de 2017 era de 23 años. Al margen del líder de la célula, que había nacido en la localidad marroquí de Madchar en 1973 y contaba por lo tanto con 45 años de edad, los demás tenían edades comprendidas entre los 17 y los 28 años. Cuatro de ellos no superaban los 20 años de edad. Dos de ellos eran menores cuando se ejecutaron los atentados de Barcelona y Cambrils.

En los años que precedieron a dichos atentados, Es Satty ejerció como imán en Ripoll. Ocho de sus nueve acólitos tenían nacionalidad marroquí y sólo uno la española. Ahora bien, los nueve eran segunda generación, descendientes de inmigrantes marroquíes. Los nueve habían nacido o crecido en España. Dos de ellos eran nacidos en España –en Ripoll y en Melilla, respectivamente– y siete nacieron en

49 El juez instructor del sumario sobre el caso ordenó, el 22 de agosto, que los dos supuestos miembros de la célula de Ripoll que han sobrevivido permaneciesen bajo custodia. Se les acusa de asesinato, posesión de explosivos y pertenencia a organización terrorista, entre otros delitos. Véase Audiencia Nacional, Juzgado Central de Instrucción núm. 4, *Diligencias Previas 60/2017, Auto* del 22 de agosto de 2017, p. 13. Es probable que dicha célula contase con al menos dos colaboradores. Uno de ellos, marroquí, fue detenido el 22 de septiembre de 2017 en Vinaroz, provincia de Castellón. El segundo fue puesto en libertad condicional tras haber sido detenido el 17 de agosto, al no considerarse suficientemente sólidos, en esos momentos, los indicios en su contra. Ministerio del Interior, Oficina de Comunicación y Relaciones Institucionales, *Nota de Prensa, 22/IX/2017. Diligencias Previas 60/2017, Auto* del 22 de agosto de 2017, pp. 13-14.

Marruecos y fueron traídos a España siendo niños.⁵⁰ Como residentes legales en España, todos tenían acceso a los mismos servicios públicos de salud y educación, entre otros, que cualquier otro ciudadano. Además, los nueve se beneficiaban de un programa para prevenir la exclusión social entre personas de origen inmigrante.⁵¹ Siete de los nueve habían completado la educación secundaria, y de ellos, seis habían seguido o estaban siguiendo estudios de formación profesional.

En agosto de 2017, o hasta poco antes, Younes Abouyaaqoub y Mohamed Hichamy tenían empleo como trabajadores cualificados en una empresa metalúrgica.⁵² Mohamed Hichamy recibía un salario mensual de 2.000 euros y se beneficiaba de vivienda de protección oficial, al igual que otros miembros de la célula y sus familias.⁵³ Omar Hichamy tenía un empleo similar, pero Mohamed Houli Chemlal se negó reiteradamente a aceptar trabajo en la misma empresa donde estaban contratados

Younes Abouyaaqoub y Mohamed Hichamy.⁵⁴ Moussa Oukabir y Said Aalla estaban todavía matriculados en estudios de formación profesional en el verano de 2017.⁵⁵ Tres miembros de la célula tenían algún tipo de antecedente penal: Youseff Aalla, Houssain Abouyaaqoub y Driss Oukabir.⁵⁶

Maestros, trabajadores sociales, compañeros de colegio y otras gentes en Ripoll que conocieron a esos nueve jóvenes y adolescentes los tenían por “buenos chicos” y han expresado asombro por su implicación terrorista. Su entorno de amigos no estaba limitado a marroquíes y en Ripoll eran ampliamente vistos como “bien” o incluso “completamente” integrados en la localidad.⁵⁷ Esto sugiere que los nueve terminaron por sentirse socialmente desarraigados no como resultado de experiencias de exclusión, segregación o privación, sino debido a la influencia de su imán local, Es Satty, quien actuó sobre

50 Entre los nacidos en Marruecos, cuatro eran nativos de Mrirt, dos de Aghbala y uno de Naour.

51 El programa Ómnia de la Administración autonómica catalana facilita la adquisición de habilidades lingüísticas y digitales a personas con origen inmigrante y, asiste, en el caso de niños y adolescentes, en tareas relacionadas con su rendimiento escolar o su formación profesional. Véase Generalitat de Catalunya, Departament de Treball, Afers Socials i Famílies, Programa *Ómnia*, y Sílvia Oller, y “Casi todos en Ripoll hemos compartido espacio con Moussa”, *La Vanguardia*, 19/VIII/2017.

52 María García (2017), “¿Cómo era Younes Abouyaaqoub?”, *ara.cat*, 21/VIII/2017; y Jordi Pérez Colomé, Marta Rodríguez y Patricia Ortega-Dolz (2017), “Cómo el imán de Ripoll creó una célula yihadista”, *El País*, 21/VIII/2017.

53 “Uno de los terroristas cobraba 2.000 euros al mes y vivía en una vivienda de protección oficial”, *ABC*, 21/VIII/2017.

54 “Omar Hichamy, educado y aparentemente integrado”, *Diario Sur*, 20/VIII/2017; y Pérez Colomé, Rodríguez y Ortega-Dolz, “Cómo el imán de Ripoll creó una célula yihadista”, cit.

55 Javier Negre (2017), “Moussa Oukabir, de montar la fiesta de la espuma a terrorista del ISIS”, *El Mundo*, 5/IX/2017; y Vanessa Lozano y Luis Rendueles (2017), “El testamento de un yihadista”, *Interviú*, 11/IX/2017.

56 Pedro Águeda, José Precedo y Marcos Piñeiro (2017), “Tres sospechosos de los atentados tienen antecedentes por delitos comunes”, *eldiario.es*, 20/VIII/2017.

57 Un buen conocedor de Younes Abouyaaqoub dijo que era “incapaz de dirigir nada” y un educador social local subrayó lo muy “responsable” que era. Pérez Colomé, Rodríguez y Ortega-Dolz (2017), “Cómo el imán de Ripoll creó una célula yihadista”, cit.; y “¿Cómo puede ser, Younes? No he visto a nadie tan responsable como tú...”, *La Vanguardia*, 22/VIII/2017. Sobre los hermanos Oukabir, un trabajador social apuntó que pertenecían “a una familia extensa que estaba integrada en la localidad”. Véase David López Frías (2017), “En el nido de víboras de Ripoll: en esta casa planearon la masacre los hermanos Oukabir”, *El Español*, 19/VIII/2017.

ellos como agente de radicalización. Es Satty ejerció inicialmente como imán en Ripoll durante un corto periodo de tiempo en 2015, en el entonces único oratorio que existía en la localidad, y después, desde junio de 2016, en un nuevo lugar de culto.⁵⁸ Entre enero y marzo desde este mismo año viajó a Bélgica, según parece buscando trabajo como imán en Vilvoorde.⁵⁹ En esta municipalidad del entorno de Bruselas se encuentra una de las principales bolsas de extremismo islamista dentro de Bélgica.⁶⁰

Es Satty llegó a Ripoll en 2015, pero había estado ya inmerso en círculos yihadistas en España una década antes. Después de que emigrase de Marruecos en 2002, a sus 30 años, se estableció temporalmente en la provincia de Jaén, donde compartió residencia con un argelino que perdería la vida en 2013 como terrorista suicida en

Irak.⁶¹ Es Satty se trasladó luego a Vilanova i la Geltrú, provincia de Barcelona, donde compartió alojamiento con quien entonces estaba al frente de una célula yihadista vinculada al ahora desaparecido GICM.⁶² Es Satty fue objeto de investigaciones policiales relacionadas con el terrorismo yihadista pero, a diferencia de otros individuos con los que estaba asociado, nunca detenido. Cumplió una condena en la prisión de Castellón entre 2010 y 2014 por tráfico de drogas.⁶³ Antes de que Es Satty asumiera la posición de imán en Ripoll había asistido a reuniones salafistas celebradas en Cataluña.⁶⁴

Al radicalizar a los nueve jóvenes y adolescentes musulmanes en Ripoll, Es Satty se sirvió de sus mutuos vínculos sociales y familiares.⁶⁵ Entre los nueve que reclutó como miembros de su célula había

58 Audiencia Nacional, Juzgado Central de Instrucción núm. 4, *Diligencias Previas 60/2017*, Auto de 22 de agosto de 2017, p. 3.

59 Pablo Muñoz y Alex Gubern (2017), "El imán de la célula viajó en 2016 a un antiguo feudo yihadista belga", *ABC*, 21/VIII/2017.

60 Guy Van Vlierden (2016), "Molenbeek and beyond: the Brussels-attacks axis as a hotbed of Belgian Jihad", en Arturo Varvelli (ed.), *Jihadist Hotbeds: Understanding Local Radicalization Processes*, ISPI, Milán, p. 55.

61 Bellil Belgacem, argelino, se desplazó de España a Irak para finalmente morir, el 12 de noviembre de 2003, ejecutando un atentado suicida contra una base italiana de Carabinieri situada en la ciudad de Nasiriya, cuya autoría fue asumida por la rama iraquí de al-Qaeda. Mohammed M. Hafez (2007), *Suicide Bombers in Iraq: The Strategy and Ideology of Martyrdom*, United States Institute of Peace, Washington, p. 155.

62 Esta célula actuaba desde un lugar de culto islámico conectado con Ansal al-Islam, entonces alineada con al-Qaeda cuya base estaba en el Kurdistán y, desde fines de 2004, con al-Qaeda en Irak. Dirección General de la Policía, Comisaría General de Información, Unidad Central de Información Exterior, *Diligencia 466*, 9/II/2006, pp. 52-53 y 86. Documentos de identidad pertenecientes a Abdelkabi Es Satty fueron hallados a inicios de 2006, junto a los de otros individuos como el ya mencionado Bellil Belgacem, en la residencia de un cabecilla yihadista que vivía en Santa Coloma de Gramanet. Audiencia Nacional, Sala de lo Penal, Sección Primera, *Sentencia 3/2010*, p. 70.

63 Quiko Alsedo y Pablo Herraiz (2017), "El delito 'no grave' del imam de Ripoll: 120 kilos de droga", *El Mundo*, 24/VIII/2017. Mientras estaba en prisión, Es Satty mantuvo estrecha relación con Rachif Aglif, miembro de la red que perpetró los atentados del 11-M en Madrid. "El imán de Ripoll trabó amistad en prisión con un terrorista del 11-M", *El País*, 20/VIII/2017.

64 Enric Borràs (2017), "Driss Oukabir: 'ha siguit el fill de puta de l'imam'", *ara.cat*, 28/VIII/2017.

65 Los determinantes de la radicalización, en el caso de los miembros de la célula de Ripoll, se acomodan a la evidencia más frecuente para el caso español, tal y como pusimos empíricamente de manifiesto en Fernando Reinares, Carola García-Calvo y Álvaro Vicente (2017), "Dos factores que explican la radicalización yihadista en España", *ARI*, n° 62/2017, Real Instituto Elcano, Madrid; también en Fernando Reinares, Carola García-Calvo y Álvaro Vicente (2017), "Differential association explaining Jihadi radicalization in Spain: a quantitative study", *CTC Sentinel*, vol. 10, n° 6, pp. 29-34.



Edad y parentesco parecen haber sido variables determinantes en la estructuración interna de la célula.

cuatro parejas de hermanos, siendo dos de esas parejas, además, primos entre sí.⁶⁶ Todos eran vecinos, habían asistido a las mismas instituciones educativas y participaban en actividades recreativas comunes.⁶⁷ Su proceso de radicalización no fue tan rápido como inicialmente se pensó. Es Satty llevaba reuniéndose discretamente con ellos, fuera de su oratorio, desde no menos de un año antes de los atentados. Un primo de los terroristas explicó que “estaban dentro de la furgoneta y se tiraban dos horas o más. Si pasaba alguien caminando cerca, se callaban y empezaban a mirar los

móviles [...] Si se cruzaban en algún sitio que no fuera la furgoneta –en la mezquita o por la calle–, pues se saludaban como si fueran desconocidos. *Salam aleikoum* y ya está”.⁶⁸ También utilizaron, para mantener encuentros de adoctrinamiento, un recinto rural de Riudecanyes, en la provincia de Tarragona. En los años previos a su radicalización, a excepción de Mohamed Hichamy, esos jóvenes y adolescentes no eran particularmente conocidos por su religiosidad.⁶⁹ Posteriormente, todos hicieron suya una interpretación fundamentalista y belicosa del islam.⁷⁰ Los hermanos mayores

66 A lo largo de los últimos años, la presencia de hermanos se ha observado en muchas células terroristas activas en el mundo occidental, incluyendo, por ejemplo, la que ejecutó los atentados de 2013 en Boston, así como las que llevaron a cabo los de enero y noviembre de 2015. Sobre este fenómeno, Mohammed Hafez (2016), “The ties that bind: how terrorists exploit family bonds”, *CTC Sentinel*, vol. 9, nº 9, pp. 15-17.

67 Pérez Colomé, Rodríguez y Ortega-Dolz (2017), “Cómo el imán de Ripoll creó una célula yihadista”, cit.

68 Nacho Carretero (2017), “La radicalización no fue rápida.” *El País*, 21/VIII/2017; y Audiencia Nacional, Juzgado Central de Instrucción núm. 4, *Diligencias Previas 60/2017*, Auto de 22 de agosto de 2017, p. 6.

69 Pau Rodríguez (2017), “Las madres de cuatro terroristas se manifiestan en Ripoll contra el atentado de Barcelona”, *eldiario.es*, 19/VIII/2017. Asimismo, “En el nido de víboras de Ripoll: en esta casa planearon la masacre los hermanos Oukabir”, *El Español*, 19/VIII/2017. Una mujer, pariente de Mohamed Hichamy, comentó que éste último pasó a ser “el más conservador” de todos, tras haber cambiado su comportamiento unos tres años antes de los atentados de agosto de 2017. Entonces empezó a negarse a estrechar la mano a mujeres, incluso de su propia familia. Un compañero de trabajo señaló asimismo que “rezaba mucho” pero no le gustaba hablar de sus creencias religiosas. A lo largo del año previo a los atentados de Barcelona y Cambrils, Younes Abouqaoub comenzó a seguir el ejemplo de su primo mayor, Mohamed Hichamy. En ese mismo período de tiempo fue cuando Mohamed Aalla y Moussa Oukabir hicieron suyo el fundamentalismo islámico. Véanse Samia Herrazzouki, “El sospechoso del ataque de Barcelona se volvió más conservador el año pasado, según su familia”, *Reuters*, 21/VIII/2017; Pérez Colomé, Rodríguez y Ortega-Dolz (2017), “Cómo el imán de Ripoll creó una célula yihadista”, cit.; Víctor Vargas (2017), “Younes, el joven que cambió el fútbol por el terrorismo”, *El Periódico*, 21/VIII/2017; y Manuel Marraco (2017), “Los terroristas de Cataluña sospechaban que la mezquita de Ripoll estaba vigilada”, *El Mundo*, 2/IX/2017.

70 Lucas de la Cal (2017), “Viaje por la tierra de origen de los terroristas”, *El Mundo*, 27/VIII/2017; Sílvia Oller (2017), “Casi todos en Ripoll hemos compartido espacio con Moussa”, *La Vanguardia*, 19/VIII/2017; “El sospechoso del ataque de Barcelona se volvió más conservador el año pasado, según su familia”, cit.; “Tras la pista del comando”, *Antena 3 TV*, 25/IX/2017, minuto 30:33.

se radicalizaron primero, después resultaron instrumentales en el adoctrinamiento de los menores.

Edad y parentesco parecen haber sido variables determinantes en la estructuración interna de la célula. Bajo la autoridad carismática de Es Satty, hermanos mayores como Younes Abouyaaqoub, Mohamed Hichamy, Driss Oukabir y muy probablemente Youssef Aalla, desempeñaron papeles centrales o estaban posicionados en un anillo intermedio dentro de la célula, en este último supuesto junto a Mohamed Houli Chemlal, el único de los reclutados por Es Satty que no tenía un hermano dentro del elenco yihadista. La evidencia existente apunta a que los hermanos menores tuvieron papeles más periféricos en la célula y se hallaban controlados y presionados a la obediencia por sus hermanos mayores.

¿Existió algún contacto con Estado Islámico?

En los escombros de la demolida casa de Alcanar se encontró una libreta de tapas verdes en cuya primera página figuraba el nombre de Abdelbaki Es Satty, lo que sugiere que pertenecía al líder de la

célula de Ripoll. Otra hoja dentro de esta libreta contiene anotaciones en árabe que presentan a los miembros de dicha célula yhadista como “Soldados de Estado Islámico en la tierra de al-Andalus”.⁷¹ El 17 de agosto de 2017, antes del atentado en Cambrils, un órgano de propaganda de Estado Islámico, Amaq News Agency, emitió un breve comunicado a través de Telegram en el cual se leía que “quienes han perpetrado el ataque en Barcelona eran soldados de Estado Islámico y la operación fue llevada a cabo en respuesta al llamamiento a atentar contra países de la coalición”, en referencia a los países que forman la coalición internacional contra Estado Islámico.⁷² A través del mismo órgano y del mismo medio se asumió después el atentado en Cambrils.⁷³

El 23 de agosto de 2017, la denominada Wilayat (Provincia) al-Khayr de Estado Islámico distribuyó un vídeo, celebrando “el ataque de Barcelona”, en el que aparecen dos militantes de habla española establecidos en Siria.⁷⁴ Uno de ellos, nacido en Córdoba, era el hijo mayor de Tomasa Pérez, una mujer española que se convirtió al islam y se casó con un yihadista marroquí preso en Marruecos. Pérez se

71 Audiencia Nacional, Juzgado Central de Instrucción núm. 4, *Diligencias Previas 60/2017*, Auto de 22 de agosto de 2017, p. 4.

72 Thomas Jocelyn (2017), “Islamic State claims its ‘soldiers’ responsible for the Barcelona Attacks”, *Long War Journal*, 17/VIII/2017.

73 “Referencias a España en la propaganda yihadista”, Grupo de Estudios en Seguridad Internacional, Universidad de Granada; y “El Estado Islámico reivindica el atentado en Cambrils”, *La Vanguardia*, 19/VIII/2017.

74 “New video message from The Islamic State: ‘The first rain: the raid of Barcelona. Wilayat al-Khayr’”, *jihadology.net*, 23/VIII/2017.



No hemos encontrado evidencia para afirmar que la célula de Ripoll estuviese en contacto online con un asistente o facilitador de Estado Islámico radicado en Siria, Irak o algún otro lugar fuera de nuestras fronteras.

trasladó a Siria en 2014 con sus cinco hijos y una hija.⁷⁵ En el vídeo, al hijo de Pérez, Muhammad Yasin Ahram Pérez, de 22 años, se le escucha decir, en un castellano más bien rudimentario: “Si Alá quiere, al-Andalus volverá a ser una tierra del califato”.⁷⁶ Al día siguiente, una nueva entrega del boletín al-Naba, también de Estado Islámico, ofrecía infografía sobre los atentados de Barcelona y Cambrils junto a una imagen ensangrentada de la Sagrada Familia.⁷⁷

Tres semanas después de los atentados, Estado Islámico publicó otra imagen de la Sagrada Familia en relación con los mismos, esta vez en las páginas del número 13 de su revista online de propaganda Rumiyah.⁷⁸ Un artículo que acompaña esa imagen describe otra vez a los ejecutores de los actos de terrorismo en Barcelona y Cambrils

como “un grupo de soldados de Estado Islámico” y afirma que lo sucedido es “un golpe al sector del turismo” en España. En el mismo texto se sostiene que España fue designado como blanco de los atentados debido a que ha participado en “la guerra contra Estado Islámico” al proporcionar entrenamiento al ejército iraquí y participar en la coalición internacional que combate a dicha organización yihadista.⁷⁹

No hemos encontrado evidencia para afirmar que la célula de Ripoll estuviese en contacto *online* con un asistente o facilitador de Estado Islámico radicado en Siria, Irak o algún otro lugar fuera de nuestras fronteras. Acaso sea elocuente que, a diferencia de lo ocurrido tras los atentados de noviembre de 2015 en París, Estado Islámico no ha proporcionado datos concretos sobre los

75 Ángeles Escrivá (2014), “La policía sigue el rastro de las españolas captadas por el IS”, *El Mundo*, 9/XII/2014; Martín Mucha y Toñi Caravaca (2014), “Y Tomasa se fue a la guerra (con sus seis hijos)”, *El Mundo*, 22/XII/2014; “El terrorista de Daesh nacido en Córdoba que amenaza a España con nuevos ataques”, *ABC*, 24/VIII/2017; y “Ahram Pérez, el yihadista que amenaza a España en el último vídeo del Daesh”, *Público*, 24/VIII/2017.

76 “New video message from The Islamic State”, *cit.*

77 “Referencias a España en la propaganda yihadista”, *cit.*

78 “New release of The Islamic State’s magazine: Rome #13”, *jihadology.net*, 9/IX/2017.

79 *Rumiyah*, nº 13, septiembre de 2017, p. 5.

terroristas, más allá de referirse a ellos como sus soldados, ni ha divulgado vídeo alguno grabado por ellos, como hizo tras el atentado de diciembre de 2016 en Berlín, por ejemplo. La naturaleza de la relación entre la célula de Ripoll y Estado Islámico como organización es, al día de hoy, uno de los grandes interrogantes del caso.

Por una parte, los comunicados difundidos por Estado Islámico tras los atentados de Barcelona y Cambrils, así como el mencionado número de *Rumiyah* aparecido en septiembre de 2017, contienen numerosas inexactitudes.⁸⁰ Esto último sugiere ausencia de contacto directo entre la célula y el aparato de propaganda de Estado Islámico en Siria. Por otra parte, la secuencia de viajes internacionales hechos por algunos miembros de la célula de Ripoll entre algo más de año y pocos días previos a los atentados abren la posibilidad de que existiera algún vínculo con las tramas europeas de Estado Islámico. Younes Abouyaaqoub, sin duda uno de los

miembros más importantes de la célula, visitó Francia al menos tres veces entre julio y diciembre de 2016. Viajó por última vez en coche a París –acompañado por entre uno y tres otros integrantes de la misma célula– los días 11 y 12 de agosto de 2017, menos de una semana antes de los atentados.⁸¹ Mohamed Hichamy y Youseff Aalla, también miembros destacados de la célula, viajaron a Zúrich en diciembre de 2016.⁸² Driss Oukabir, uno de los cuatro hermanos mayores, tomó un vuelo de ida y vuelta a Tánger desde Barcelona entre el 5 y el 13 de agosto de 2017.⁸³

Excepto por algunos aspectos del viaje de Driss Oukabir a Marruecos –visitó a un tío suyo en Fnideq, pero sus familiares observaron con extrañeza que no visitara a su padre, que reside en su localidad natal–, los propósitos del resto de esos viajes siguen siendo desconocidos.⁸⁴ Se sabe, sin embargo, qué durante el viaje de agosto a París, uno o varios miembros de la célula de Ripoll adquirieron una cámara de

80 Un segundo mensaje escrito, en el que se asumían los atentados en Cataluña un día después de ser perpetrados, se refería, por ejemplo, al asalto de un bar y una toma de rehenes que nunca ocurrieron. A este respecto, Manuel Torres (2017), "Jihadism in the Spanish language after the Barcelona attacks", George Washington University, Program on Extremism, agosto. El mismo error acerca del asalto a un bar se encuentra en las páginas 39 y 41 del número 13 de *Rumiyah*, donde también equivocadamente se describe como camión el coche utilizado en el atentado de Cambrils.

81 Jesús García (2017), "Los viajes de la célula antes del ataque: Francia, Bélgica, Suiza y Marruecos", *El País*, 23/VIII/2017; y Jean Chichizol (2017), "Les auteurs des attentats de Catalogne se sont rendus au moins trois fois en France", *Le Figaro*, 9/IX/2017. En el último viaje a París, los miembros de la célula de Ripoll se alojaron en el B&B Hotel Paris Malakoff, no lejos de Villejuif, donde el 6 de septiembre de 2017 se descubrió un piso en el que se estaba fabricando TATP. Véase "De l'explosif TATP découvert lors d'une opération antiterroriste à Villejuif, deux hommes interpellés", *Le Monde*, 6/IX/2017; Jean Chichizola y Christophe Cornevin (2017), "L'officine de Villejuif aurait pu produire des kilos de TATP", *Le Figaro*, 7/IX/2017; y "Villejuif: les deux suspects voulaient confectionner une bombe en vue d'un attentat", *Le Parisien*, 10/IX/2017.

82 "La policía investiga un viaje a Zúrich de dos de los terroristas en diciembre", *La Vanguardia*, 25/VIII/2017; y García (2017), "Los viajes de la célula antes del ataque: Francia, Bélgica, Suiza y Marruecos", *cit.*

83 *Diligencias Previas 60/2017*, Auto de 22 de agosto de 2017, p. 7.

84 Lucas de la Cal (2017), "Los nueve días de Driss Oukabir en Marruecos", *El Mundo*, 28/VIII/2017; y Lucas de la Cal (2017), "Viaje por la tierra de origen de los terroristas", *cit.*

video e hicieron tomas de la Torre Eiffel.⁸⁵ En septiembre de 2017, las autoridades españolas comunicaron este hallazgo a las francesas.⁸⁶ El Gobierno de Francia apreció entonces que París bien podría haber sido un blanco de la célula de Ripoll, lo que precipitó la decisión de instalar un muro de cristal entorno a la Torre Eiffel para proteger el área de atentados terroristas mediante armas de fuego y vehículos.⁸⁷ Las imágenes de la Torre Eiffel aparecían en una grabación de video –igualmente hallada en los escombros de Alcanar– en la que se visualiza a Mohamed Hichamy dentro de la casa luego destruida, sosteniendo TATP en sus manos y advirtiendo en árabe: “Españoles, vais a sufrir”.⁸⁸

Además de todo ello hay que aludir al hecho de que el 25 de mayo de 2017, menos de tres meses antes de los atentados en Barcelona y Cambrils, los servicios de inteligencia de EEUU –y, más precisamente, el *National Counterterrorism Center* (NCTC)– hicieron llegar directamente, tanto a los Mossos como a las agencias policiales de ámbito estatal –CNP y GC– un boletín

sobre amenaza terrorista que contenía la siguiente nota: “Información no corroborada de veracidad desconocida de finales de mayo del 2017 indicaba que el Estado Islámico de Irak y ash-Sham (ISIS) estaba planeando llevar a cabo ataques terroristas no especificados durante el verano contra emplazamientos turísticos concurridos en Barcelona, España, específicamente en la calle La Rambla”.⁸⁹ El entonces jefe o mayor de los Mossos y antes de él tanto el presidente de la Generalitat de Cataluña como el conseller de Interior, negaron inicialmente haber recibido la información. Poco después los Mossos admitieron su recepción, subrayando que la consideraron de “baja credibilidad”. Así, no se modificaron las medidas de seguridad pública en Barcelona, en torno al espacio peatonal de La Rambla, responsabilidad exclusiva de los Mossos y la Policía Local (Guàrdia Urbana).⁹⁰

Los miembros de la célula de Ripoll financiaron los viajes anteriormente mencionados, sus adquisiciones, los alquileres de vehículos y otras actividades

85 Luis Rendueles y Vanesa Lozano (2017), “Atentados en Barcelona. Los terroristas dejaron un vídeo”, *Interviú*, nº 2173, diciembre, pp. 10-11.

86 *Ibid.*

87 Angélique Négroni (2017), “Terrorisme: un mur à 20 millions d’euros pour protéger la tour Eiffel”, *Le Figaro*, 19/IX/2017.

88 Rendueles y Lozano, “Atentados en Barcelona. Los terroristas dejaron un vídeo”, *cit.*

89 Enric Hernández (2017), “Los Mossos recibieron la alerta de atentado en Barcelona de la CIA el 25 de mayo”, *El Periódico*, 31/VIII/2017; y Enric Hernández (2017), “EEUU confirma que alertó a los Mossos”, *El Periódico*, 1/IX/2017. El texto original en inglés de la nota del NCTC es el siguiente: “*Unsubstantiated information of unknown veracity from late May 2017 indicated that the Islamic State of Iraq and ash-Sham (ISIS) was planning to conduct unspecified terrorist attacks during the summer against crowded tourist sites in Barcelona, Spain specifically, La Rambla Street.*”

90 Hasta el 11 de diciembre de 2017 –casi cuatro meses después de los atentados en Barcelona y Cambrils– no se colocaron bolardos de protección en la intersección desde la que Younes Abouyaaqoub giró para conducir, con afán terrorista, un furgón a lo largo del espacio peatonal de La Rambla. La colocación de bolardos se llevó a cabo tras la adopción de una resolución de la Junta Local de Seguridad. Una protección similar se había instalado, en las semanas precedentes, en otros lugares populares y emblemáticos de Barcelona, como los alrededores de la Sagrada Familia. Alfonso L. Congostrina (2017), “Bolardos en la Rambla cuatro meses después del atentado”, *El País*, 12/XII/2017.

no sólo con sus propios ingresos salariales sino también con dinero obtenido mediante la venta de oro. Los Mossos descubrieron que obtuvieron no menos de 1.200 euros mediante la venta de joyas de oro robadas.⁹¹ El dinero de que disponían fue también utilizado para comprar las bombonas de gas almacenadas en su base de operaciones de Alcanar. A fin de no levantar sospechas, una parte de esas bombonas fue adquirida de manera escalonada e incluso algunas *online*.⁹² Esto cabe interpretarlo en el marco de las medidas que los miembros de la célula adoptaron para impedir que sus planes y preparativos fuesen detectados. La residencia de Alcanar utilizada como base de operaciones por la célula de Ripoll era una propiedad abandonada que ocuparon. Incluso la electricidad que utilizaban fue ilegalmente tomada del tendido general.⁹³

Conclusiones

Entre otras posibles lecciones que aprender

Los miembros de la célula de Ripoll mostraron una notable habilidad para formar su elenco yihadista y prepararse para atentar sin levantar sospechas ni de los servicios de seguridad ni de su entorno social. El liderazgo de Es Satty, dada su

dilatada experiencia en círculos yihadistas, puede explicar la cuidadosa e incluso meticulosa conducta de sus seguidores, asistido por los hermanos mayores a la hora de imponer reglas de comportamiento a los miembros más jóvenes de la célula. Los cambios en las actitudes y los hábitos de estos jóvenes y adolescentes, lejos de suscitar alarma en el seno de las comunidades musulmanas de Ripoll o dentro de sus propias familias, fueron considerados irrelevantes o positivos.⁹⁴ Esto puede denotar falta de concienciación, en el interior de las congregaciones musulmanas y de la sociedad en general sobre indicadores de radicalización.

Pero el fracaso en detectar la célula de Ripoll y desbaratar los atentados en Barcelona y Cambrils plantea también interrogantes sobre las capacidades antiterroristas en Cataluña. Hay tres agencias policiales que, dentro del territorio catalán, tienen plenas competencias en la lucha contra el terrorismo: los Mossos, el CNP y la GC.⁹⁵ En el contexto de la actual movilización yihadista relacionada con el conflicto en Siria e Irak, entre enero de 2013 y julio de 2017 –el mes previo a los atentados en Barcelona y Cambrils– se desarrollaron en Cataluña 33

91 José M. Olmo (2017), "La célula del atentado compró las bombonas con dinero de la venta de oro y joyas", *El Confidencial*, 21/VIII/2017.

92 Alejandro Requeijo y Daniel Montero (2017), "Said, el tendero que dejó su furgoneta y documentación al yihadista de la Rambla", *El Español*, 22/IX/2017.

93 Antonio Baquero, Guillem Sànchez y Ángeles Vázquez (2017), "Los terroristas no iban a suicidarse y planeaban varios días de atentados en Barcelona", *El Periódico*, 17/IX/2017.

94 Rodríguez (2017), "Las madres de cuatro terroristas se manifiestan en Ripoll contra el atentado de Barcelona", *cit.*

95 Mossos d'Esquadra (que cuenta en la actualidad con unos 17.000 miembros) está desplegada como policía integral en Cataluña. El CNP (con unos 2.900 miembros permanentes en el territorio autonómico catalán) y la GC (que cuenta con aproximadamente 1.900 miembros en ese mismo ámbito) desarrollan funciones más limitadas. Véanse Generalitat de Catalunya, Institut d'Estadística de Catalunya, Anuario estadístico de Catalunya 2016; Javier Oms (2017), "Interior eleva el número de policías y guardias civiles en Cataluña", *El Mundo*, 9/IX/2017; y Luis B. García (2017), "El contingente policial desplazado a Catalunya supera los 10.000 agentes", *La Vanguardia*, 28/IX/2017.



La coordinación y el intercambio de información entre los distintos servicios antiterroristas anteriormente mencionados es ampliamente considerada, entre los propios profesionales con desempeño en los mismos, limitada cuando no pobre.

operaciones policiales contra el terrorismo yihadista. El CNP llevó a cabo 15 de estas operaciones y detuvo a 29 sospechosos (45% del total). La GC desarrolló 11 y detuvo a 19 (29%). Los Mossos desarrollaron siete y detuvieron a 17 (26%).⁹⁶

Pese a los resultados de esas operaciones, la labor de los servicios de seguridad en la lucha contra el terrorismo yihadista se encuentra obstaculizada, entre otros factores, por una implementación insuficiente de la legislación en vigor sobre control de precursores de explosivos en el conjunto de España y por deficiencias en la coordinación entre agencias de seguridad. Los miembros de la célula de Ripoll no encontraron obstáculos para adquirir

unos 500 litros de acetona –con la que producir TATP– en diferentes localidades de Cataluña y en la de Vinaroz, 20 km al sur de Alcanar, ya en la provincia de Castellón, en la Comunidad Valenciana.⁹⁷ Ello a pesar de que desde 2013 existe una regulación de la UE sobre la venta de precursores potenciales de explosivos, que es de aplicación directa en sus Estados miembros, pero cuya implementación en España resultaba inadecuada cuando los miembros de la célula de Ripoll se hicieron con las sustancias que necesitaban para producir TATP.⁹⁸

La coordinación y el intercambio de información entre los distintos servicios antiterroristas anteriormente mencionados

96 BDEYE.

97 Mohamed Hichamy, un integrante clave de la célula de Ripoll, adquirió personalmente 100 litros de acetona, en una tienda de pinturas de Vinaroz. Braulio García (2017), "Cómo pudieron los terroristas de Ripoll acumular cien kilos de explosivo?", *Vanity Fair* (edición española), 17/IX/2017.

98 Según la regulación (EU)No98/2013 del Parlamento Europeo y del Consejo, de fecha 15 de enero de 2013, sobre comercio y uso de precursores de explosivos, los vendedores en España están obligados a poner en conocimiento de las autoridades cualesquiera adquisiciones sospechosas de esas sustancias y registrar la identidad del cliente o clientes. Por otra parte, la Ley 8/2017, sobre control de precursores de explosivos, ha sido adoptada en España en noviembre de 2017. Ulteriores reformas acerca de la aplicación práctica de dicha normativa fueron anunciadas por el ministro español del Interior el 27 de diciembre de 2017, en un paquete que incluye posibles novedades en el control de la contratación de imanes. "Zoido anuncia un paquete de iniciativas para la mejora de la seguridad y el fortalecimiento de la lucha contra el terrorismo yihadista", Ministerio del Interior, 27/XII/2017.

es ampliamente considerada, entre los propios profesionales con desempeño en los mismos, limitada cuando no pobre. Esto es así a pesar de la existencia del Centro de Inteligencia contra Terrorismo y Crimen Organizado (CITCO), organismo que tiene oficialmente encomendada la coordinación antiterrorista en el conjunto de España. El juez de la Audiencia Nacional que instruye el sumario derivado de los atentados en Barcelona y Cambrils convocó de hecho al CITCO para que coordine todas las investigaciones policiales sobre el caso, a las cuales deben tener acceso los diversos servicios de seguridad con competencias en la lucha contra el terrorismo dentro del territorio de Cataluña.⁹⁹

Rivalidades tradicionales y competición interorganizativa explican parte del problema, pero consideramos –aunque nuestra opinión sea compartida por la mayoría pero no por todos los profesionales policiales entrevistados– que las tensiones secesionistas en una Cataluña sumamente dividida y polarizada –donde el ejecutivo autonómico controlado por partidos independentistas ha adoptado posturas desafiantes hacia el Gobierno central– han complicado la cooperación antiterrorista entre los Mossos y las agencias policiales de ámbito estatal. Estas carencias son especialmente preocupantes porque

desde junio de 2015 el nivel de alerta terrorista en España se ha mantenido ininterrumpidamente en 4 de un máximo de 5, lo que significa “riesgo alto de atentados terroristas”.¹⁰⁰ Más aún, Cataluña y Barcelona han sido los principales escenarios autonómico y provincial, respectivamente, de la actividad yihadista en el conjunto de España desde 2013.¹⁰¹

Un ejemplo de cómo hay intercambios policiales bien intencionados pero defectuosos, en los ámbitos nacional e internacional, que imposibilitaron en la práctica que los Mossos y las agencias estatales de seguridad introdujesen a tiempo un escrutinio sobre Es Satty que pudo haber prevenido la formación de la célula de Ripoll, tuvo lugar el 8 de marzo de 2016. Ese día, un oficial de los Mossos respondió por medio del correo electrónico a una pregunta que había recibido de un policía local en Vilvoorde acerca de un individuo radicalizado llamado Es Satty y que había llegado de Cataluña con la pretensión de obtener un puesto como imán en esa ciudad belga. Los dos policías se conocían de un seminario profesional en que habían coincidido y este contacto entre ellos no siguió los canales oficiales. El oficial de los Mossos respondió que no había información para relacionar a Es Satty con una militancia islamista, pero lo hizo sin que se consultara

99 “Andreu delimita el papel de Mossos, Policía y Guardia Civil y deja la coordinación en manos del CITCO”, *Europa Press*, 24/VIII/2017; y “El juez centraliza la investigación entre las dudas por el seguimiento al imán”, *Agencia EFE*, 24/VIII/2017.

100 Gobierno de España, Ministerio del Interior, Nivel de Alerta Antiterrorista (NAA).

101 Fernando Reinares y Carola García-Calvo (2017), “Actividad yihadista en España, 2013-2017: de la Operación Cesto en Ceuta a los atentados en Cataluña”, DT, nº 13/2017, Real Instituto Elcano, Madrid.

con otros servicios.¹⁰² En realidad, CNP y GC habían investigado a Es Satty una década antes. El policía local belga desatendió por su parte la obligación de comunicar el caso a la Policía Federal Belga, lo que hubiera permitido el procedimiento formal entre las autoridades belgas y las españolas para el intercambio de información antiterrorista.¹⁰³

Esto no significa que hubiera sido fácil detectar la célula y sus planes. Es Satty fue hábil ocultando al máximo o disimulando su extremismo violento. Esto quedó de manifiesto cuando agentes del CNI se aproximaron a él, mientras se encontraba recluido en el centro penitenciario de Castellón algunos años antes de los atentados, siguiendo los protocolos habituales con individuos presos que han tenido contactos yihadistas en el pasado, pero no encontraron motivos de alarma.¹⁰⁴ Más aun, Es Satty evitó su expulsión administrativa de España una vez

excarcelado tras cumplir condena porque un juez local, que nunca fue informado sobre este individuo por ninguna de las agencias estatales de seguridad, anuló la orden de expulsión alegando los esfuerzos de Es Satty por integrarse en la sociedad española y otras inquietudes del propio juez sobre la protección de los derechos humanos.¹⁰⁵

Los niveles de movilización yihadista que han tenido lugar a lo largo de los últimos seis años en España y numerosos otros países de Europa Occidental no tienen precedentes.¹⁰⁶ Es verosímil que se repitan más incidentes terroristas, también de la modalidad tanto inicialmente imaginada como finalmente llevada a cabo por los miembros de la célula de Ripoll. Entre los aspectos que resaltan especialmente sobre la célula de Ripoll –además de haber estado formada por jóvenes y adolescentes musulmanes de segunda generación aparentemente bien integrados y de haber

102 Julien Toyer (2017), "Belgium gave tip to Catalan police about imam before attack – source", *Reuters*, 24/VIII/2017; y Patricia Ortega y Álvaro Sánchez (2017), "Los Mossos fueron informados por los belgas de las sospechas sobre el imán de Ripoll", *El País*, 23/VIII/2017.

103 A ello cabe añadir que los Mossos también tienen acceso a la información sobre terrorismo de que dispone la agencia policial de la UE, Europol. España, como el resto de los Estados de la UE, cuenta con una Unidad Nacional Europol (UNE) a través de la cual pueden recabar datos todos los cuerpos policiales españoles con competencias en antiterrorismo. Se trata de una única oficina porque así lo establece el Reglamento del Parlamento Europeo y del Consejo que desde mayo de 2017 regula el funcionamiento de Europol. Esa UNE está desde su inicio en la estructura del Cuerpo Nacional de Policía (CNP), dando servicio al resto de fuerzas policiales. Para facilitar su acceso a Europol, Mossos cuentan con personal propio adscrito a la División de Cooperación Internacional del CNP, que integra la UNE, además de la Oficina Central Nacional de Interpol y la Oficina Nacional Sirene para la cooperación Schengen. Ahora bien, desde 2014 existe la posibilidad de que cada Estado miembro habilite a sus servicios policiales para mantener contactos directos con Europol y parece razonable que los Mossos sean habilitados para ello. Hay un imperativo de coordinación para todos los servicios que hagan uso de ese contacto directo: que de la comunicación mantenida se remita copia a la UNE.

104 Patricia Ortega (2017), "El CNI admite contactos con el cerebro de los atentados de Barcelona", *El País*, 17/XI/2017.

105 "El imán de Ripoll tenía una orden de expulsión de España", *La Vanguardia*, 22/VIII/2017; y "El juez anuló la orden de expulsión del imán de Ripoll por su evidente arraigo laboral y esfuerzos para integrarse", *La Vanguardia*, 23/VIII/2017.

106 Hay que tener en cuenta, con todo, que los niveles de movilización yihadista registrados en España a lo largo de los últimos seis años han sido comparativamente menores, respecto al total de la población y especialmente al total de la población musulmana, en España que en otras naciones de Europa Occidental donde las poblaciones musulmanas están principalmente compuestas por segundas generaciones, es decir por descendientes de inmigrantes procedentes de países mayoritariamente islámicos, casos de Bélgica, Francia, Reino Unido, Alemania, Países Bajos, Dinamarca, Suecia o Austria. Fernando Reinares (2017), "*Jihadist mobilization, undemocratic Salafism and terrorist threat in the EU*", Georgetown Security Studies Review, Special Issue, febrero, pp. 70-76.

sido dirigida por un imán que fue parte de la escena yihadista hace más de una década– ha sido su tamaño. Esto último muestra que, incluso tras los atentados de París y Bruselas llevados a cabo por elencos yihadistas de tamaño comparable, una célula terrorista extensa puede aún planificar

atentados ambiciosos sin ser detectada. Ilustra también que los yihadistas en Europa Occidental mantienen su voluntad de llevar a cabo atentados con bombas, incluyendo TATP, pero disponen de fórmulas menos sofisticadas, pero igualmente efectivas para provocar atrocidades.

Chinese investment in Spain: open for business, but not at any price

Mario Esteban & Miguel Otero-Iglesias

Reluctance to Chinese investments in Spain may grow if the its volume increases significantly and begins to penetrate more “strategic” or high-tech sectors.

Summary

As in many other European countries, Chinese investments in Spain have increased spectacularly over that past years. Nonetheless, there has not been a public or political debate around the topic, and even less a thorough reflection by the government, the media and the academic community at large about the implications of these investments. One reason for the lack of interest in this topic is that, until 2016, the stock of Chinese investments was rather low and there have been no major acquisitions in strategically sensitive sectors. However, this could change in the years to come, considering what is happening in neighboring countries and the intensification and diversification of Chinese investments in Spain in the past few years.

Overall, for the moment, the perception of the Spanish government, the public administration at large and the media regarding Chinese investments is broadly positive. This contrasts with the view of Spanish public opinion, which looks with more suspicion on the capital coming from China than from other sources of foreign direct investment (FDI) such as the US, France, Germany, and even Japan.

Analysis

A late and modest destination for Chinese investment

Up to 2008, Spain received hardly any Chinese investment. In the last eight years, however, the total volume of Chinese direct investment flows to Spain has mounted to EUR 4 billion, according to the Ministry of Economics of Spain, and EUR 3 billion if one takes the figures provided by the Rhodium Group.¹ Two factors mainly explain this discrepancy: investment in real estate by individual investors and in the energy sector by China Three Gorges through Energias de Portugal (EDP) and by Gingko Tree

¹ In this chapter, we will use both the data from the Ministry of the Economy of Spain and those from the Rhodium Group. This text first appeared in the report “Chinese Investment in Europe: A Country-Level Approach” by the European Think-tank Network on China (ETNC)

Investment in Madrileña Red de Gas through an international consortium.² Either way, this is quite a modest figure compared with the EUR 10 billion of assets that Chinese firms have acquired from Spanish companies in Latin America.³

The amount of Chinese investment in Spain is quite ordinary also when compared with Chinese investment in other European countries and with the foreign direct investment received by Spain from other countries. According to the Rhodium Group figures, Spain is the ninth most important target country for Chinese direct investments in Europe, and the statistics offered by the Spanish Ministry of Economics make China the tenth largest investor in Spain, with a

2.65 percent share of Spain's stock of inward foreign direct investment (IFDI) as of 31 December 2015.

This means that, although Spain is the fourth largest economy in the Eurozone, and the seventh country in the EU by stock of IFDI, it is not one of the priority destinations for Chinese investors in Europe – so far.

Looking at the investment trend, caution is advised of making too much of the massive spike in Chinese investment in Spain in 2016 (see figure below), since the purchase of Urbaser (a branch of the infrastructure giant ACS specialized in environmental services) by China Tianying for EUR 1.2 – 1.4 billion accounts for $\frac{3}{4}$ of total Chinese direct investment in Spain for that year. This single operation also distorts the industry breakdown for Chinese investment in Spain.



The amount of Chinese investment in Spain is quite ordinary also when compared with Chinese investment in other European countries and with the foreign direct investment received by Spain from other countries.

2 On the contrary, Rhodium groups reports much more Chinese investment in agriculture and food than the Spanish Ministry of Economy. The frequent reports of Chinese investment in this sector that finally do not materialize could explain this discrepancy.

3 Mario Esteban (ed.), China in Latin America: Repercussions for Spain, Madrid: Elcano Royal Institute, 2015, p. 55-59.

Figure 1. Flow of Chinese investment in Spain (in millions of euros)

Source: Rhodium Group

Unlike in other Southern European countries, Beijing did not purchase any strategic assets in Spain during the Eurozone debt crisis.⁴ Nevertheless, State Grid did attempt to buy the electric company Red Eléctrica de España, Fosun was after the public insurance firm CESCE, specialised in corporate risk, and the China Investment Corporation showed an interest in Repsol (energy), Canal de Isabel II (water), and the above-mentioned Red Eléctrica.

At the same time, one needs to note that, indirectly, China has already penetrated

the strategically important energy market of Spain. By buying Energias de Portugal (EDP) in 2011, the Chinese state-owned company China Three Gorges became the main shareholder of EDP Spain and invested the sizable sum of EUR 600 million in EDP Spain from 2012 to 2016. Moreover, Gingko Tree Investment acquired for EUR 714 million a 35 percent share of Madrileña Red de Gas in 2015, which was sold to an international consortium formed by Gingko Tree, the Dutch pension fund PGGM, and the French electricity group EDF (see table below). In June 2017, however, EDP sold

4 Although China has not bought strategic assets in Spain during the Eurozone crisis, as in other Southern European countries, it bought a sizable amount of public debt. See Miguel Otero-Iglesias, "The Euro for China: Too Big to Fail and Too Hard to Rescue", ARI, Real Instituto Elcano, 13 October 2014; Miguel Otero-Iglesias, "How Much Spanish Debt Does China Hold?", Real Instituto Elcano, 17 December 2014.

its gas distribution business in Spain to an international consortium for EUR 2.6 billion, which essentially means that China Three Gorges now only operates a Spanish electricity distribution business through a company called EDP HC Energia. Hence, the presence of Chinese actors in the Spanish energy market is still rather small.

Other sectors that have attracted significant amounts of Chinese money are the real estate and hospitality sector, with EUR 900 million – the most significant acquisitions being the EUR 367 million invested in the NH Hotel Group by the HNA Group (2013), the EUR 265 million investment by Wanda Group in the skyscraper Edificio España (2014), the EUR 50 million sale of Hotel Santiago in Tenerife to Chongqing Kangde Industrial (2015) and the EUR 48 million that the Jiangsu Group paid for Hotel Valparaiso in Palma de Mallorca (2014).

A large amount of Chinese money has also arrived in Spain through the Golden Visa program, which grants permanent residency to foreign investors who buy real estate assets for EUR 500,000 or more. Indeed,

the official figures for this program show that one-third of the golden visas issued by the Spanish authorities have gone to 702 Chinese investors who have spent a total of EUR 489 million.

Apart from infrastructure and real estate and hospitality, other important sectors include agriculture products and food and beverages, which received around EUR 525 million according to the Rhodium Group. In the European context, agriculture in Spain is a comparatively important target for Chinese investors. Chinese companies are interested in the reputation and production techniques of Spanish food companies, since Chinese consumers are spending increasing amounts on food products due to their rising purchasing power and to food safety concerns. Among the biggest acquisitions in this field are the purchase of Miquel Alimentació by Bright Food; Hijos de Albo by Shanghai Kaichuang (for EUR 61 million); 75 percent of the winery Marqués de Atrio by Changyu Pioneer Wine (for EUR 35 million) and 20 percent of the giant Osborne by Fosun.



Apart from infrastructure and real estate and hospitality, other important sectors include agriculture products and food and beverages.

Table 1. The 10 largest acquisitions by Chinese firms in Spain

Acquirer firm	Year	Percentage acquired	Total amount of investment (eur million)	Acquired Asset
China Tianying	2016	100%	1.174-1.400	Urbaser
Gingko Tree	2015	35%	714	Madrileña Red de Gas
HNA Group	2013	29%	367	NH Hoteles
Wanda Group	2014	100%	265	Edificio España
WH Group Limited	2014	37%	263	Campofrío
COSCO	2017	51%	203	Noatum
Rastar Group	2016	99%	200	RCD Espanyol
AVIC	2016	90%	110	Aritex
Bright Food	2015	100%	110	Miquel Alimentació
CITIC	2011	100%	90	Gándara Censa

Source: authors' calculations.

Another sector that attracts a considerable amount of Chinese investment is soccer. Three La Liga clubs have Chinese shareholders. Espanyol and Granada were purchased by Rastar Group and Desport, respectively, while Wanda Group is now in possession of 20 percent of the shares of Atlético Madrid, one of the biggest teams in Spain and Europe. In total, Chinese investment in Spanish football amounts to EUR 281 million so far.

Finally, although the technology sector has not been targeted by Chinese investors as much as in other countries, it is significant that the two biggest acquisitions in this sector happened in 2016: Aritex and Eptisa,

two engineering firms, were bought by AVIC and JSTI for EUR 110 million and 16 million, respectively.

Is Chinese investment well received in Spain?

There is a clear difference between the perceptions and attitudes towards Chinese investments by the government and the media, and by the public opinion at large. Both the governments of the Spanish Socialists (PSOE), in power from 2004 until 2011, and the center-right Popular Party (PP), in power now, have tried to attract Chinese investments, especially in the aftermath of the global financial crisis in 2008. From the Spanish government's

point of view, when it comes to Chinese investments in Spain the attitude is: “the more investment, the better”.

With this purpose in mind, the Spanish government has developed a series of concrete actions. For example, during every visit of senior Spanish officials to China, apart from seeing their Chinese counterparts, there is also a meeting with potential Chinese investors interested in Spain. Consistent with this strategy is also the fact that, according to the Spanish trade promotion office, ICEX, between 2014 and 2016 China is the place where Spanish officials have given the most briefings on Spain's Golden Visa program. This promotion of Spanish assets for Chinese investors also applies to the technology sector. ICEX has organized commercial missions of Spanish aerospace companies to contact with the Commercial Aircraft Corporation of China and that facilitated the acquisition of ARITEX by ARIC (see table above).

Although the government has not undertaken a thorough and exhaustive analysis of all Chinese investments in Spain, the general feeling in the administration is that with the 126 Chinese firms that are based in the country, the experience so far has been positive or even very positive. This is particularly true with firms that have generated an important amount of jobs⁵ or have helped Spanish firms to penetrate the Chinese market in the fields of agriculture, food and beverages, and distribution.

By contrast, there are a few, but well-known negative cases, such as the purchase of the Edificio España skyscraper by Wanda Group, which was not able to get its renovation project approved by the City Council in Madrid and eventually sold the building to a Spanish group. Another example is the dismissal from the board of the NH Hotel Group of two HNA Group executives, despite HNA being the largest shareholder, due to a conflict of interest once this Chinese company purchased Carlson Hotels. In addition, the opening of an ICBC office in Madrid has also been problematic due to its alleged involvement in illicit activities, such as money laundering. A Spanish court is investigating this issue involving not only ICBC Spain, but also ICBC Luxembourg, ICBC's European unit. These cases have damaged the image of Spain as a destination of Chinese direct investment, and also the image of Chinese investment in Spain.

Other significant divestments by Chinese companies in Spain, such as the sales of Campofrío, Naturgas Energía, or a 20 percent stake in the Osborne Group by WH Group Limited, China Three Gorges, and Fosun respectively, do not necessarily imply a negative assessment by these Chinese firms of their experience in Spain, but should be understood in a wider framework of corporate strategy.

Despite these negative experiences, the Spanish media share the Spanish authorities'

⁵ The Ministry of the Economy of Spain claims that total Chinese direct investment in Spain generates only 2,661 direct jobs (1,000 by Huawei), while Spanish direct investment in China generates 30,674.



Spaniards are generally in favor of inward foreign direct investment, especially if it comes from Germany, the United States and France.

generally positive assessment on Chinese investment. A content analysis of news published on this topic from 2013 to 2016 by eight important newspapers in Spain, shows that the attitudes towards Chinese investments are similar in the media as in government. Usually, the coverage is positive (this is the case for *ABC*, *Cinco Días*, *El País* and *La Vanguardia*), moderately positive (for *El Mundo* and *Expansión*) or neutral (which is the case for *La Voz de Galicia* and *Público*). In other words, none of the most-read newspapers with national coverage, nor the two most circulated economic newspapers in Spain, have a hostile attitude towards Chinese investments.

On the one side are two most cited arguments in favor of Chinese investments. First is the complementarity between the availability of Chinese capital and the financial needs of Spanish firms, particularly during the Eurozone crisis. Second are the synergies that potentially emerge when the Chinese partner facilitates access to the Chinese consumer market. On the other side, concerns expressed usually focus on the

lack of knowledge that the Chinese investors have of the Spanish legal system and the lack of transparency in their firms.

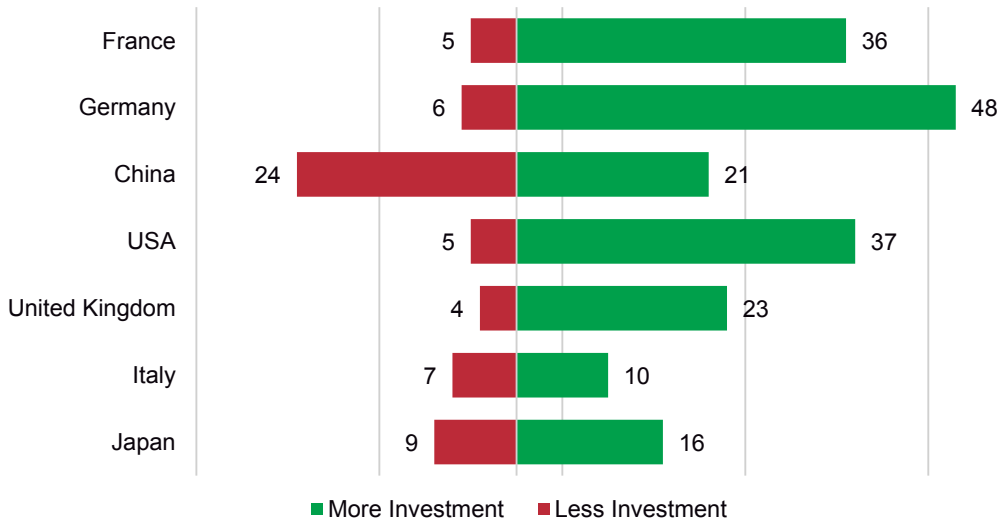
However, despite the strong consensus in favor of Chinese investments that exists among government and media actors, Spanish public opinion has a different view. A poll conducted by the Elcano Royal Institute⁶ in 2015 shows that most Spanish citizens perceive Chinese investment with hesitation, especially when compared with investment from other countries such as Germany, the United States and France. In order to capture the perceptions of the Spanish public, the poll asked the participants to respond to the following question:

Spain receives investments from different countries. Arguably, it is better for Spain to increase the investment that it receives from a number of countries and reduce that coming from others. In your view, from which countries should Spain receive more investment and from which less?

6 37 Barometer of the Elcano Royal Institute. The representative survey by the Elcano Royal Institute consisted of 1,003 interviews conducted by phone across the country and was undertaken in November 2015.

The results were the following:

Figure 2. From which countries would you like to see more or less investments?



Source: 37 Barometer of the Elcano Royal Institute, November 2015.

As can be observed, Spaniards are generally in favor of inward foreign direct investment, especially if it comes from Germany, the United States and France. However, the attitude is different vis-à-vis China. One quarter of those interviewed think that China's investments in Spain should be reduced. This is a striking figure given that the country that generates the second most negative sentiment, Japan, was only viewed as such by 9 percent of interviewees.

These numbers are more easily understood when one looks to another survey, also conducted by the Elcano Royal Institute,⁷ which shows that a large percentage of Spaniards (concretely 34 percent) believe that China is the biggest investor in Spain, while only 17 percent think it is Germany, 10 percent France and 8 percent the United States. In reality, China is only the tenth biggest investor in Spain.

7 34 Barometer of the Elcano Royal Institute. This survey was undertaken in November-December 2013.



Spanish banking and telecommunication firms are confronted with many restrictions to penetrate the Chinese market.

What then explains this desire for proportionally less Chinese investment? This is not about people just focusing on recent IFDI flows, since China has never been one of the five main origins of Spain's IFDI and is far behind the flows from many OECD countries. More research needs to be done on this topic, but two plausible explanations are that companies from non-OECD countries generate less trust in Spain than OECD companies; and the envy and rejection generated in some sectors of the Spanish society by the economic success of the Chinese community in the context of the deep economic crisis that the country has gone through from 2009 until 2014.

What is Spain's position regarding Chinese investments in Europe?

At the moment, the European Commission is focused on two aspects when it comes to Chinese investments in Europe. One is the negotiation of a bilateral investment agreement, and the other is the implementation of an IFDI screening mechanism for strategic sectors on the grounds of security and public order. On these matters, the position of Spain is as follows. On the one hand, Spain is in favor

of an investment agreement that would facilitate greater access of European service industries to the Chinese market. This emphasis on market access is no surprise given the weight of the services sector in the Spanish economy. Spanish banking and telecommunication firms, for example, are confronted with many restrictions to penetrate the Chinese market.

Regarding the IFDI screening mechanism, Spain is not as worried as the countries that signed the February 2017 petition to the European Commission (Germany, France and Italy) about the strategic implications of Chinese investments in Spanish companies. First, Spain already has a working screening mechanism for IFDI. Second, Chinese investment on Spanish technological firms and critical infrastructure is quite limited. Besides that, Spain is satisfied with the idea to allow the Commission to give a recommendation, but not make a binding decision. The final word should remain with the member state receiving the investment, since the Spanish authorities do not want this mechanism to behave as an undercover protectionist mechanism in the hands of the Commission.

Nonetheless, this does not mean that this laid-back attitude will continue in the future. Most probably, the worries will increase as Chinese investors buy more high-tech, infrastructure and energy firms. This has already happened in 2016 with the acquisitions of Aritex and Eptisa (see above) and also the purchase by COSCO of a 51 percent stake of Noatum, the biggest Spanish port terminal operator.

Conclusions

Chinese direct investment in Spain has arrived later and in lesser volumes compared to other European countries. However, it is very likely that it will increase in the near future, especially if we consider the trend in the past few years and the business opportunities that exist in Spain

in sectors such as agriculture products, food and beverages, real estate, tourism, manufacturing, engineering, and logistics.

In contrast to Spanish public opinion, which is generally reluctant to see more Chinese investments, the Spanish elites, in government, business and the media, are welcoming Chinese capital and tend to highlight the positive aspects that it brings. However, reluctance may grow if the volume of Chinese investments increases significantly and begins to penetrate more “strategic” or high-tech sectors. So far, when it comes to large scale operations in strategic sectors, the Spanish government has not been supportive of Chinese companies becoming the sole owner of large Spanish firms.

La UE frente al crimen organizado: América Latina y el tráfico de cocaína

Óscar Jaime-Jiménez

La UE se enfrenta con voluntad y recursos al tráfico de cocaína procedente de América Latina, pero los resultados no son satisfactorios debido a las características intrínsecas del fenómeno, así como a los problemas internos de la propia Unión.

Resumen

La Criminalidad Organizada tiene en el tráfico de cocaína uno de los negocios más lucrativos y de mayor difusión a nivel global. La UE es consciente de esta realidad, así como de su potencial para afectar sociedades y distorsionar sistemas políticos. El presente texto, en primer lugar, realiza una revisión de las iniciativas más relevantes de la Unión en este terreno. A continuación, analiza los efectos de estas propuestas concluyendo que, a pesar de los esfuerzos y recursos empleados para hacer frente a este tráfico, los problemas estructurales internos de la Unión se proyectan sobre las políticas públicas en esta materia, condicionando negativamente la planificación y el desarrollo

de propuestas estratégicas y organizativas que podrían redundar en un incremento de la eficacia y eficiencia en la lucha contra el tráfico de cocaína en América Latina.

Análisis

La actual situación de la Criminalidad Organizada y del narcotráfico en la UE

La Criminalidad Organizada constituye en la actualidad una de las grandes amenazas a la gobernanza global y local. Las razones son diversas. La disminución de la presencia de los Estados como consecuencia de la progresiva implantación de los principios neoliberales, unido a las crisis cíclicas de los sistemas económicos, ha debilitado los sectores públicos y fortalecido los privados. El resultado ha sido un incremento paralelo de los intereses y negocios ilegales privados y la creciente debilidad de los Estados para combatirlos. Estas razones, agregadas a otras como el hundimiento del bloque del este con la consiguiente expansión de la criminalidad hacia Europa Occidental y la desviación de la atención hacia el terrorismo internacional, a partir de los atentados de 2001 en EEUU, ha generado una situación

de alarma global, frente a la que los Estados tratan de responder, puesto que la propia suerte de los sistemas democráticos está en juego.¹

En este escenario, el narcotráfico constituye uno de los negocios más lucrativos para la Criminalidad Organizada, destacando la cocaína, que se caracteriza por el perfil estable y poco problemático de sus consumidores, el formato de consumo y la facilidad de producción, manufacturación y transporte. Distinto al submundo del tráfico de heroína, en la década de los 80, asociado en buena medida a la marginalidad, la violencia y a una estética de consumo socialmente rechazada.

La UE en su formato actual ha sido desde sus orígenes consciente de esta realidad, puesto que surge con el Tratado de Maastricht (1992) en pleno proceso de expansión de la criminalidad procedente del este. Siguiendo la compleja estructura de la UE, ésta también se traslada al ámbito temático de las drogas, superponiéndose distintos niveles de decisión, si bien de forma no ordenada. El denominado Grupo Horizontal Drogas,² situado en la cúspide, conforma un Grupo de Trabajo del Consejo de la UE. Constituye una entidad de alto nivel donde se toman decisiones con relación a la regulación de la oferta y demanda de drogas, entre otros temas relevantes. Aborda materias de forma transversal y mantiene relaciones activas

con Europol, la *European Monitoring Centre for Drugs and Drug Addiction* (EMCDDA), terceros países y organizaciones internacionales. Sus aportaciones alcanzan directamente al Comité de Representantes Permanentes de los Gobiernos de los Estados miembros de la UE (COREPER II). La coordinación en la Comisión Europea es responsabilidad de la Unidad de Política Antidrogas, dependiente de la Dirección General de Emigración y Asuntos de Interior.

Formalmente, existe una doble vertiente que apunta, por un lado, hacia la mejora de la coordinación interior interinstitucional y, por otro, a la asistencia técnica coordinada de apoyo a instituciones de otros países con la finalidad de mejorar sus capacidades. En este sentido, la Estrategia de la UE de lucha contra la droga para 2013-2020 y el Plan de Acción de la UE en materia de Lucha contra la Droga 2013-2016, constituyen los principales puntales que rigen la actividad en esta materia. La Estrategia establece sus criterios sobre una base de afirmaciones precisas y relevantes, con la finalidad de instrumentar medidas concretas tanto dentro como fuera del territorio de la UE. Con estas iniciativas, por primera vez, la UE proyecta su voluntad que posteriormente materializa en diversas reuniones internacionales.

Las relaciones UE-América Latina

La cooperación de las instituciones europeas en materia de lucha contra las drogas con América Latina ha sido intensa,

1 Óscar Jaime y Lorenzo Castro (2010), "La Criminalidad Organizada en la Unión Europea. Estado de la cuestión y respuestas institucionales", *Revista CIDOB d'Afers Internacionals*, nº 91, pp. 173-194.

2 Véase, <http://www.consilium.europa.eu/es/council-eu/preparatory-bodies/horizontal-working-party-drugs/>.



La cooperación de las instituciones europeas en materia de lucha contra las drogas con América Latina ha sido intensa.

como consecuencia del elevado flujo de drogas que penetra desde esta parte del mundo en Europa a través de diferentes vías. La colaboración con dicha región se ha concretado en forma de reuniones periódicas, acompañadas de encuentros anuales con numerosos países, entre los que destaca México. En algunos casos concretos esta política se complementa con acuerdos específicos de cooperación.

La estructura de proyectos contra las drogas resulta extremadamente compleja, destacando el Programa de Cooperación entre América Latina-Caribe y la UE en políticas sobre drogas (COPOLAD), bajo la cobertura de la Estrategia sobre Drogas de la UE para el período 2013-2020. Esta planificación de la UE se ha visto complementada mediante acuerdos bilaterales con otros países de la UE y latinoamericanos, abarcando una amplia gama de actividades relacionadas con la lucha contra las drogas.

La agencia principal en torno a la que se articula la cooperación policial en el ámbito de la UE es EUROPOL. Su objetivo es servir

de apoyo a las policías nacionales europeas en materia de información y de asistencia sobre el terreno. Se ha proyectado hacia el exterior con fuerza en la lucha contra el terrorismo, pero también resulta muy activa contra la Criminalidad Organizada y sus fuentes de financiación, entre las que se ha priorizado la del tráfico de cocaína. Su expansión en términos bilaterales con países latinoamericanos continúa siendo limitada, al haberse firmado solamente un acuerdo con Colombia, sin embargo, las iniciativas regionales y temáticas son variadas. El instrumento operativo más destacable en el ámbito específico de la lucha contra el narcotráfico es el Centro de Análisis y Operaciones contra el Tráfico Marítimo de Estupefacientes (MAOC-N), creado gracias a la iniciativa de siete Estados miembros de la UE con el objetivo de apoyar la lucha contra el narcotráfico en los entornos atlántico y mediterráneo.

En 2007 se creó AMERIPOL, con la intención de establecer un espacio regional de cooperación policial, apoyado por los directores generales de las policías de los países signatarios (Colombia, Ecuador, Perú,

Bolivia, Panamá y Brasil). En esta iniciativa se ha basado la UE para desarrollar un proyecto denominado AMERIPOL-UE, centrado con particular intensidad, en la respuesta contra el tráfico de cocaína, facilitando el intercambio de información en la lucha contra el narcotráfico con derivaciones hacia el ámbito judicial y fiscal. Los criterios de fondo son los de agilidad y eficacia, si bien estrictamente sometidos a los principios del Estado de Derecho.

Desde 2009 se desarrolla una iniciativa denominada Plan de Acción Global de la UE, Programa *Ruta de la Cocaína*, centrado en prestar atención y recursos a aquellos territorios que atraviesa la cocaína en su trayecto hacia el continente europeo, prestando particular atención a África Occidental por su escasa visibilidad y el efecto disruptor que genera en términos políticos, económicos y sociales en los países afectados. La finalidad última es promover la cooperación policial y judicial en sus distintas dimensiones. Su estructura es compleja y se sostiene sobre nueve proyectos en los que participan numerosos países en función de sus intereses y objetivos.

La gran relevancia otorgada a estas iniciativas viene marcada por los recursos asignados y la disposición a continuar con el compromiso a medio y largo plazo. El Consejo de Justicia y Asuntos de Interior de la UE, aprobó el pasado 18 de mayo las prioridades en la lucha contra la delincuencia internacional organizada y grave para el período comprendido entre

2018 y 2021. La respuesta al tráfico de cocaína se incluye en la segunda prioridad y significa que debe ser incorporada a un plan estratégico plurianual, así como sus correspondientes planes operativos. Posteriormente, el comité permanente de Seguridad Interior realizará un seguimiento, que se complementará con procedimientos de evaluación independientes.

En definitiva, los ámbitos de respuesta son muy variados y en los últimos años se han incrementado de tal manera, que resulta muy difícil disponer de una visión global de la lucha contra el tráfico de drogas, y mucho menos, desarrollar un enfoque que pudiera abordar la evaluación de la eficacia y eficiencia de su implementación.

El diseño estratégico y la adecuación organizativa: ¿apuntamos en la dirección correcta?

Considerando la importancia otorgada al tráfico de cocaína en las estrategias citadas, así como las estructuras creadas específicamente para combatirlo y los medios humanos y materiales puestos al servicio de estos objetivos, resulta evidente que la actividad que genera este estupefaciente provoca una gran preocupación en la UE. Se asume que son muy numerosos los desafíos a los que se enfrenta la elaboración de una respuesta eficaz, a lo que es preciso añadir la inestabilidad política, social y económica que atenaza a muchas zonas de las que procede la materia prima de las drogas ilegales o atraviesa su comercio. En el caso concreto de América Latina, los indicadores

genéricos sobre la evolución de la eficacia en la respuesta no son optimistas, en la medida en que los problemas políticos y económicos, consecuencia de la crisis global y de circunstancias regionales, no están favoreciendo una mejora significativa de la economía en este momento. La Criminalidad Organizada en numerosos países es un actor influyente y vigilante. Gestiona el narcotráfico y sus derivaciones vinculadas al blanqueo y otros delitos con habilidad, obteniendo grandes beneficios. La cadena de transferencias es cada vez más sofisticada e intrincada y los desarrollos tecnológicos para fusionar la cocaína con otras sustancias resultan más difíciles de detectar.

En este contexto, los dilemas a los que se enfrentan las instituciones europeas en relación con esta materia son numerosos y crecientes ¿Se debe priorizar la respuesta dentro de las fronteras y en los alrededores del espacio físico del UE o globalizar el campo de acción? ¿Qué perfil debe desarrollar la cooperación con terceros países y hasta dónde debe llegar el compromiso? ¿De qué forma interactúan la respuesta estratégica y organizativa de la UE?

Si bien la Unión dispone de una estructura institucional y de voluntad clara, por parte de la gran mayoría de sus Estados miembros, para avanzar hacia la integración política y económica, no existe por el momento un

plan definido acerca de cómo conseguir este objetivo. Dicha indefinición se proyecta sobre numerosas políticas públicas. La complejidad de dicha estructura y la presencia de innumerables actores estatales, corporativos, profesionales y de otra índole pugnando por hacer prevalecer sus puntos de vista e intereses, somete a intensa presión a los negociadores europeos. Esto limita su capacidad de decisión –restando precisión y capacidad estratégica–, por la propia lógica multinivel³ sobre la que se fundamenta. Dinámica que redundará finalmente en un acusado debilitamiento de sus posiciones negociadoras.

Esta realidad influye tanto sobre los objetivos estratégicos como en la organización de las estructuras de gestión, siendo el área que nos ocupa un caso paradigmático. Una de las principales consecuencias para nuestro tema es la existencia de una intensa descoordinación interna debido al juego que se establece a tres bandas entre la Comisión europea, el Consejo y los Estados miembros. En este contexto, la fragmentación presupuestaria no ha ayudado, al restar coherencia a los proyectos e impedir avanzar desde un enfoque estratégico u organizativo.⁴

Partiendo de estas circunstancias, la UE dispone de dos alternativas. Una primera supondría que asumiera la lucha

3 Robert Putnam (1998), "Diplomacy and Domestic Politics: The Logic of Two-Level Games", *International Organization*, vol. 42, pp. 427-460.

4 Daniel Brombacher y Günther Maihold, "El negocio transatlántico de la cocaína: opciones europeas ante las nuevas rutas del narcotráfico", Documento de Trabajo, nº 45/2009, Real Instituto Elcano.



La restringida implicación de un actor tan relevante como EUROPOL, allende las fronteras de la UE, y el limitado alcance de los acuerdos y las colaboraciones constituyen una muestra práctica de cierto retraimiento.

contra el tráfico de estupefacientes, y específicamente el de cocaína, como actor directamente implicado y comprometido estratégica y operativamente en América Latina. Una segunda opción incidiría en el papel que la UE podría desempeñar como apoyo directo de actores locales en su lucha contra el crimen organizado, financiando propuestas estratégicas y operativas, diseñadas y desarrolladas por dichos actores, y manteniendo un bajo perfil.

Es esta segunda opción la que parece haber escogido, no tanto como consecuencia de una estrategia premeditada, sino como resultado de la ausencia de un modelo definido de organización de la respuesta europea frente al tráfico de cocaína, lo que le impide obviamente desarrollar un modelo estratégico coherente. Otro factor que contribuye a este bajo perfil es la omnipresencia e intervención norteamericanas en el área en términos de imposición de valores, políticas y recursos. La UE siempre ha observado la actividad desarrollada por EEUU en este

campo con cierta aprehensión debido a que históricamente la protección de los Derechos Humanos no constituía para estos una prioridad, además de ser su tradicional espacio de influencia preferente.⁵ La restringida implicación de un actor tan relevante como EUROPOL, allende las fronteras de la UE, y el limitado alcance de los acuerdos y las colaboraciones constituyen una muestra práctica de dicho retraimiento.

A esta dificultad, es necesario añadir las discretas, pero poderosas tendencias que están surgiendo en la política exterior de la UE, orientadas a acentuar la dimensión securitaria, que hace prevalecer aquellas políticas y prácticas vinculadas que priorizan la protección y defensa de los intereses y del territorio de la Unión frente a otras consideraciones. Esta concepción se encuentra en línea con la primera Estrategia de Seguridad Interior para la UE aprobada en 2010, al destacar “la interdependencia entre seguridad interior y seguridad exterior”, así como la necesidad de elaborar

⁵ Alain Labrousse (2006), “La cooperación en materia de drogas entre la Unión Europea y América Latina”, *Proyecto Hombre: revista de la Asociación Proyecto Hombre*, nº 57, pp. 8-11.



La lógica definida de círculos concéntricos, por parte de la Comisión Europea, emulando parcialmente el modelo norteamericano, parece prevalecer en término operativos.

“un acercamiento de seguridad global con respecto a terceros países”, planteamiento que no incentiva la promoción del desarrollo y el respeto por los Derechos Humanos y de los valores democráticos.

La lógica definida de círculos concéntricos,⁶ por parte de la Comisión Europea, emulando parcialmente el modelo norteamericano, parece prevalecer en término operativos. Básicamente, se asume una estrategia de respuesta basada en la distancia que separa la producción del consumo. A lo largo de la elaboración y transporte se atraviesan diversos países añadiéndose valor al producto. Desde esta perspectiva, los esfuerzos se centrarían en la persecución de una manufactura intensamente revalorizada y cuyas vías de entrada en Europa habrían ido convergiendo, haciéndose así más fácil su persecución. Lo contrario, sólo contribuiría a dispersar esfuerzos y recursos sobre amplios territorios y numerosas organizaciones. Todo ello inabarcable y difícil de rastrear, también por el escaso rastro económico generado durante esa

fase del proceso. El acercamiento del núcleo duro de las principales líneas de defensa de la UE a sus propias fronteras, frente a la penetración de la cocaína, puede ser entendida como una estrategia razonable para frenar el narcotráfico, pero también pone en evidencia una percepción eurocéntrica, geográficamente limitada y de carácter defensivo.

En cualquier caso, ello no significa que la UE se desentienda de lo que sucede lejos de sus fronteras, sino que se favorece una redistribución de recursos en función de esta lógica. Así, la mencionada securitización puede tener a largo plazo una serie de efectos secundarios sobre las políticas de desarrollo promovidas, desde la UE, al priorizar la acción sobre el narcotráfico al margen de otras consideraciones como la protección de los Derechos Humanos y la promoción de la gobernanza, tal y como plantean ciertos analistas.⁷

El desarrollo de una visión global implica contribuir a hacer frente al problema, tanto

6 Alain Labrousse (2007), “La Cooperación en Materia de Drogas entre la Unión Europea y América Latina”, en Álvaro Camacho, *Narcotráfico: Europa, Estados Unidos, América Latina*, Universidad de Barcelona, Barcelona, pp. 39-59.

7 Eva Magdalena Stambøl (2016), “Governing Cocaine Supply and Organized Crime from Latin America and the Caribbean: The Changing Security Logics in European Union External Policy”, *European Journal on Criminal Policy and Research*, vol. 22, nº 1, pp. 1-18.

en los orígenes como en los países de paso. Por ello sería recomendable una implicación directa en el fortalecimiento de las instituciones y en la mejora de la gobernanza en países concretos. La UE ha demostrado ser consciente de esta problemática y en su línea de respuestas fragmentadas se registra alguna experiencia positiva como en Cabo Verde. Sin embargo, la apuesta por América Latina en este sentido es más compleja debido a que son necesarios numerosos recursos y no se percibe una necesidad inmediata en comparación con África, a pesar de que Centroamérica constituye un escenario desalentador y segura fuente futura de problemas, tanto para EEUU como para la UE.

A todo ello, es preciso añadir limitaciones relativas a aspectos técnicos como es la recolección de información, que impacta sobre el análisis y las decisiones estratégicas. Los datos de los que se dispone en relación con la estabilización y el ligero descenso aparentemente coyuntural en el consumo, desde el pico alcanzado en 2000, o los niveles de pureza situados por debajo del 50%, son de difícil interpretación,⁸ puesto que no existe capacidad para monitorizar la cantidad, la composición real y el precio a lo largo de la cadena de comercialización. Tampoco se dispone de información fidedigna sobre los niveles de producción y si todo lo plantado es explotado, o si responde a otras estrategias de carácter político y puntual,

con la finalidad última de cobrar posibles subvenciones futuras para su erradicación, al menos en Colombia. Por ello, tampoco debe sorprender que se carezca de capacidades evaluativas homologables que podrían permitir generar al menos un debate sobre indicadores.

Una reflexión más profunda acerca de esta temática nos debe llevar indefectiblemente a debatir si los ingentes esfuerzos en términos de recursos humanos y materiales se corresponden proporcionalmente con los resultados obtenidos. En función de los datos, no parece que el consumo de cocaína vaya a disminuir; al contrario, se encuentra estabilizado con perspectivas de incrementarse. La previsible penetración masiva de opiáceos procedentes de Asia –debido a factores que resultaría muy prolijo comentar en estas líneas– debilitará las políticas frente al tráfico de cocaína, debido a que será necesario redistribuir los recursos existentes.

En cualquier caso, y al margen de consideraciones metaestratégicas, para avanzar por la actual senda en el ámbito de la lucha contra la oferta, es necesario mejorar en aspectos organizativos y técnicos concretos, vinculados con la monitorización y la coordinación de esfuerzos. Por ello, resulta preciso promover un sistema integrado de indicadores que permitan visibilizar y analizar la correspondencia entre los avances y retrocesos en cada uno de

8 Observatorio Europeo de las Drogas y las Toxicomanías (2016), *Informe sobre los mercados de drogas en la UE. 2016. Visión de conjunto estratégica*, último acceso 22/NI/2017, www.emcdda.europa.eu/system/files/publications/2374/TD0416161ESN_1.PDF.

los frentes de la lucha contra el tráfico de cocaína. El objetivo último sería establecer relaciones de causalidad directa, indirecta o multicausal entre respuestas y sus efectos. En segundo lugar, es necesario realizar mayores esfuerzos en el escrutinio preciso de la cadena de producción y distribución. Existen muchos espacios opacos que deben ser analizados con detenimiento.

Conclusiones

En función de todo lo abordado, se puede concluir que las carencias estratégicas y organizativas se potencian mutuamente. La ausencia de pulso estratégico impide promover recursos y estructuras, y las limitaciones organizativas, por su parte, no facilitan una apertura cognitiva al problema

que podría favorecer el desarrollo de una visión estratégica integrada. Por ello, la potenciación de los centros de reflexión y decisión existentes debería constituir una prioridad, siguiendo la inercia de las respuestas europeas al terrorismo. Resulta asimismo necesario que la UE desarrolle su propia doctrina integrada contra el narcotráfico al margen de EEUU, puesto que parte de unos presupuestos y valores distintos. El cambio de paradigma que se está registrando a nivel global poniendo una mayor atención sobre los factores estructurales (gobernanza, pobreza, medio ambiente, tránsito y oferta) y particularmente en la atención a la demanda, ofrecerá en el futuro un espacio en el que la UE debería ser capaz de hacerse oír.

NATO and the south: opportunities for coherence and integration

Jordan Becker

The evolving security environment to Europe's South poses important challenges to NATO, demanding coherence between projecting stability and collective defence.

Summary

Challenges from the south present opportunities in the context of Alliance adaptation and modernisation. Externally, shared interests in the south can catalyse further cooperation between NATO and its partners. Internally, requirements in the south can stimulate NATO's process of integrating strategic and operational planning for an omnidirectional, multi-domain approach to the defence of Europe.

Analysis

South is central

At their 2016 Warsaw Summit, NATO Allies drew attention to 'security challenges and threats that originate from the east

and from the south'. They noted that the Readiness Action Plan (RAP), agreed at the 2014 Wales Summit, 'responds to the risks and threats emanating from our southern neighbourhood, the Middle East, and North Africa', and established a 'framework for the south', aiming at improving situational awareness, strategic anticipation and projecting stability through partnership and capacity building.¹

At their July 2018 Summit in Brussels, Allies will build on their work since Warsaw to further upgrade their collective defence, and to project stability in Europe's neighbourhood. A shared understanding of the centrality of the south to both collective defence and projecting stability would help the Alliance modernise and solidify its relationships with partners, improving both coherence and cohesion.

When we talk about 'the south' in the context of NATO and Europe, we are talking about

¹ NATO (2016), 'Warsaw Summit Communiqué', 9/VII/2016, last accessed 29/II/2018, https://www.nato.int/cps/en/natohq/official_texts_133169.htm?selectedLocale=en.

the Mediterranean world. It is difficult to overstate the centrality of the Mediterranean world, to Europe and to the entire transatlantic community. For most of human history, societies along the Mediterranean were more connected to one another than Mediterranean Europe was to Northern Europe. Even the new Atlantic world that arose in the 15th and 16th centuries – and which is embodied by the modern transatlantic community– is in many senses an heir to Mediterranean culture.²

It is also difficult to overstate the strategic centrality of the Mediterranean in the current security environment. Nine NATO allies (Spain, France, Italy, Slovenia, Croatia, Montenegro, Albania, Greece and Turkey) have Mediterranean coastlines, which means they directly share this ancient and critical line of communication with Morocco, Algeria, Tunisia, Libya and Egypt on the Mediterranean's southern shore, and Syria, Lebanon and Israel on the eastern shore. Two EU members (Malta and Cyprus) are Mediterranean islands. The Mediterranean is also a conduit between Europe and the broader Middle East and Sub-Saharan

Africa. The Mediterranean was the top venue for short sea shipping for EU ports in 2015, amounting to 29% of the total.³

Migration –particularly irregular migration– across the Mediterranean remains a strategic issue. While Mediterranean Sea arrivals in Europe declined from their high of over one million in 2015 to just over 170,000 in 2017, ⁴the movement and integration of migrants transiting the Mediterranean remains a topic of major concern for Europe,⁵ and even for the US.⁶ Our collective understanding of the security implications of trans-Mediterranean migration is still evolving,⁷ making clear transatlantic consensus difficult to achieve.

NATO's objectives in the south?

Given the importance of the Mediterranean, we might expect NATO to have identified strategic ends or mid- to long-term objectives for its southern and eastern shores. In a perfect strategic world, planners would align such clearly defined ends with available means and identify ways to achieve them. In the real world, however, strategy rarely functions like that. There is no 'end', and strategists function more like gardeners

2 Fernand Braudel (1949), *La Méditerranée et le monde méditerranéen à l'époque de Philippe II*, Armand Colin, Paris.

3 Eurostat (2017), 'Maritime transport statistics – short sea shipping of goods', February, last accessed 18/1/2018, http://ec.europa.eu/eurostat/statistics-explained/index.php/Maritime_transport_statistics_-_short_sea_shipping_of_goods.

4 UNHCR (2018), 'Mediterranean situation', 17/1/2018, last accessed 18/1/2018, <http://data2.unhcr.org/en/situations/mediterranean>.

5 European Commission (2017), 'Fifth Progress Report on the Partnership Framework with third countries under the European Agenda on Migration', Report from the Commission to the European Parliament, The European Council and the Council, European Commission, Brussels.

6 Although the US has accepted a relatively small number of refugees from the greater Mediterranean region in recent years, migration remains a salient issue in US politics. See, for example, Jennifer Epstein, Erik Wasson & Arit John (2018), 'Senator calls Trump's denial of 'shithole' comment 'not true'', Bloomberg Politics, 12/1/2018, last accessed 18/1/2018, <https://www.bloomberg.com/news/articles/2018-01-11/trump-said-to-call-haiti-african-nations-shithole-countries>.

7 Vincenzo Bove & Tobias Böhmelt (2016), 'Does immigration induce terrorism?', *The Journal of Politics*, vol. 78, nr 2, p. 572-588.

tending an ever-changing environment subject to endless variables, than like artists producing a final *chef d'oeuvre* and then moving on.

Ideally, NATO's objectives for the south would be publicly announced after being formally agreed by the North Atlantic Council, deeply informed by a military-strategic vision emanating from NATO's military authorities and by the objectives and capabilities of NATO's partners in the region –including the desires of their citizens–. Those objectives would be an integral part of a larger strategic approach. In reality, NATO's leaders do not have the luxury of such a neat, linear approach to strategy. Adversaries and events vote emphatically, leaving NATO and national planners to continually construct and maintain a strategic airplane while in flight, building consensus as they go under conditions of perpetual uncertainty.

Secretary General Jens Stoltenberg nonetheless summarised NATO's broad objective for the south thus: 'to protect our territory, we must be willing to project stability beyond our borders. If our neighbours are more stable, we are more secure'.⁸ Questions, of course remain, even as NATO begins 'projecting stability' to the south: do allies have a shared understanding of the meaning of stability? What is the relationship between stability and other interests and values Allies share, like support for liberal democracy and human rights? Are there trade-offs between these values and interests or are they mutually supportive?

Who is to provide stability? The difficulty of these questions challenges consensus between 29 allies with differing situations and interests. NATO remains irreplaceable as a platform to reconcile those differences in the interest of a common approach.

Means required are not means available

This necessary ambiguity, at least in the near- to mid-term, means making do with means currently available. In the broadest sense, those means have increased since 2015, with allied defence spending rising in accordance with the pledge Allied Heads of State and Government made to one another at their Wales Summit: to halt or reverse declines in defence spending, and to move towards spending 2% of GDP on defence (and 20% of defence budgets on equipment modernisation) over the ensuing decade.

Identifying and providing the appropriate operational means to protect allied territory by "Projecting Stability," however, is challenging. NATO is continually adapting, and the current iteration of this process is driven by dual developments in the international system. First, rising revisionist powers are challenging the post-Cold War order of which NATO is a cornerstone. They are doing so across the continuum of conflict: engaging in political warfare without geographic boundaries, unconventional and conventional military actions, and strategic –even nuclear– posturing. Secondly, non-state actors are posing increasingly complex challenges to Western societies.

⁸ Jens Stoltenberg (2016), 'Projecting stability: charting NATO's future – Speech to the Atlantic Council, Washington, DC', NATO, April, last accessed 19/1/2018, https://www.nato.int/cps/en/natohq/opinions_129758.htm?selectedLocale=en.



One useful step would be to broaden our understanding of NATO's approach to the south to extend beyond the current focus on addressing urgent threats and challenges related to non-state actors and violent extremist organisations.

It is tempting to conceptualise NATO's approach to the south as related exclusively to this second development, but doing so risks an artificial fissure in overall strategic coherence and cohesion among allies, as well as an unnecessary resource challenge. NATO's ongoing process of adaptation and modernisation provides ways out of this impasse, ranging from adjustments to NATO's command structure to the integration of emerging operational plans.

Ways: making do and making it up

NATO has undertaken some formal and informal institutional adaptations aimed specifically at addressing Europe's southern neighbourhood, generally explained in terms of addressing the root causes that we presume to be driving terrorism and irregular migration. At the same time, the Alliance is undergoing broader adaptation aimed at more global challenges. Bringing coherence to these somewhat disparate efforts is likely to help address some of the difficulties in

identifying clear objectives in the south, and concomitant challenges in appropriately resourcing those objectives.

One useful step would be to broaden our understanding of NATO's approach to the south to extend beyond the current focus on addressing urgent threats and challenges related to non-state actors and violent extremist organisations (VEOs). Specifically, the fact that revisionist state actors have proved willing and able to challenge NATO across domains, regions and functions means that the south is not just a place where allies go to help partners build capacity to mitigate threats from terrorists and VEOs. Rather, it is also an area in which rival states will challenge the Alliance across the spectrum of conflict. The likelihood of a permanent Russian presence in the Eastern Mediterranean is but one instance of this phenomenon. Proliferation of ballistic missiles among both state- and non-state actors around the Mediterranean basin⁹ means that allied territory in the

9 Jean-Loup Samaan (2017), 'The missile threat in the Mediterranean: implications for European security', ARI, nr 79/2017, Elcano Royal Institute, last accessed 29/1/2018, http://www.realinstitutoelcano.org/wps/portal/rielcano_en/contenido?WCM_GLOBAL_CONTEXT=/elcano/elcano_in/zonas_in/ari79-2017-samaan-missile-threat-mediterranean-implications-european-security.



NATO continues to refine its vision of Projecting Stability, requiring coordination between allies, partners and international organisations.

Central Mediterranean and key military and commercial transit points from the Bab-el-Mandeb, to the Bosphorus, to Gibraltar, can be held at risk. Given these challenges, achieving coherence between approaches to state actors and non-state actors should be central to the process of refining and integrating NATO's regionally-focused operational plans into a clear, 360-degree vision for the defence of Europe.

Effective integration also requires achieving coherence across a broad range of ongoing activities. NATO continues to refine its vision of Projecting Stability, requiring coordination between allies, partners and international organisations. NATO has actively engaged its wide network of partners to discuss military contributions to enhance stability in the south, while acknowledging the centrality of political, economic and social elements that can only be delivered by local governments –with help from organisations

like the EU–.¹⁰ NATO's 'Framework for the south' includes a 'Hub for the south' to enable such engagements.¹¹ The Hub, along with initiatives to pool intelligence capabilities, also aims at improving situational awareness and anticipation.

But NATO's role in and around the Mediterranean goes beyond Projecting Stability. For example, the Alliance is also revisiting its maritime posture. While many of the Alliance's adaptations since 2014 have been land-focused, a vast majority of SACEUR's Area of Responsibility is, in fact, water. The maritime domain is one area in which NATO can build coherence around the multi-domain nature of state-centric challenges –and allied responses–. During the Cold War, maritime power was central to NATO's deterrence posture. During NATO's 'out of area' period, characterised by actions outside of allied territory, allies saw sea power as a supporting effort for such actions.

10 Petr Pavel (2018), 'Opening Remarks at 178th Military Committee in Chiefs of Defence Session', North Atlantic Treaty Organisation, 16/1/2018, last accessed 19/1/2018, https://www.nato.int/cps/en/natohq/opinions_150656.htm?selectedLocale=en.

11 Jens Stoltenberg (2017), 'Press Conference following the meeting of the North Atlantic Council at the level of Defence Ministers on deterrence and defence', NATO, 15/11/2017, last accessed 23/1/2018, https://www.nato.int/cps/en/natohq/opinions_141109.htm.

Although NATO's 2011 Alliance Maritime Strategy aligned NATO's maritime posture with the three core tasks identified in the 2010 Strategic Concept, there was no particular emphasis on deterrence and collective defence. But the focus has begun to shift. Maritime power is particularly suited to address the 360-degree complexity of the challenge specifically posed by Russia, which Vice-Admiral Clive Johnson, Commander Allied Maritime Command, has described as 'omni-directional and threatening of our freedoms and of our infrastructure, whether you see them as an enemy or not', highlighting the extension of Russian area denial capabilities into the Eastern Mediterranean.¹² A sharpening focus on maritime posture and capabilities from the perspective of collective defence may help NATO integrate its regional postures, and at the same time improve coherence between Defence and Deterrence on the one hand, and Projecting Stability on the other. Continued work on operationalising the Alliance Maritime strategy is thus key to addressing defence and deterrence in the south.

Improving relations with other organisations is also critical to NATO's approach to the south. While working with organisations like the African Union to achieve a regional approach is important, success starts closer

to home: with the EU.¹³ Twenty-two of NATO's 29 allies are currently EU members. Not only do NATO Europe and the EU share essentially one set of forces, they also largely share one set of economic and diplomatic instruments. Inter-organisational coherence is elemental to a comprehensive approach to the stability of the south.

There are several areas in which coordination is critical. European allies' capabilities depend largely on resource allocation decisions that are shaped by economic and fiscal policies agreed by EU members. An ongoing dialogue between NATO and the EU regarding the security implications of fiscal and economic policies (and vice versa) would benefit members of both organisations as they seek to develop critical capabilities in a resource-constrained environment. NATO's recognition that stability in the south requires a whole of government or integrated approach implies coordination with the EU to avoid duplicative efforts.

Areas in which the EU has particular strengths and has identified a central role for itself are the promotion of good governance, democracy, rule of law and human rights; economic development; migration and mobility; and security. If NATO and the EU could build on initial cooperation on migration issues¹⁴ to successfully map

12 Clive Johnstone (2017), 'NATO's maritime moment: a watershed year in Alliance sea power', Allied Maritime Command, 17/II/2017, last accessed 19/II/2018, <https://mc.nato.int/media-centre/news/2017/nato-maritime-moment-a-watershed-year-in-alliance-sea-power.aspx>.

13 The President of the European Council, the President of the European Commission, and the Secretary General of the North Atlantic Treaty Organisation noted the importance of such inter-organisational cooperation in their Joint Declaration Signed at Warsaw of 8/VII/2016.

14 NATO (2016), 'Assistance for the refugee and migrant crisis in the Aegean Sea', NATO, 27/VI/2016, last accessed 24/II/2018, https://www.nato.int/cps/en/natohq/topics_128746.htm.

and coordinate their efforts, and those of their members and partners, NATO would be able to focus on the areas where it can add the most value: collective defence (which it provides directly in the form of, for example, a robust maritime presence in the Mediterranean) and defence capacity building (which it provides in cooperation with regional partners). NATO is, in fact, already doing a great deal in the realm of Defence Capacity Building: focusing, for instance, on counter-terrorism in Tunisia, and further developing Jordan's security forces and institutions.¹⁵

Local ownership of efforts across this spectrum is key to success. This requires NATO to facilitate coordination between partners in the region and between those partners and the EU where possible and necessary. Developing a common picture of the gamut of activities being undertaken on the ground has proved a significant challenge –conventional and special operations forces currently present can work in conjunction with diplomats to provide data for fusion into such a common operating picture–.

Such assets, of course, require effective command and control. While NATO's Hub for the South and Framework for the South are beginning to support enhanced situational awareness, assessment and coordination, NATO's work on adapting its Command Structure will need to bring such efforts into the Command Structure in a more

formal way, likely emphasising the role of Allied Joint Force Command Naples. As NATO integrates regional operational plans and seeks to achieve coherence across domains and regions, it is appropriate to consider enhancing the regional focus of its operational commands.

Conclusions

The south is indeed central to NATO's strategic future. The key questions facing the Alliance are how to define objectives for the region around which Allies can achieve consensus, how to identify and make available appropriate means to achieve those objectives and how to ensure coherence among various activities aimed at supporting them. There will not be an end point where all these key questions are answered to the satisfaction of all Allies, to say nothing of regional and organisational partners. But there is reason to be optimistic that ongoing processes of adapting NATO's Command Structure, integrating Allied operational plans at the theatre level, focusing on a 360-degree maritime posture and systematically engaging front-line partners to take the lead in stabilising the region will yield incremental progress. As NATO develops its approaches to upgrading collective defence and projecting stability in its neighbourhood in preparation for its July Summit, a shared understanding of the centrality of the south to both of those projects can help achieve coherence, cohesion and strategic integration.

¹⁵ Jens Stoltenberg (2017), 'Pre-ministerial press conference', NATO, 4/XII/2017, last accessed 24/II/2018, https://www.nato.int/cps/en/natohq/opinions_149330.htm?selectedLocale=en.

@realDonaldTrump: a brief content analysis

Juan Antonio Sánchez-Giménez & Evgueni Tchubykalo

Donald Trump has become the first US President to actively use his personal Twitter channel regardless of any US public diplomacy strategy, with a direct impact on the public policies defined by the US government and the White House.

Summary

During 2017, Donald Trump's personal Twitter channel –@realDonaldTrump– has been the main information resource chosen by the US President to generate opinion and sentiment on US civil society and has become the White House's public diplomacy tool to have generated the most headlines in the media.

Given this new political and diplomatic scenario, several issues have arisen that need to be considered to understand such a new phenomenon of political communication: is this Trump's personal branding strategy? And does it affect US public diplomacy? In order to obtain answers we have focused on the President's personal Twitter channel to analyse the content of his

activity and try to understand how US public diplomacy is affected by the Trump Brand.

Analysis

The Twitter channel @realDonaldTrump breeds uncertainty because Donald Trump is the first US President to fully communicate with the public in a personal manner, overturning the traditional models of political communication in terms of the formality of language and the frequent use of negative sentiment. This unexpected behaviour creates tensions both in internal and global politics. For this reason, it is interesting to know how his Twitter channel is integrated in US public diplomacy strategy, how the President interacts through it, how his practices have changed after his assumption of office and what networks are active throughout his period of activity.

The goal is to determine how Trump uses Twitter as a political communication tool. Is this a personal branding strategy? Does it affect US public diplomacy? The working hypothesis is that President Trump uses the Twitter social network as an instrument that is not linked to the country's public diplomacy



The goal is to determine how Trump uses Twitter as a political communication tool. Is this a personal branding strategy? Does it affect US public diplomacy?.

strategy but as an element of his personal activity.

This paper focuses on Donald Trump's personal Twitter channel –@realDonaldTrump– in order to analyse the contents of his activity during the period ranging from November 2016 (when he won the presidential election) and November 2017; he made a total of 1.998 tweets that have set the tone, one way or another, of the political communication of his government staff throughout the past year. Secondly, the paper analyses the relations generated through the @realDonaldTrump Twitter network and the international outreach of these relations within US public diplomacy in order to understand the influence of Trump's personal brand on each national public policy and especially on US foreign affairs.

In order to undertake the analysis, we have attempted to measure the biases of Trump's

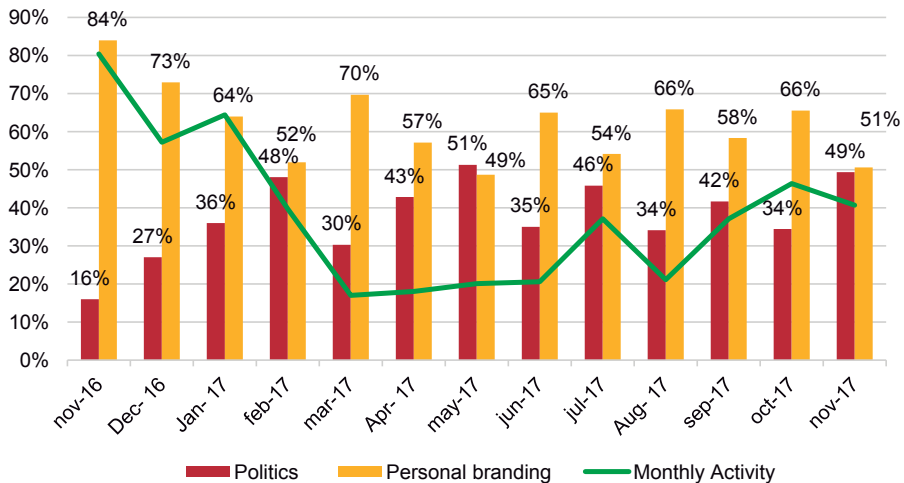
Twitter channel, distinguishing between 'sentiment' and 'opinion mining'.¹ An opinion is more of a person's specific view about something, whereas a sentiment is more of a feeling. For instance, tweet 1, 'Make America Great Again' expresses a sentiment, whereas tweet 2 (shown in Figure 1), 'CHAIN MIGRATION must end now! Some people come in, and they bring their whole family with them, who can be truly evil. NOT ACCEPTABLE!', expresses an opinion. If someone says the first sentence in a conversation, we can respond by saying 'I share/like your sentiment', but for the second sentence we would normally say 'I agree/disagree with you'. In order to understand how the President communicates sentiment and opinion we have divided his tweets into two groups; a political dimension where opinion prevails, and a personal branding dimension, which is generally filled with sentiment.

¹ Federico Pozzi, Elisabetta Fersini, Enza Messina et. al. (2017), 'Challenges of sentiment analysis in social networks: an overview', en *Sentiment Analysis in Social Networks*, Elsevier, Amsterdam, <http://dx.doi.org/10.1016/B978-0-12-804412-4.00001-2>.

Figure 1. Tweet 2



Figure 2. Dimensions of Twitter @realDonaldTrump



Source: Information & Documentation Service, Elcano Royal Institute.



Donald Trump's Twitter activity during his first year as US President is, at times, overwhelming.

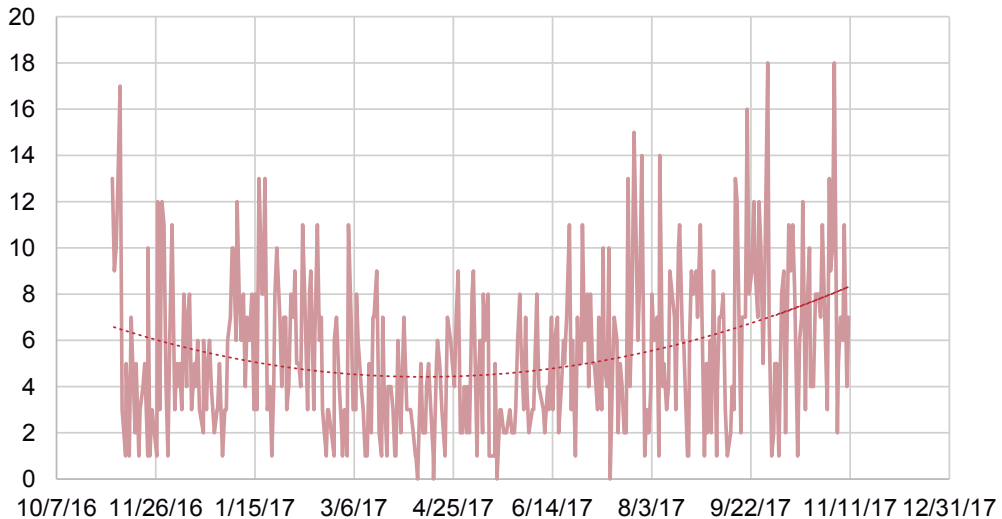
Sixty-four percent of accounted tweets are linked directly to branding. Topics related with public policy and international relations do not exceed 38% of the total content of @realDonaldTrump. Both dimensions –politics and personal branding– are heavily juxtaposed but opinion and slogans predominate over political activity. Personal branding peaks from November 2016 to January 2017 (the US elections) and from September to October 2017 (UN speech, tax reform and Obamacare).

Within both analysed dimensions, we have generated a thematic index of @realDonaldTrump content, generating an ad hoc taxonomy and relating each tweet to the type of language used by President Trump, with formal language understood as more neutral and akin to a public diplomacy context, and informal language understood as colloquial within public diplomacy.

Make the President great again!

Donald Trump's Twitter activity during his first year as US President is, at times, overwhelming. During the second half of September 2017, the Twitter channel @realDonaldTrump published a total of 143 tweets, which accounts for more than 9.5 tweets per day, 30 September recording the heaviest use, with 18 entries. This time period matches the Trump-Republican Tax Relief plan, heavy congress activity aimed at pushing through Health Bill reforms and the President's criticism of the NFL on account of the attitude of certain football players regarding the national anthem. At the same time, President Trump wrote tweets about immigration and terrorism, remarks about North Korea and Iran and comments about his speech during the UN General Assembly meeting.

Figure 3. @realDonaldTrump activity, 2017, number of tweets per day



Source: Information & Documentation Service, Elcano Royal Institute.

We evaluated the weight of personal branding in @realDonaldTrump by comparing it against his strictly personal dimension and the political dimension of his character. In order to do so, we established limits between information that would classically be provided by a US President, with information that referenced his personal life, and a dimension specifically linked to the Trump brand, which lies beyond his personal or political presidential activity. Identity and personal branding are ever-present elements in Donald Trump's public communication, and tweets designed to promote these values account for 71% of his output during the year analysed. In his personal branding dimension, tweets are usually supported by simple and direct slogans whose goal is to

shape the marketing influence of the Trump Brand. These types of slogans intend to place the 'us or them' –those who agree with 'making America great again' vs those who are 'opposed' to the Trump brand and thus opposed to the notion of 'making America great again'–. These messages emphasise a positive reinforcement towards 'us' and promote his image of a standard grassroots US without any ties to traditional power structures (a clearly anti-establishment stance).

Aside from the already well-known 'MAKE AMERICA GREAT AGAIN' or 'America First' from his 2016 election campaign, there are new ones such as 'BUY AMERICAN and HIRE AMERICAN!' and 'THE UNITED

STATES IS OPEN FOR BUSINESS'. This slogan-heavy practice can be standard during an electoral campaign, but in Donald Trump's case it permeates his entire public communication history and accounts for one fifth of his Tweets during 2017, giving the impression that President Trump continues to be immersed in the election process.

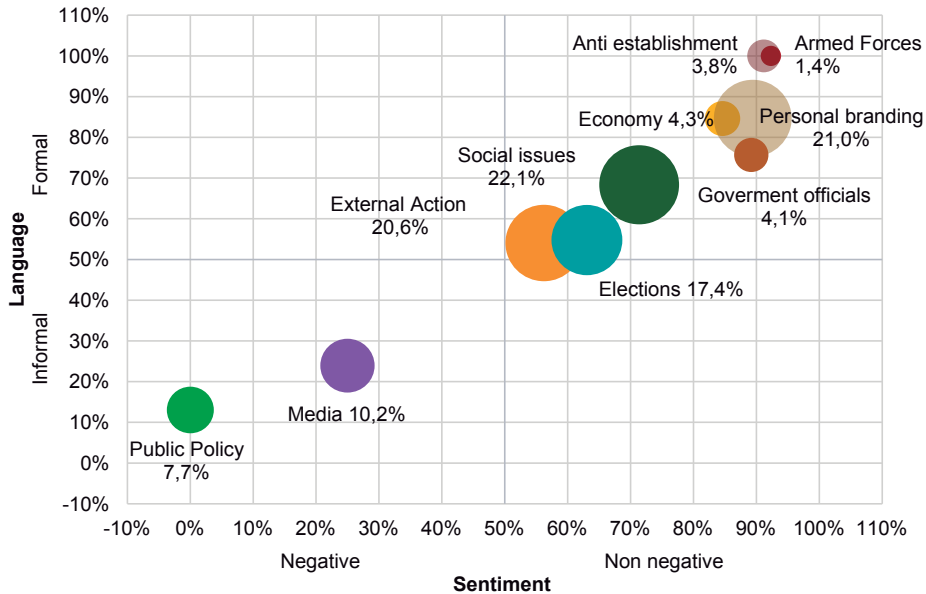
Political tweets usually include opinions on policy, not only about the activities of Trump's Administration but also criticism aimed at the political Administration of Barack Obama and Hillary Clinton. @realDonaldTrump's political dimension includes all the information that should be part of the government's press releases and political discussion over issues in the public domain and of general interest is its goal. Under no circumstances is the US President using this channel in order to explain strategy or public policy.

President Trump's crusade against the mass media is understood as another element within his ongoing political campaign and personal branding, where the main goal is to relate media and political adversaries with Fake News. Furthermore, Fox News is linked to Trump branding and places itself at the forefront of political influence networks within US public diplomacy. Its place at the centre of the network (see Figure 5) makes it seem like another State department.

Trump continues to make statements and produce personal opinions upon the presidential elections of 2016, by defending himself from fraud accusations and the supposed foreign aid received from Russia through the hacking scandal, and he seems to keep using an electoral campaign mindset represented by his political marketing Tweet activity, which amounts to more than 17% of his communicational output. Aside from his personal branding, most topics addressed by President Trump are related to public diplomacy and foreign policy, surprisingly paying less attention to topics like national security, immigration or energy. Health policy (Obamacare) and the Tax Reform are exceptions to these observations, but the President does not use his Twitter channel to explain these policies; rather, he uses it to acknowledge and publicly appreciate support or accuse political opponents.

In Figure 4, the percentage for each topic is calculated on the basis of the total number of tweets analysed and, contrary to the personal branding dimension, which is a broader concept, personal branding topics include slogans and opinions on Donald Trump that he himself copies and pastes on his own tweets (no re-tweets).

Figure 4. Sentiment and languages (weight)



Source: Information & Documentation Service, Elcano Royal Institute.

Analysing sentiment and the language formality of each topic (Figure 4), four main statements can be identified:

- a) Journalistic media are fake news providers. The media are approached with a strongly negative sentiment accompanied by an informal language inappropriate for public diplomacy. Thereby there is a dialectic struggle with media such as the *New York Times*, the *Washington Post* and *NBC*.
- b) Public policies for the people. Within public policy, we include controversial topics in US policy such as immigration, education and tax reform. These topics

seem to be generally approached with a straightforward and recriminatory language with the aim of reaching a less well-educated social group, in a style similar to a marketing campaign.

- c) The economy means US businesses. President Trump generally speaks about key topics such as the economy, the armed forces or his own government in a formal way while attempting to generate positive sentiment. Additionally, every argument related to his anti-establishment discourse –such as anti-globalisation, the relocation of the economy or the perceived negative impact of the establishment on the personal and

economic development of the average American— treated with a negative sentiment during the elections, is seen during 2017 to have been represented with a much more formal language style and a more positive sentiment.

- d) Foreign policy is more important than expected.

Furthermore, foreign policy is treated directly and with a straightforward language where personal and political acknowledgments towards foreign state representatives are common. However, we can also see numerous sharp criticisms with a personal informal language towards political leaders from states such as North Korea and Iran. This is where we find a conflict between Donald Trump in his role as a disgruntled citizen and Donald Trump in his role as US President, as this particular activity accounts for 20% of the total and has significant international repercussions. Russia has a significant weight in these issues, which shows Donald Trump's disposition to a positive relation with the Russian government.

Once upon a time: a US presidential public diplomacy

Once the biases with which most political headlines resulting from the White House's public diplomacy are defined, we analyse the topics covered within the channel,

differentiating between public policy, public diplomacy and a thematic array designed to shape and develop Donald Trump's personal branding. It is necessary to understand what the dominant discourses are within the influence network that manages the digital diplomacy of the US government. The development of the influence network that is managed through Twitter generates relations that guide the strategies of communication and public diplomacy of the US government, and thus help expand these biases, ideas and personal branding associated with Donald Trump through every aspect of the White House's digital diplomacy.

But how does @realDonaldTrump influence the White House's public diplomacy? Even if the US President considers his personal channel to be linked to the Trump Brand, what is the impact on US policy of his branding through @realDonaldTrump? The question is difficult to answer with only limited space available. However, as mentioned by Juan Luis Manfredi, Juan Sánchez-Giménez and Juan Pizarro,² his influence is contextual and a more specific analysis can be undertaken with clearly defined influence networks.

As noted by Akaev and Pantin,³ 'the large-scale shifts in international politics since the beginning of the 2000s are being realized rather intensively and are likely to accelerate in the nearest future', but the future is already

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

3 Askar Akaev & Vladimir Pantin (2014), 'Technological innovations and future shifts in international politics', *International Studies Quarterly*, doi: 10.1111/isqu.12124, pp. 872.



A quick glance at the network generated by @whitehouse shows the centrality of @realDonaldTrump and the weight it has on the US government's public diplomacy network.

here and 'the results of these shifts may turn out to be rather different from how they are seen today by leaders of the leading powers and forecasted by many experts capable of influencing the key strategic decisions'. The problem arises when key strategic decisions are influenced by elements that are external to public diplomacy or traditional policy makers. In democracy and politics, the value of personal branding may distort a strategic decision.

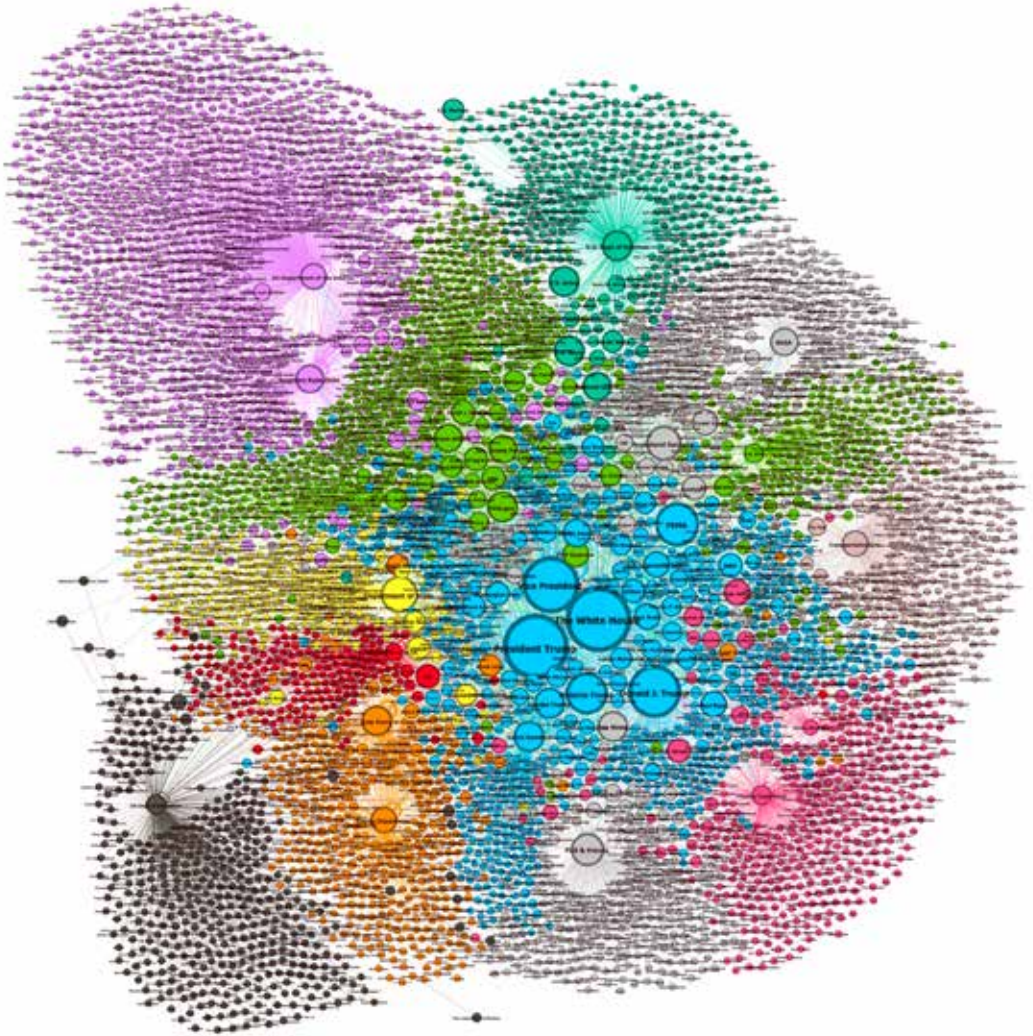
A quick glance at the network generated by @whitehouse shows the centrality of @realDonaldTrump and the weight it has on the US government's public diplomacy network.

As shown in Figure 5, @realDonaldTrump has a centrality and pagerank only comparable to @Potus, @Whitehouse and Vice-President Mike Pence's Twitter channel. These four channels dominate a highly compartmentalised network and are referenced and mentioned in a high percentage of other official government channels. There is a high level of influence from @realDonaldTrump on important nodes

in the network, such as Homeland Security (coloured light grey); the US Army and the Department of Defense (emerald green); the State Department (yellow), NASA (grey); the Department of Energy with its Secretary Rick Perry (orange); the Department of the Treasury (fuchsia); and the Department of Education (dark grey and less centred than other governmental departments). Secretary Ryan Zinke and the Department of the Interior (highlighted in purple) are relatively unimportant in the US government but very well connected within our network of influence.

It is also important to highlight the position of Fox News throughout the entire network of US diplomacy. Fox News is the main media asset upon which Trump branding relies to grow and develop and has a significant presence within the content analysis of the @realDonaldTrump Twitter channel. Its situation within the network stands out because it behaves like another State Department within the influence network, very centred and close to all four main information nodes.

Figure 5. The US public diplomacy network on Twitter



Source: Information & Documentation Service, Elcano Royal Institute.

Conclusions

President Trump uses Twitter as an element of personal activity. In practice, there is no difference in the President's messages before and after being elected.

He mainly focuses on domestic issues in a partisan way, reinforcing his voting base. When tweeting about foreign policy he has no institutional strategy to improve American public diplomacy. Ultimately, public diplomacy is a tool to achieve foreign policy goals not merely an instrument for self-promotion or advertising. Trump appears to feel like an observer of the international arena, and not a leading actor. That explains his negative feelings and unconventional ideas about Russia, Mexico, Qatar, the UK or the London attacks; 'unconventional' in this case meaning not in accordance with traditional US diplomacy. Herein lies the novelty: while breaking up with media intermediaries and deinstitutionalising public diplomacy, Trump is sending a

direct message, not promoting diplomatic negotiations. One-way and directly confrontational messages are not the way to promote dialogue, a key issue in public diplomacy.

The President's behaviour does not add value to US public diplomacy in the social media. His hyper-leadership attitude is accelerated by the instantaneousness of Twitter, it erodes social capital and reduces both trust and intercultural communication. He overshadows all other foreign policy actors by diminishing the weight of intelligence from the diplomatic community.

In summary, Donald Trump's social media use is frivolous, overturning traditional wisdom and judgment in his presidential statements. He jumps from crisis to crisis, using a colloquial style in delivering messages instead of providing solid content. He is breaking the rules and that is only good for the political communication community.

The EU's external projection: some interpretations based on the Elcano Global Presence Index

Iliana Olivié & Manuel Gracia

If the EU were a single country, its global presence would be almost as large as that of the US.

Summary

The Elcano Global Presence Index calculates the external projection of 100 countries. Their presence is classified in three dimensions: economic, military and soft. The Index also allows for the calculation of the EU's global presence as if it were a single country. This paper aims to analyse this presence and its evolution from different perspectives. It describes the EU's role in the world, looking at the development of its presence by different Member States (highlighting the importance of the UK, Germany and France) and, finally, at intra-EU relations. The comparison of the results of the key elements of the extra-EU presence of the entire Union and the intra-EU presence of its Member States shows what could be called the 'British paradox': the UK is an important player for extra-EU relations and,

for that same reason, has a more discrete intra-EU presence than Germany. In more general terms, this paper shows a significant world presence of the EU in many economic, soft and military fields. This contrasts with the Union's proactivity in shaping the globalisation process.

Analysis

The Elcano Global Presence Index is a tool for the analysis of international relations. It aims to quantify the external projection of countries (currently 100). Global presence is divided into three dimensions: economic (exports and investments), military (troops deployed and the means for it) and soft presence (science, technology, migration, tourism, culture, sports, information and development cooperation). The Index is calculated for the years 1990, 1995, 2000, 2005 and 2010-16. That is, since 2010 the calculation is carried out annually, thus allowing for revealing transformations in the world order since the end of the Cold War.

The time series shows different global trends that have been analysed in various publications since 2011.¹ 'Old powers' have tended to lose global presence (in relative and also, in some cases, absolute terms) coinciding with both the period of rapid globalisation (during the 2000s and early 2010s) and the Great Recession, while emerging and developing countries have been massively adhering to the process of globalisation and swiftly gaining global presence. As a result, several emerging countries (particularly in Asia and with an outstanding performance by China) have been gaining positions in the Global Presence Index ranking over the years.

The Index also shows a rapid globalisation since 1990 (and particularly since 2000), followed by a slowing down between 2012 and 2015 and, finally, what could be the beginning of a de-globalisation phase in 2015.²

The Elcano Global Presence Index also allows for the calculation of the EU's global presence as if it were a single country.³ This paper aims to analyse its presence and its

development from different perspectives. First, it describes the EU's role in the world (its ranking position, quota and contribution to variables/dimensions). Secondly, it looks at the construction of its presence by different Member States (including the variables/dimensions provided by each of them). Finally, in the third and last section, it focuses on intra-EU relations.

The EU in the world

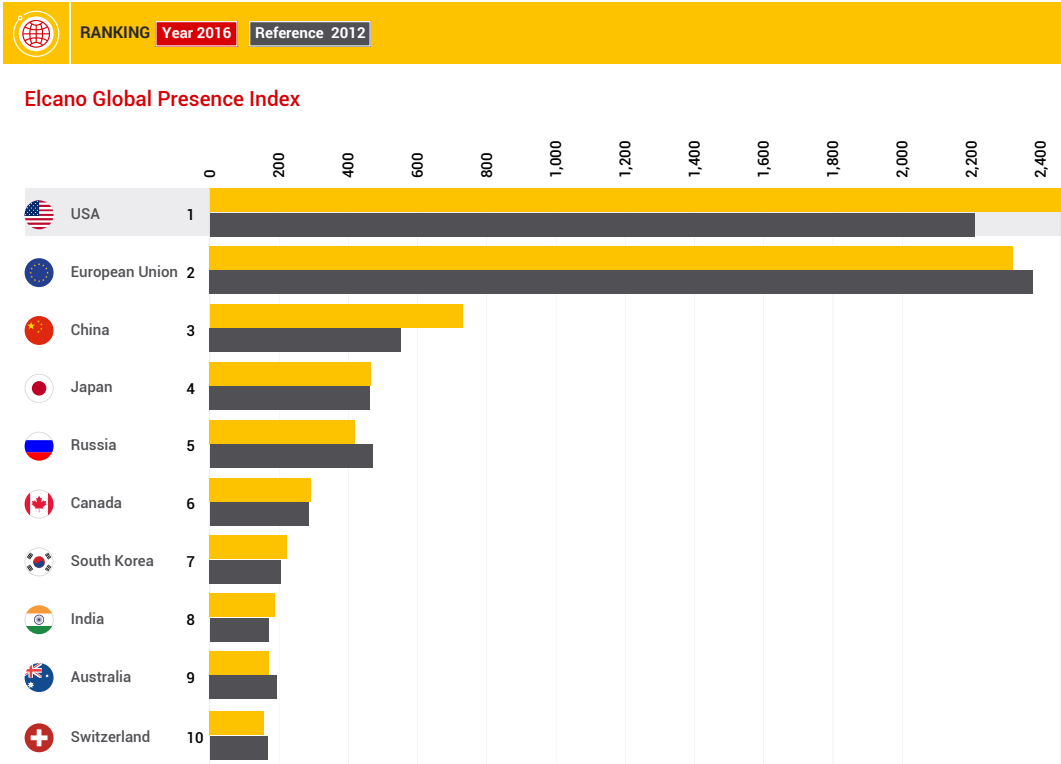
If the EU were a single country, it would rank 2nd in global presence after the US, which is 1st, and be followed by China, Japan and Russia (Graph 1). In 2016 the EU's index value was 2,320 points and that of the US 2,457. Given the small gap between the two, both have been sharing the two top positions over the 2005-16 period: the EU topped the ranking between 2011 and 2013 and, again, in 2015. It should also be noted that the gap with the 3rd country in the ranking, China, is significant (since the latter had an index value of 689 in 2016). Therefore, most probably, the EU and the US will be maintaining or alternating their positions in the coming years.

1 See, for instance, Iliana Olivíe & Manuel Gracia (2017), Elcano Global Presence Report 2017, Elcano Royal Institute.

2 This assessment is based on the evolution of the added value of global presence projected by all 100 countries. See Olivíe & Gracia (2017), for more details.

3 This is done by adding the global presence of all Member States and deducting the intra-European presence of each. See Olivíe & Gracia (2017) for more details.

Graph 1. Elcano Global Presence Index top 10 positions (including the EU, excluding EU MS, in index value, 2012 and 2016)



Source: Elcano Royal Institute, Elcano Global Presence Index.

Countries can expand their external projection (therefore increasing their global presence index over the years) and do so at a slower pace than others (therefore reducing their global presence in quotas or relative terms). This is the case of 'old powers', Western countries that are still hanging on to the top positions of the ranking

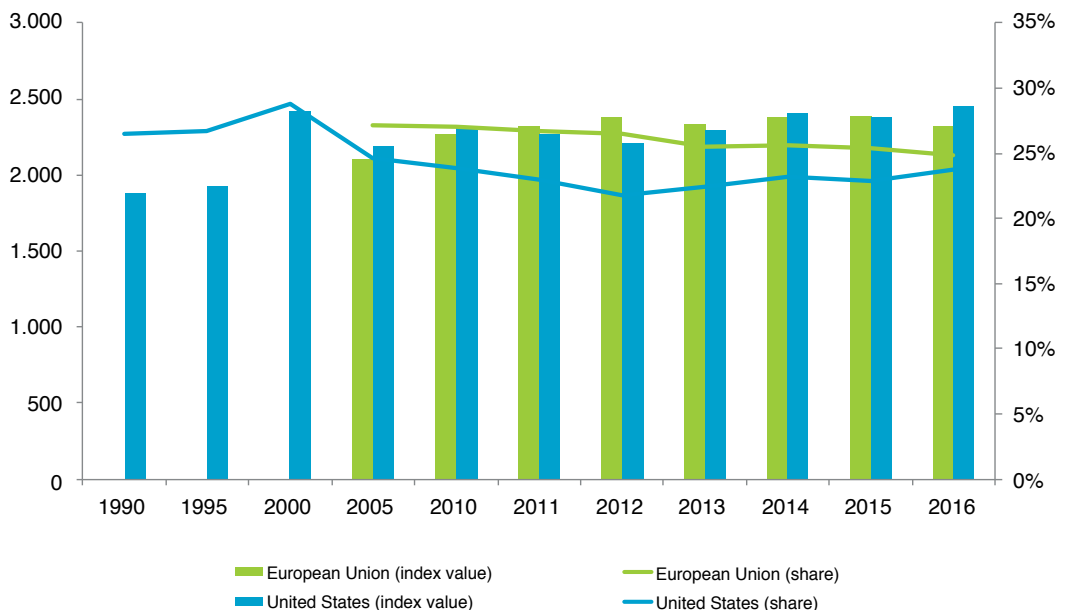
(as a result of decades or even centuries of internationalisation), even increasing their global presence in absolute terms (with the exception of the crisis years) but reducing their share of added global presence of all 100 countries (their quota). This pattern is that of the EU as a whole.

The economic crisis, which has especially hit the EU, has had an impact on its presence. On the one hand, it has led to a drop in international cooperation flows and on the number of immigrants received. On the other, it has slowed down the growth of the economic dimension, although this has been offset by the geographical re-orientation of exports to other regions of the world. Thus, the EU records a loss of global presence in absolute terms. Therefore, its current 2016

record (2,320 points) is at the same level as it was back in 2011 (2,322 points).

In the same vein, the EU has been steadily decreasing its share of total global presence from 27% in 2010 to less than 25% in 2016. It should be noted that the US's loss of quota is even greater: after a peak of almost 29% of the world's external projection in 2010, the figure decreased to a minimum of less than 22% in 2010 and then recovered to nearly 24% in 2016 (Graph 2).

Graph 2. US and EU global presence (in index value and %)



Source: Olivié & Gracia (2017).

Countries or blocs of countries with high levels of global presence generally have them on the basis of an extended international projection in all fields, that is, in all or numerous global presence variables and dimensions. This is the case of the EU, which has the world's highest values in the economic (3,296 points in 2016 vs 2,928 for the US) and soft (1,750 points vs 1,745 for the US) dimensions. Only in the military dimension is the US hegemony maintained (1,508 points vs 2,844 for the US).




















Therefore, the EU leads globally particularly in the economic dimension. It tops the world ranking in three out of five economic variables: primary goods, services and investments. Given its allowance of natural resources, it is 3rd in energy as it also comes 3rd in manufactures, after the US and China. This leading role also applies to some variables of the soft dimension. The EU projects the highest external projection in tourism, sports, science and development cooperation. The US records a higher global presence in the rest of the soft variables.

Its growing presence since 2005 is based on the economic dimension, in which the euro's stronger role as an international currency has been a contributory factor. As a result, the economic dimension explains

almost 57% of the Union's global projection, with an outstanding share corresponding to the variable of investments (36.5% of the total). It should be noted that the world or average pattern of external projection shows a slightly lower contribution of the economic dimension (less than 54%) and a significantly lower weight of investments (less than 22%). The outstanding role of investments is partly due to the comparatively higher contraction of other variables as a result of the effects of the Great Recession. This is the only economic variable referring to stocks rather than flows (the other four economic variables indicate countries' exports) and therefore the less sensitive variable of the five to a changing juncture.

The different soft variable records are more even. However, science, culture and technology are the highest contributors in 2016 (Table 1). Again, when compared to an imaginary 'world pattern', these variables stand out as European features with the exception of technology. This variable's contribution to the average global presence is lower in the EU (5.2% vs 6.5%). The contrary is the case with the other two: culture has a nil contribution to the world's external projection while science accounts for only 4.3% of the average profile of contributions (6.1% for the EU).

Table 1. The EU's global presence by contribution (index value and % of EU global presence, 2016)

VARIABLE	INDEX VALUE	PRESENCE CONTRIBUTION
 ECONOMIC PRESENCE	3,296.2	56.8 %
 ENERGY	207.9	0.7 %
 PRIMARY GOODS	1,196.1	3.1 %
 MANUFACTURES	2,261.8	7.8 %
 SERVICES	2,521.6	8.7 %
 INVESTMENTS	8,474.2	36.5 %
 MILITARY PRESENCE	1,508.1	13.0 %
 TROOPS	1,000.1	3.9 %
 MILITARY EQUIPMENT	1,923.7	7.5 %
 SOFT PRESENCE	1,750.5	30.2 %
 MIGRATIONS	1,299.1	2.2 %
 TOURISM	422.1	0.7 %
 SPORTS	1,411.9	1.8 %
 CULTURE	2,461.0	5.3 %
 INFORMATION	955.1	2.1 %
 TECHNOLOGY	2,425.5	5.2 %
 SCIENCE	2,825.3	6.1 %
 EDUCATION	1,019.9	2.2 %
 COOPERATION	2,616.0	4.5 %

Source: Elcano Royal Institute, Elcano Global Presence Index.



The UK is the leading contributor to the EU's external presence and yet its foreign policy narrative insists on the country's extra-European links.

A few Member States build the EU's global presence

The EU's global presence can be analysed geographically. It is possible to calculate the extent to which each of the 28 Member States contribute to the total external projection of the whole territory. Data for 2016 show that the UK is the main contributor to European global projection, followed by Germany, France, Italy, Spain and the Netherlands. The three top countries account for over 54% of Europe's global presence (Table 2). This ranking does not record major changes over the last decade. Actually, the only change among the top six spots is that, since 2005, the Netherlands and Spain have switched their positions.

However, there is a certain (although very timid) de-concentration of such contributions as 'big' Member States have slightly lost weight over the past decade. All six, with

the exception of Spain, record losses that range from 0.3 to 1.3 percentage points. These losses are offset by increased contributions from Ireland (1.6 additional percentage points between 2005 and 2016), Austria (1.2), Hungary (0.8), Spain (0.8), Luxembourg (0.6) and Romania (0.6).

These figures show what we have called the 'British paradox' in previous analyses. The UK is the leading contributor to the EU's external presence and yet its foreign policy narrative insists on the country's extra-European links. These two phenomena are actually consistent: British non-European links are precisely an important asset of the EU's projection outside its borders. For that same reason, another big player with strong intra-European links such as Germany comes only 2nd when defining the EU's non-European presence.

Table 2. EU global presence by Member State

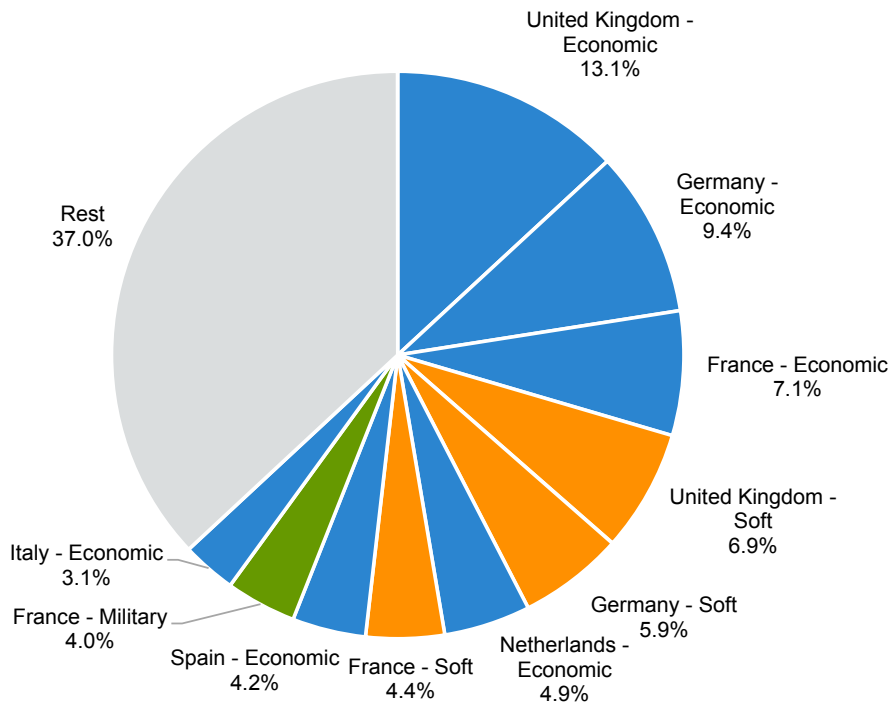
	2016 (%)	2005 (%)	Variation 2005-16 (pp)
UK	22.2	23.4	-1.3
Germany	16.5	17.8	-1.3
France	15.5	17.1	-1.6
Italy	7.1	8.1	-1.0
Spain	6.9	6.1	0.8
Netherlands	6.8	7.1	-0.3
Sweden	3.4	3.4	0.0
Ireland	3.2	1.5	1.6
Austria	2.8	1.6	1.2
Belgium	2.6	3.4	-0.7
Denmark	2.2	2.1	0.2
Hungary	1.9	1.0	0.8
Poland	1.2	1.1	0.1
Greece	1.1	1.6	-0.6
Luxembourg	1.0	0.4	0.6
Malta	0.9	0.5	0.4
Finland	0.9	1.2	-0.3
Portugal	0.9	0.8	0.1
Romania	0.6	0.1	0.6
Czech Republic	0.6	0.6	0.0
Bulgaria	0.4	0.1	0.3
Croatia	0.3	0.0	0.2
Slovenia	0.3	0.2	0.1
Slovakia	0.2	0.2	0.0
Lithuania	0.2	0.2	0.0
Cyprus	0.2	0.1	0.0
Latvia	0.1	0.1	0.0
Estonia	0.1	0.1	0.0

Source: Elcano Royal Institute, Elcano Global Presence Index.

The importance of the EU's big three and the economic dimension also show up when the contributions are broken down both by Member State and dimensions or variables. The top three contributions are those of the same three Member States (the UK, Germany and France) in the economic

field. These are followed, again, by the UK's and Germany's contribution to the EU's external soft projection. A fourth country, the Netherlands, only appears in sixth place, on account of its economic contribution (Graph 3).

Graph 3. Main contributions by Member State and dimensions to the EU's 2016 global presence



Source: Elcano Royal Institute, Elcano Global Presence Index.

Contributions by Member States and variables reveal the same pattern. The top five individual contributions are those of extra-EU stocks of foreign direct investment of the UK, Germany, France, the Netherlands

and Spain. Other important contributions through that same variable are those of Ireland, Austria, Italy, Sweden and Hungary. The first soft contribution appears in eighth place, German technology, which is very

much aligned with the same country's contribution to extra-EU global presence through manufactures (in seventh place). Services also play a significant role (specifically, those of the UK, Germany and France), probably linked to the variables of investment, technology and science.

In other words, several forms of global presence reinforce each other. Development cooperation also plays a significant role in Europe's external projection. However, relevant contributions in this area are limited to those of Germany and the UK (Table 3).

Table 3. Main contributions by member state and variables to the EU's 2016 global presence (in %)

Country	%		%
UK - Investments	9.4	Austria - Investments	1.7
Germany - Investments	5.2	Italy - Military Equipment	1.6
France - Investments	4.9	Italy - Investments	1.5
Netherlands - Investments	3.2	France - Troops	1.4
Spain - Investments	3.1	Sweden - Investments	1.3
France - Military Equipment	2.6	Germany - Services	1.3
Germany - Manufactures	2.5	UK – Science	1.2
Germany - Technology	2.0	France - Culture	1.2
UK – Services	2.0	Germany - Development Cooperation	1.1
UK – Culture	1.9	UK - Development Cooperation	1.1
Ireland - Investments	1.8	Hungary - Investments	1.0
UK - Military Equipment	1.8	France - Services	1.0
Germany - Science	1.0		

Source: Elcano Royal Institute, Elcano Global Presence Index.



Spain and Italy are down three and one positions, respectively, with regards to the ranking on contributions, showing a relatively extra-European projection.

Germany, the UK and France lead the intra-European projection of Member States

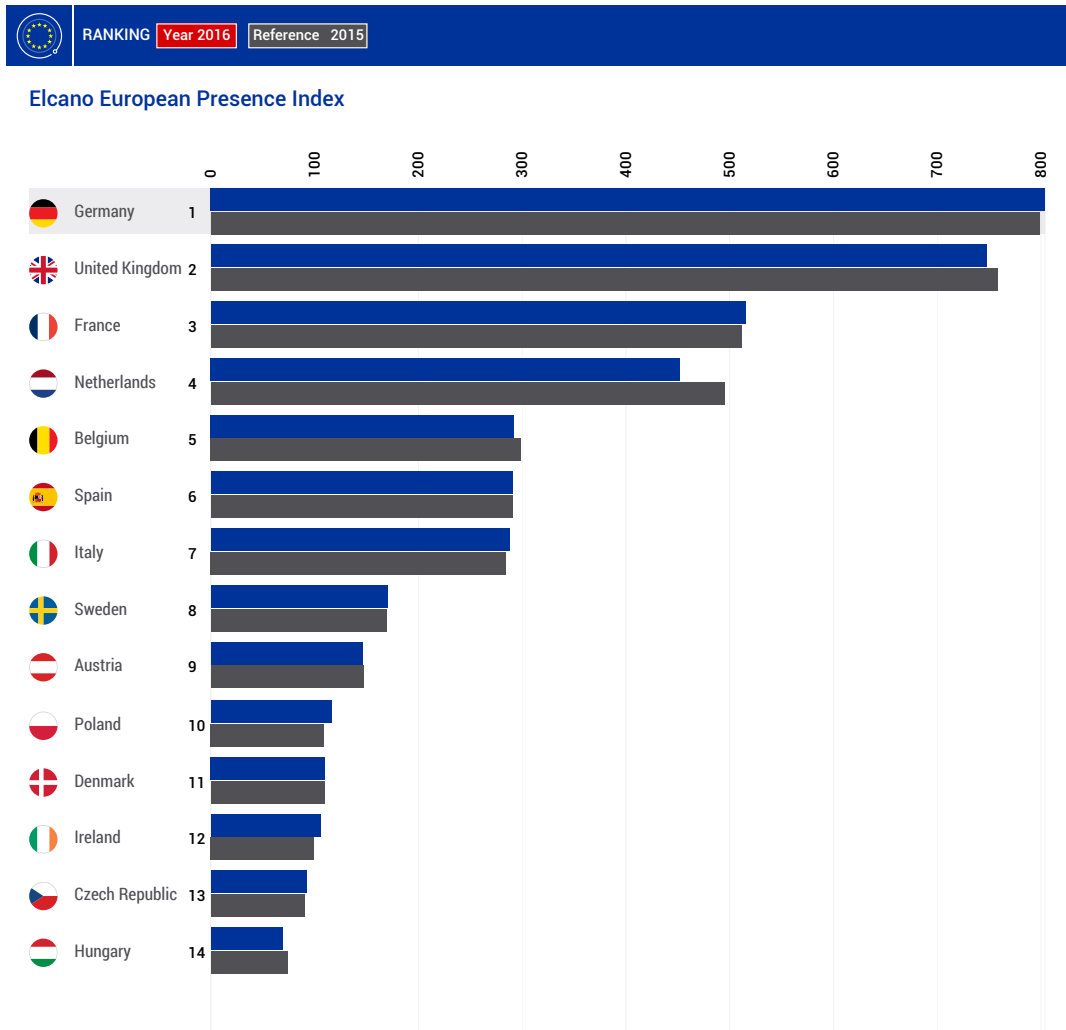
The Elcano European Presence Index calculates the internationalisation of the Member States within the perimeter of the Union since 2005 and following the general methodology of the Elcano Global Presence Index.

As with the Member States' contributions to the EU's global presence, the big three top the ranking. However, and due to what can be defined as the 'British paradox', with 804 index value points in 2016, Germany tops the list (as the Member State with the largest projection in the EU sphere), followed closely by the UK (748 points) and, at a certain distance, by France (515 points) (Graph 4). These three countries are followed by the Netherlands, which is in fourth place. As mentioned above, the Netherlands is the sixth-largest contributor to the EU's external projection. The fact that it is up two positions with respect to the previous ranking shows a certain intra-European profile of external projection, like the German and unlike the British. Indeed, given the strong economic

links between the Netherlands and Germany, both countries' external projections might be strongly interlinked. On the contrary, Spain and Italy are down three and one positions, respectively, with regards to the ranking on contributions, showing a relatively extra-European projection (with respect to other Member States).

Another feature of the Elcano European Presence Index is its low variability. The top seven countries are the same since the beginning of the time series, in 2005. The strength and consistency in the external projection of this group of countries allows for only one minor change among the group and for the 2005-16 period, with Belgium down from fifth to seventh position in 2010 and 2011 and then recovering back to fifth place in 2012. As in any other index (including the Elcano Global Presence Index), variability increases in the lowest positions of the ranking. However, in general terms, and unlike with the Global Presence Index, there have been no tectonic shifts in the group (such as those of Asian countries and, particularly, China).

Graph 4. Elcano European Presence Index top 14 positions (index value, 2011 and 2016)



Source: Elcano Royal Institute, Elcano Global Presence Index.

Conclusions

If the EU were a single country, its global presence would be almost as large as that of the US. Although the Union's index value has been slightly decreasing (both in absolute and relative terms) since the Great Recession, it is undoubtedly a key actor on the world scene and, therefore, a potential maker and shaper of the globalisation process and global governance. There might be a gap between its presence and the power or influence exerted by the EU in the world order,⁴ something that could be interpreted as a lack of will to transform the asset or input (global presence) into an outcome or output (global or regional influence). This issue is indeed a key element of the recently published EU Global Strategy⁵ that calls for a more active role of the Union in global governance.

Once Brexit is completed and the UK exits the EU, the global presence values of both parties will be affected. It is difficult to foresee the direction and magnitude of the impact. The intense EU-UK relations will

then (automatically) become part of the EU's external presence (leading to an increase in the EU's external presence). However, in parallel, the EU will lose the UK's contribution to its external presence –the highest among all Member States due to what could be called the British paradox–. As for the UK, its global presence might be affected in many different ways depending on how the country re-shapes its foreign relations with both the EU and the rest of the world as a result of Brexit.

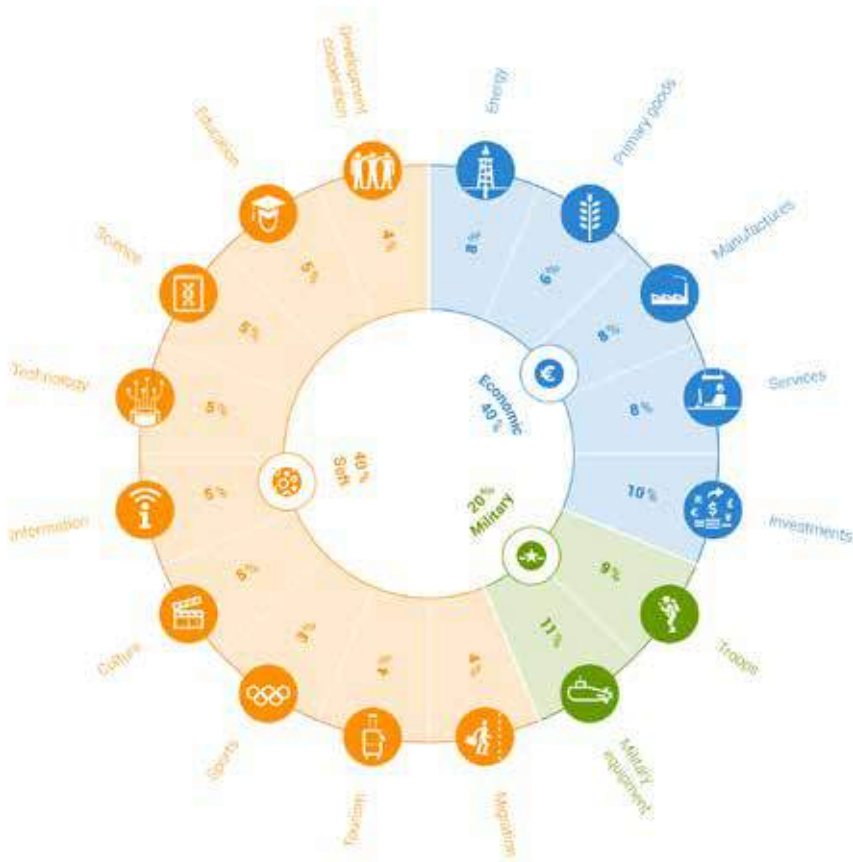
Methodology

The EU's foreign presence is measured starting in 2005 and considering that its changing composition should be reflected in the Index. Both the Union's global presence and the Union as the sphere of external projection calculated in the European Presence Index change with every new enlargement. As a result, the Union's presence corresponds to that of 25 members in 2005, 27 from 2010 to 2012 and 28 since 2013.

4 This relation was explored in Iliana Olivé, Manuel Gracia & Carola García-Calvo (2014), *Elcano Global Presence Report 2014*, Elcano Royal Institute.

5 European Commission (2016), 'Shared Vision, Common Action: A Stronger Europe. A Global Strategy for the European Union's Foreign and Security Policy', European Commission, June.

Graph A.1. Structure of the Elcano Global Presence Index



To measure the EU's presence in the world we maintain the components of the Elcano Global Presence Index (Graph A.1). For each of these components and for every member, the intra-European and extra-European flows must be differentiated, since a mere totalling of their results would be recording their projection in other Member States

(ie, consider the intra- and extra-European trade in German goods). This distinction between flows has been made feasible by using additional sources of data, especially Eurostat (Table A.1).

Starting with the 2012 edition we now calculate the presence of the individual

Member States within the Union itself: the Elcano European Presence Index.⁶ To some extent, methodologically, this indicator is the flip-side of the Global Presence Index for the EU. In a similar way to the latter, it shows the cross-border presence of the Member States, which in the case of the Elcano European Presence Index is limited to the European (and not global) space. It facilitates a comparative analysis of the current situation and recent evolution of the positioning of European countries within the Union. It can also provide relevant information on the position of the Member States in the calculation of their European as well as their global presence.

The Elcano European Presence Index aims to be an Elcano Global Presence Index on a European scale, so the structure and methodology of the latter has been respected as far as possible, although some slight modifications have occasionally proved essential (Table A.2). Thus, in general terms, the calculation of European presence modifies the calculation of global presence by reducing the measures of presence on a global scale to the intra-European scale (for example, intra-European migration flows,

exports to the rest of the EU or European foreign students). For that reason, three indicators compute a zero value, as they are not part of European countries' projection inside the EU: troops, military equipment and development cooperation. Moreover, given the indivisibility of some variables, there was no possibility of distinguishing the extra- from the intra-European component, so we stick to the values of global presence and re-scale them considering only the European countries. This is the case of sports, science and information (in its Internet component).

It almost always does so by using Eurostat data, just as for the calculation of the global presence of the EU. Obviously, the change in scale also reduces the scaling: the value of 1,000 assigned to the maximum indicator in the Elcano Global Presence Index is given, in the case of European presence, as the maximum value registered in 2010 by a member state and for the intra-European presence series. Finally, just as in the index for the EU, the reference area for which European presence is measured is the Union as it has been composed at different moments in time, variations being the result of the enlargement process.

6 Results of the Elcano European Presence Index are available at www.globalpresence.realinstitutoelcano.org.

Table A.1. Variables, indicators, and sources of the Elcano Global Presence Index calculated for the EU

Variable	Indicator	Source
Economic presence		
Energy	Extra-EU flows of exports of energy products (oil, refined products and gas) (SITC 3)	Eurostat
Primary goods	Extra-EU flows of exports of primary goods (food, beverages, tobacco, agricultural commodities, non-ferrous metals, pearls, precious stones and non-monetary gold), excluding oil (SITC 0 + 1 + 2 + 4 + 68 + 667 + 971)	
Manufactures	Extra-EU flows of exports of manufactured goods (chemical products, machinery, transport equipment and other manufactured products) (SITC 5 to 8 minus 667 and 68)	
Services	Extra-EU flows of exports of services in transport, construction, insurance, financial services, IT, the media, intellectual property, other business services, personal, cultural and leisure services, and public services	
Investments	Stock of foreign direct investment outside the EU	
Military presence		
Troops	Number of military personnel deployed in international missions and bases outside the EU	IISS – The Military Balance Report

Variable	Indicator	Source
Military equipment	Weighted sum of aircraft carriers, big ships, destroyers, frigates, nuclear-powered submarines, amphibious ships, medium and heavy strategic aeroplanes, and air tankers	
Soft presence		
Migration	Estimated number of immigrants from outside the EU	United Nations Population Division and Eurostat
Tourism	Thousands of arrivals of tourists from outside the EU	Statistics database of the United Nations World Tourism Organization (UNWTO) and Eurostat
Sports	Weighted sum of points in the FIFA world ranking and medals won at summer Olympic Games for each EU member state Corrective variable: European audience at the World Cup Final and the opening ceremony of the Olympic Games	FIFA and ICO Reports by Kantar Media and Nielsen
Culture	Extra-EU exports of audiovisual services (cinematographic productions, radio and television programmes, and musical recordings) Internet bandwidth (Mbps)	Eurostat
Information	Number of mentions in news of main international press agencies (Associated Press, Reuters, AFP, DPA, ITARTASS, EFE, ANSA and Xinhua)	Factiva database International Telecommunication Union

Variable	Indicator	Source
Technology	Foreign-oriented patents for the total EU Member States: number of inter-related patent applications filed in one or more foreign countries to protect the same invention Corrective variable: patents registered for each member state in other Member States	World Intellectual Property Organization (WIPO) – Statistics Database
Science	Number of European articles, notes, and reviews published in the fields of the arts and humanities, social sciences and sciences	Thomson Reuters – Web of Knowledge
Education	Number of non-EU foreign students in tertiary education in the EU	UNESCO – Institute for Statistics, OECD – iLibrary and Eurostat
Development cooperation	Total gross flows of official development aid for all Member States	OECD

Table A.2. Variables, indicators, and sources of the Elcano European Presence Index

Variable	Indicator	Source
Economic presence		
Energy	Intra-EU flows of exports of energy products (oil, refined products and gas) (SITC 3)	Eurostat
Primary goods	Intra-EU flows of exports of primary goods (food, beverages, tobacco, agricultural commodities, non-ferrous metals, pearls, precious stones and non-monetary gold), excluding oil (SITC 0 + 1 + 2 + 4 + 68 + 667+ 971)	
Manufactures	Intra-EU flows of manufactured goods (chemical products, machinery, transport equipment and other manufactured products) (SITC 5 to 8 minus 667 and 68)	
Services	Intra-EU flows of exports of services in transport, construction, insurance, financial services, IT, the media, intellectual property, other business services, personal, cultural and leisure services, and public services	
Investments	Stock of foreign direct investment in the EU	
Military presence		
Troops	Value zero for all countries and years	
Military equipment	Value zero for all countries and years	

Variable	Indicator	Source
Soft presence		
Migration	Estimated number of immigrants from within the EU	Eurostat
Tourism	Thousands of arrivals of tourists from within the EU	Eurostat
Sport	Weighted sum of points in the FIFA world ranking and medals won at the summer Olympic Games	FIFA and IOC
Culture	Intra-EU exports of audiovisual services (cinematographic productions, radio and television programmes, and musical recordings)	Eurostat and national sources
Information	Number of mentions in news of main European press agencies (Associated Press, Reuters, AFP, DPA and EFE) Internet bandwidth (Mbps)	Factiva database International Telecommunication Union
Technology	Number of patents registered at the European Patent Office (EPO)	Eurostat
Science	Number of articles published in the fields of the arts and humanities, social sciences and sciences	Thomson Reuters – Web of Knowledge
Education	Number of EU foreign students in tertiary education	Eurostat
Development cooperation	Value 0 for all countries and years	

Spain's continuing export boom

William Chislett

Spain's exporting prowess continued in 2017 when sales of goods abroad increased for the eighth straight year

and notched up a new record of €277.1 billion, close to one-quarter of GDP.

Figure 1. Merchandise exports' value, as a percentage of GDP and coverage, 2007-17 (€ 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	256.5	22.8	93.6
2017	277.1	23.8	91.6

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

Exporting was a path to survival for many companies after the country went into a prolonged recession following the bursting of a massive property bubble in 2008

and the global financial crisis. Faced with plummeting demand from consumers, companies and the government, some companies, particularly small and medium-

sized ones, had no alternative but to seek out markets abroad or face going to the wall. For those that have been successful, exporting has become a way of life even though the domestic market has picked up. The €88 billion rise in exports since 2008 is a striking achievement.

The total number of exporters rose from 137,528 in 2012 to 161,454 in 2017, and regular ones (more than four years

continuously) from 38,373 to 50,562 (see Figure 2). Growth in regular exporters (+24.1%) was almost three times more than that in total exporters (+9.2%). This is a significant structural improvement, particularly given the fixed costs companies incur when they enter foreign markets, and is a hopeful sign that Spain will keep on improving its export performance, although there is always the temptation to stop when the domestic market is booming again.

Figure 2. Total and regular exporters, 2012-17

	2012	2013	2014	2015	2016	2017
Total	137,528	151,160	147,845	147,334	148,558	151,454
Regular	38,373	41,168	45,842	47,768	49,767	50,562

Source: ICEX.

More broadly, external demand has been largely responsible for Spain's recovery, which gathered pace in the last two years (GDP growth of 3% a year) and indicated an increasingly competitive and internationalised economy. Thanks to the export boom, the trade deficit shrank from €94.1 billion in 2008 to €24.7 billion last year. The deficit, however, was 32% higher than in 2016, reflecting the upturn in domestic demand and companies' need to import components in order to increase their exports.

Exports covered 91.8% of imports in 2017 (only 66.8% in 2008). This, coupled with record tourism (82 million visitors last year), helped Spain move from a current account deficit that reached a nerve-wracking 9.3% of GDP in 2008 to a small surplus in the last five years.

Spain's global market share of exports (latest figures 2016) has increased since 2015 and could have risen again in 2017 (see Figure 3).

Figure 3. Ranking by global market share of merchandise exports (%), 2012-16

Ranking (1)	2012	2014	2015	2016
1. China	11.2	12.3	13.8	13.2
2. US	8.4	8.5	9.1	9.1
3. Germany	8.3	7.9	8.1	8.4
7. France	3.1	3.1	3.1	3.1
9. Italy	2.7	2.8	2.8	2.9
10. UK	2.6	2.7	2.8	2.6
16. Spain	1.6	1.7	1.7	1.8

(1) Ranked by position in 2016.

Source: World Trade Organisation.

The largest contribution to the growth in exports came from energy products (2.5 pp), capital goods (1.9 pp), chemical products (1.1 pp) and food, drinks and tobacco (1.1 pp). The leading export sectors were capital goods (20.3% of the total and up 9.2%), food, drinks and tobacco (16.5% and 6.3%, respectively) and the motor industry (16.3% and 0.1%).

The increased geographical diversification of exports has helped to boost sales abroad. Exports to the EU (65.7% of the total) rose

8%, mainly because of those to France, but those to relatively new markets such as China and Turkey also grew significantly (+24.4% and +10.6%, respectively) though from a smaller base.

A very small number of exporters still account for a big share of exports (see Figure 4). The 10 largest exporters accounted for 15.5% of total exports last year, albeit a slightly lower share than in 2016 (15.8%).

Figure 4. Percentage share of the value of Spain's exports by main exporters

% of total exports		
Main exporters	2010	2017
Top 10	14.9	15.5
Top 25	22.7	24.5
Top 100	38.0	38.9
Top 500	57.3	58.6
Top 1,0000	66.6	67.5
Top 5,000	87.8	87.8

Source: ICEX with customs data.

The 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 limits export capacity as it is widely accepted that firm size is the largest single determinant for 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.

In an otherwise bright picture, exports to the UK, which leaves the EU in 2019, were down 1.1% at €18.9 billion and imports from there

were up 2.3% at €11.4 billion. With two-way trade at €30 billion, both countries have a vested interest in achieving a post-Brexit trade deal that maintains as far as possible their respective market positions.

With this in mind, UK Chancellor Philip Hammond included Madrid in a visit to EU capitals this month in a Brexit charm offensive. Whether Spain's exports to the UK are hit by the new trade arrangements after Brexit remains to be seen. Whatever happens, Spain needs to keep up the export pace.

Maximising the outcomes of Spain's political engagement with the UN

Jessica Almqvist

With its current seat on the Human Rights Council (2018-20), Spain should strive to continue and revitalise its foreign policy in respect to reinforcing both the UN and multilateralism.

Summary

Spain's political engagement with the UN is based upon resources, expertise and strategic interests. This paper discusses the stability and degree of commitment of Spain's engagement, despite internal political changes and the challenges it has faced. Following the economic crisis, which led to a drop in its financial contributions, Spain's commitment to the organisation is regaining force and intensifying as a result of its membership of the Security Council (2015-16). With its current seat on the Human Rights Council (2018-20), and given its recent work on the Security Council, Spain is particularly well placed to promote an international human rights agenda and a programme of action aimed at rebuilding collective security. This strategy renews Spain's key priorities at the UN

and reinforces its basic commitment to the pursuit of global values through the strong support of multilateral frameworks and initiatives.

Analysis

Introduction

The UN provides a unique institutional vehicle for the progressive development of global law and policy aimed at furthering fundamental interests of humanity. Its role in detecting and countering threats against such interests has become significant. Today, the UN's agenda focuses on ways to counter climate change, extreme poverty, armed conflict involving serious crime on a massive scale, international terrorism and the spread of infectious or epidemic diseases. The UN is also a popular forum for voicing, defending and promoting the strategic interests of both powerful and weak states. States might use the General Assembly's sessions to condemn the threats posed to their national security and public order by, for instance, other states or a phenomenon such as climate change. However, it might also be in a state's strategic interest to

promote the basic interests of humanity in the UN context to strengthen its image, reputation and standing in the international community. The latter approach can translate into a country providing resources far beyond what it is required as a matter of international and regional obligations, and also into efforts to ensure it places a larger number of its representatives or nationals in significant positions within the organisation. Several EU members, including Spain and Portugal, are in this category. The effective pursuit of global values is greatly aided when states that are strongly committed to the UN join forces in seeking to forge common views on major priorities and on improving the organisation's efficiency.

Spain's political engagement with the UN

Since Spain became a UN member in the mid-1950s it has shown an ever-increasing commitment to it and a readiness to support its core activities. At present it takes part in virtually all UN organs and bodies and is one of the organisation's top-10 providers of financial contributions. It is currently the world's sixth-largest contributor to the UN system (considering both assessed and voluntary contributions) and the ninth-largest contributor to the UN's regular budget. It is also among the top-10 donor states to UN peacekeeping operations and is part of the so-called Geneva Group, made up of 18 'like-minded' members on administrative and financial matters.

Spain's affirmative foreign policy as regards the UN –particularly in the fields of human rights, collective security and development– has been fairly stable despite internal political change. Notably, Spain's key priorities in the UN have not changed dramatically since the Socialist Party (PSOE) lost the general elections to the Popular Party (PP) in 2011 and which has been in power since then. The UN Alliance of Civilisations, a joint initiative between Spain and Turkey, and approved by the UN General Assembly in June 2005, is an eloquent example.¹ Of equal significance in this regard is the Spanish initiative to create the Sustainable Development Goals Fund in 2014 and to provide it with an initial donation of US\$45 million. The Fund promotes sustainable development by taking into account experience, knowledge and the lessons learnt from the former MDG Achievement Fund that was the result of an agreement between the Spanish government and the UN in 2007.² A further instance is the stability of Spain's commitment to promoting gender equality and women's rights. The UN Women's Fund for Gender Equality was created in 2009 thanks to a significant contribution of US\$65 million from the Spanish Government and Spain continues to be one of its 25 principal sponsors. Also important is the abolition of the death penalty, with a call to abolish it being part of the 2017 Spanish campaign for membership in the Human Rights Council (HRC). Two years earlier, the International Commission

1 Jorge Sampaio, President of Portugal between 1996 and 2006, was elected High Representative for the UN Alliance of Civilisations in April 2007, being succeeded in March 2013 by Nasser Abdulaziz al-Nasser, a Qatari diplomat at the UN.

2 Spain made an initial contribution of US\$900 million to the MDG Achievement Fund.

against the Death Penalty, created in 2010 on the initiative of the Spanish government, established its Secretariat in Madrid.

Spain's membership of the EU reinforces the strength of its commitment to the UN and its activities. According to the EU Treaty, the Union 'shall promote multilateral solutions to common problems, in particular in the framework of the United Nations' (art. 21). The reinforcement of the UN framework is thus a central aspect of the Global Strategy for the EU's Foreign and Security Policy that was approved in June 2016. As proclaimed in the Strategy, the EU will promote a 'rules-based global order with multilateralism at its key principle and the United Nations at its core'. However, Spain's active involvement in UN affairs is not merely the result of meeting the basic expectations of bringing its foreign policy into line with EU law and policy. Arguably, however, its recent efforts to gain membership in major UN bodies shows a degree of engagement that goes beyond its EU obligations³ and gives rise to special opportunities for an active participation and for taking initiatives in the fields of global law and policy, including implementation measures, through its political engagement with the UN.

Promoting human rights while tackling challenges at home

The international promotion of human rights around the world is an essential component of Spanish foreign policy. Spain's role in this regard became reinforced with its candidacy to the HRC and prompted it to stake out its priorities with respect to international human rights. In the debate among HRC candidates in September last year, the Ambassador of the Spanish Permanent Mission to the UN stressed the need to enhance measures in the fight against racism and all types of intolerance and in promoting gender equality and the rights of disabled persons. Also highlighted was the importance of reinforcing UN measures against human trafficking, not least in conflict situation. Other major Spanish priorities in the field of human rights include combating the death penalty⁴ and promoting business and human rights, the human right to safe drinking water and sanitation and the protection of human-rights activists.

Spain has been elected a member of the HRC at a time when it is recovering from a crisis that prompted a drop in its financial support for the Office of the High Commissioner for Human Rights (OHCHR).

3 Spain has been a non-permanent member of the Security Council on five occasions: 1969-70, 1981-82, 1993-94, 2003-04 and 2015-16. Around 70 countries have never been Security Council members. Spain was a member of the Human Rights Council from 2011 to 2013 and will be on it from 2018 to 2020. It was also a member of the now-abolished Human Rights Commission in 1984-86, 1988-90 and 2002-04.

4 The Commission comprises 18 governments that promote a universal moratorium as a first step towards abolition. Up to 58 states retain the death penalty, with two being permanent members of the Security Council: China and the US. Others, such as Egypt, Jordan and Lebanon, are part of the Mediterranean Union.

Since the Office's ordinary budget only covers around 40% of its costs, voluntary financial contributions are essential. As shown in Figure 1, in 2008 and 2009 the Spanish government made large-scale donations. However, the crisis led financial contributions to fall dramatically. The worst

year was 2014 but since then contributions have recovered somewhat. Notably, in 2016 and 2017 the Spanish government authorised donations of around €1 million, although it is still far from matching the sums donated before the crisis.

Figure 1. Spanish government contributions to the Office of High Commissioner for Human Rights

Year	Contributions (US\$)
2008	10,673,854
2009	13,900,952
2010	6,855,401
2011	4,774,584
2012	1,469,371
2013	896,522
2014	24,783
2015	372,442
2016	938,588
2017	1,283,449

Source: Voluntary contributions to the OCHR (2008-2016) and voluntary contributions to the OCHR (2017).

Spain is also taking up a seat at the HRC at a time when it is seeking to tackle human-rights concerns at home. Any state's commitment to the promotion of international human rights should be backed up by efforts to protect the rights of its own citizens as well as of others who are directly affected by

its measures. Spain has ratified virtually all the major human-rights treaties and optional protocols, allowing individual complaints of alleged human-rights violations. The sole exception is the UN International Convention on the Protection of the Rights of All Migrant Workers and Members of their



The Pact against Gender Violence that was finally approved at the end of December 2017 is a significant achievement in this regard as is the decision to allocate €1.000 million over the next five years to put an end to gender-based violence.

Families (2003). The voluntary submission to treaty-based procedures shows the extent of Spain's commitment to human rights, as does its standing invitation to special procedures in 2001, accepting visits of special rapporteurs on a regular basis. Its human-rights record has also been submitted to Universal Periodic Review in 2010 and 2015, respectively.

The significant impact of the country's austerity measures on the protection of the economic and social rights of the Spanish population, including child poverty, was noted in the report of the Working Group on Universal Periodic Review issued in 2015 (A/HRC/29/8, par. 18). Even if Spain is not alone among UN members in experiencing a crisis, as indicated by the report and maintained by the Spanish delegation, any measure to counter a crisis must be proportionate, provisional and necessary, and not be regressive or discriminatory (par. 8). A second topic highlighted in the report relates to the major migratory pressure experienced

in Spain's North-African enclaves of Ceuta and Melilla. Attempts to enter Spain illegally continue and, according to the Spanish government, pose a challenge to internal security and public order. Efforts are being made to respond to this challenge through new asylum procedures and the creation of reception centres, but current national deportation practices and integration policies are in need of improvement (pars. 57 and 131). A third topic of concern, discussed in the same report (par. 131), is the challenge of gender-based violence. There is a need to continue working on the effective compliance of the Spanish state with the due diligence obligation to prevent this form of violence as well as with the obligation to provide access to justice for the victims.⁵ The Pact against Gender Violence that was finally approved at the end of December 2017 is a significant achievement in this regard as is the decision to allocate €1.000 million over the next five years to put an end to gender-based violence.

⁵ For international human-rights standards regarding gender violence see, for instance, CEDAW's General recommendation on women's access to justice (23/VII/2015).

More recently, the Spanish reaction to the calling in Catalonia of an illegal referendum on 1 October 2017, followed by a 'symbolic' declaration of independence on 27 October, became the object of UN scrutiny. Not only did it prompt a serious comment by the High Commissioner for Human Rights, but it was furthermore criticised by the UN's Independent Expert on the Promotion of a Democratic and Equitable International Order for using force against political dissent and for suspending Catalanian political autonomy instead of encouraging political dialogue. The criticism was co-signed by the UN's Special Rapporteur on the right to freedom of peaceful assembly and of association. However, insofar as international law reaffirms a state's right to territorial integrity and sovereignty, there was no legal foundation for the regional parliament to organise a referendum on self-determination. Since the outcome of the Catalan regional elections last 21 December has not affected the current stalemate, a change of political strategy on both sides seems warranted.

No state has a perfect human-rights record. The challenges faced at home can reinforce the quality of its engagement with human-rights promotion in the UN context. While essential, the unilateral promotion of human rights is not only about providing financial resources but also about the active participation in the progressive development of global law and policy, including the design of measures for their effective implementation. For this, considerable expertise on the topics of major concern is needed. In this context, HRC members are

critical sources of information, experience and lessons learned, including best practices, and can aid in the improvement of human rights at the global level.

Defending human rights at a time of collective insecurity

As a newly elected member of the HRC, and considering the focus of its work at the Security Council, Spain seems particularly well placed to focus its efforts over the next three years to promote human-rights issues of special relevance to the field of collective security. Thus, it should make use of its recent work in promoting human-rights concerns at times of armed conflict, including the suffering of women and children, human trafficking and the lack of safe water and sanitation, through direct interaction and dialogue with the Security Council's permanent members. The time has come to conjure up a more robust defence of these and related human-rights issues and to work towards building a more prominent role for the HRC in responding to them effectively.

During its Security Council mandate, Spain took a special interest in promoting gender equality in the collective security sector. Of particular importance was its active participation in the review of the peace operations conducted in 2015 and in which it focused on the need to strengthen the role and leadership of women. With this aim in mind, it took part in the High-Level Leaders' Summit on Peacekeeping Operations in September 2015 and co-led an initiative with the UK to carry out a high-level review of resolution 1325 on Women, Peace and



The promotion of gender equality, the fight against human trafficking and the protection of civilians in armed conflicts are essential human-rights issues for Spain's foreign policy.

Security (WPS), leading to the adoption of resolution 2242, which develops the revised agenda on women, peace and security. As a follow-up, an Informal Working Group of Experts on WPS was set up, co-chaired by Spain and the UK. In 2017 it organised the first meeting of the Network of Contact Points between Women, Peace and Security, attracting the participation of 60 states in Alicante (see here). As it begins its work on the HRC, Spain is committed to promoting gender equality in all sectors and should therefore continue its valuable work on women, peace and security, and its role and leadership in peacekeeping and peace-building processes.

A second international concern for both human dignity and collective security, which is in need of continued attention, is human trafficking. The Spanish engagement with this issue at the HRC and its attempts to counter it will build on the achievements of the Spanish-led process with Guatemala for the adoption on 8 September 2017 of a General Assembly resolution on the strengthening and the promotion of effective measures and international cooperation of organ donation and transplants to prevent and combat trafficking of persons to extract

organs and the trafficking of organs. The resolution followed up Security-Council resolution 2331, approved in December 2016 while Spain held the Security-Council Presidency. The HRC has a critical role in adopting further measures, similar to the initiative of the OHCHR and the International Civil Aviation Organisation, to develop a set of guidelines to train cabin crew members on how to identify and report suspected cases of human trafficking.

A third issue of direct relevance for both human dignity and collective security is how to improve the protection of civilians in armed conflict, not least the most vulnerable groups such as women and children, but also doctors, human-rights activists and journalists. In the face of a growing number of attacks against hospitals and doctors in conflict zones, in May 2016 the Security Council decided to strengthen the protection of medical assistance in armed conflicts (res. 2286), an initiative promoted by Spain. In this regard, Spain can continue to co-lead proposals on how to better protect the human rights of civilians in armed conflicts. A concerted effort to protect these groups continues to be urgent considering the situation in Syria, Iraq and Libya.

The promotion of gender equality, the fight against human trafficking and the protection of civilians in armed conflicts are essential human-rights issues for Spain's foreign policy. Other human-rights issues linked to collective security that have not been underlined as much in the Spanish candidacy to the HRC but which are in line with its strategic interests and expertise are the human-rights impact of measures to counter collective security threats, including international terrorism and weapons of mass destruction, especially in the form of coercive or forcible measures such as military action and economic sanctions.

Spain's expertise in the field of human rights and terrorism is well established. As a Security Council member, it took a special interest in promoting the rights of the victims of terrorism and the responsibility of states in relation to foreign terrorist fighters. From a human-rights perspective, a deeply pressing issue is the legitimization of the use of military force against international terrorist groups. Spain participated and voted in favour of resolution 2249, which was adopted unanimously in December 2015. Although the full ramifications of the resolution remain to be seen, the Security Council's decision to urge states to take all necessary measures, including military action, to combat Daesh and other related terrorist groups in Iraq and Syria is unprecedented. As a result, the Security Council legitimised militarising the fight against international terrorism without demanding that international authorisation, guidance or control of the use of force. Though reaffirming the respect owed to

international human rights and humanitarian law when taking military action against targets in these countries, the Security Council showed no interest in assuming responsibility for how this type of action was to be carried out.

A second and related topic that matches Spain's priorities and expertise is the human-rights impact of sanctions and other coercive measures against security threats. As is well documented, sanctions can be detrimental not only to the protection of the human rights of targeted persons but also to civilian populations at large. A significant part of Spain's responsibilities as a Council member centred on economic sanctions. When presiding the Committee on the elimination of weapons of mass destruction, Spain sought a more effective implementation of resolution 1540 by promoting its universal application and incorporating critical elements of the Global Review process of the resolution that culminated in the approval of resolution 2325 in December 2016 (see here). The previous year it also presided the 1737 Committee on sanctions against Iran. During the period, the Security Council adopted resolution 2231 endorsing the nuclear agreement with Iran and stipulating the lifting of sanctions following verification by the IAEA of the country's commitment to transparency and the civil character of its nuclear programme. When the sanctions regime terminated in January 2016 (S/2016/57), Spain was appointed Facilitator for Iran's implementation and compliance. Notwithstanding the growing popularity of economic sanctions and unilateral coercive



The impact of the 2008 crisis has not significantly changed the depth of Spain's commitment to the pursuit of global values through multilateral institutional frameworks and, in particular, UN bodies.

measures in recent years, there are still doubts about their effectiveness and on how to counter their detrimental impact on human rights. In this respect, Spain could lead the promotion of a comprehensive review of these kinds of measures.

Rebuilding collective security through human rights

Making the role of human rights in rebuilding collective security the flagship of Spanish political engagement with the UN brings under the spotlight the growing dissatisfaction with the UN's institutional architecture for peace and security. Any review must take the human rights dimension of collective security seriously without glossing over the division of labour between the HRC and the Security Council but also the subordinate position of the HRC within the UN's institutional structure. Unlike the Security Council, the HRC is not recognised as a principal body of the organisation, its resources are scarce and it has no power to adopt legally-binding decisions with universal force for all UN members. To this should be added that the HRC has no mandate to order or authorise enforcement in response to massive human-

rights violations but must rely on the Security Council to shoulder the responsibility without any guidance or control on how its actions are carried out or on their effects on human rights.

In Spain's candidacy to the HRC, it stressed its support for the effective functioning of this organ through its engagement in interactive dialogue and debates, its submissions to the Universal Periodical Review (UPR) Mechanism and its ratification of optional protocols allowing individual petitions against Spain to be examined by international human-rights expert committees. It also stressed its openness to the monitoring of its human-rights policies by independent experts and special procedures. While this is an important disposition for an HRC member, more could be done to strengthen the effective functioning of the HRC at a time when it is being criticised for suffering from exactly the same problem as its predecessor: politicisation. However, reforming the HRC was not a key topic on the new reform agenda set out in June 2017 by the newly-elected UN Secretary General, António Guterres, who stressed the importance of building up a transparent,

effective and responsible organisation. As indicated in the Joint Statement for Improving UNHRC Membership –delivered last June by the Netherlands on behalf of 47 countries–, members, candidates and the electorate have a crucial role in aiding the Council to regain a measure of legitimacy. In relation to this, it was unfortunate that Spain won its seat at the Council without competition when France withdrew its candidacy in support of Spain. More generally, the election of members with poor human-rights records, who want to be part of the Council only to shield themselves from criticism, presents a basic challenge to Spain and other countries that are genuinely committed to human rights. This creates special responsibilities for all Council members to ensure that UPR reviews are conducted on the basis of objective and reliable information as well as in due regard of an equal treatment of all states.

Conclusions

The impact of the 2008 crisis has not significantly changed the depth of Spain's commitment to the pursuit of global values through multilateral institutional frameworks and, in particular, UN bodies. Spain

continues to demonstrate its ambition to play an active role in UN activities, geared towards the realisation of these values; additionally, through its successful candidacies for membership in major UN bodies, it has generated special opportunities for a more prominent role in strengthening these values. Over the next three years it should make the best of its seat at the HRC to further strengthen the criticism, based on the universal protection of international human rights, of how challenges are faced at the national level. Considering its recent membership of the Security Council, and taking into account the centrality of the collective security agenda in the UN context, Spain should centre its efforts on the promotion of the full integration of international human-rights obligations into this agenda. It should also continue to promote joint efforts with states that are equally committed to the UN and with whom it shares ambitions and priorities, such as the EU's other member states. Such a strategy will ensure both the continuity and the revitalisation of Spanish foreign policy in respect to reinforcing both the UN and multilateralism.

Gibraltar: una posible solución de soberanía difuminada y funciones compartidas

Ignacio Molina

El Brexit abre una pequeña ventana de oportunidad para intentar resolver el estatus de Gibraltar.

Resumen

La negociación del divorcio y futuro acuerdo de relación entre el Reino Unido y la UE obliga a abordar la situación de Gibraltar. En menos de un año deberán resolverse aspectos concretos complejos y, al mismo tiempo, se abre la posibilidad de abordar una solución general a la controversia de fondo sobre el estatus del territorio. Es una ventana de oportunidad de tamaño reducido y corta en el tiempo pero, por primera vez en la historia reciente, propicia para el acuerdo. El momento actual combina el interés gibraltareño por permanecer en la UE con una actitud española constructiva que se plasma en la propuesta de soberanía compartida sobre el territorio y el deseo de mantener estrechas relaciones con Londres en la perspectiva del *Brexit*. A partir de

varios modelos y propuestas, se especula aquí con una solución que podría ser aceptable para todas las partes implicadas. Contiene prácticamente los mismos contenidos sustantivos de la cosoberanía aunque con enfoque distinto en lo referente a los elementos simbólicos y en torno a un estatus indefinido.

Análisis¹

La cuestión de Gibraltar no es la más importante de la agenda española en la negociación del *Brexit*. Las auténticas prioridades de Madrid son las mismas que las del resto de capitales nacionales y las instituciones europeas: (a) mantener la unidad de los 27 y el respeto a las reglas básicas del Mercado Interior; (b) preservar los derechos de los ciudadanos; y (c) definir un nuevo marco de relación con el futuro vecino que no suponga pérdidas de prosperidad o seguridad. Pero hay que distinguir prioridades y peculiaridades. Aunque España mantiene también otra

¹ Soy deudor de valiosas conversaciones con el profesor Alejandro del Valle (Universidad de Cádiz) en torno a una idea original suya que en este trabajo intento desarrollar con algunos elementos nuevos. También agradezco los útiles comentarios que él y Rafael Estrella realizaron a una primera versión del texto.

importante singularidad en la negociación por el hecho de acoger a un enorme número de británicos (ya sea como residentes, transeúntes o turistas) y ser el único Estado miembro con un saldo favorable en el flujo mutuo de personas, no cabe duda que Gibraltar constituye la peculiaridad más significativa y espinosa. Al fin y al cabo, lo que para Londres es un *British Overseas Territory* es un territorio que Naciones Unidas considera pendiente de descolonizar y sobre el que España pretende recuperar la soberanía.

El asunto tiene una dimensión europea aunque, al igual que el resto de socios han mirado a Dublín para lo relativo la frontera norirlandesa, la opinión de Madrid será determinante para fijar la posición de la UE en este tema, si bien con un grado menor de dramatismo. La línea argumental de partida por el lado español² es que Gibraltar, de acuerdo con la legislación británica y con los Tratados, no es parte del Reino Unido, sino un territorio cuyas relaciones exteriores son responsabilidad británica. Por ello, las relaciones futuras del Reino Unido con la UE no tienen que ser necesariamente de aplicación a Gibraltar y extender estos acuerdos al territorio disputado precisaría de una aceptación expresa por parte de España en el marco de un acuerdo bilateral Londres-Madrid. El objetivo de lograr esta suerte de poder de veto sobre todo lo que afecte a Gibraltar en el marco del art. 50 del Tratado (divorcio, período transitorio y relación futura con Reino Unido) fue

plenamente logrado al recogerse en la orientación 24^a del documento aprobado por el Consejo Europeo el 29 de abril de 2017, así como en las directrices del Consejo de 29 de enero de 2018, relativas al periodo de transición que comenzará el 29 de marzo del año que viene.

En ausencia de un acuerdo como el que luego se comentará, no hay duda de que Gibraltar saldrá de la UE junto al Reino Unido. La llamada Verja, que hoy ya es frontera del espacio Schengen, se convertirá entonces en frontera exterior de la UE y, salvo que Londres opte a última hora por una versión blanda del *Brexit*, del Mercado Interior. Eso se reflejará en una modificación de la posición jurídico-política del territorio pues dejarán de estar vigentes unas condiciones privilegiadas definidas durante los años 70, antes de la adhesión de España a las entonces Comunidades Europeas. Esas condiciones especiales han consistido en que Gibraltar forme parte del Mercado Interior pero no de la Unión Aduanera ni del área del IVA, lo que se ha aprovechado para convertir el territorio en una especie de paraíso fiscal y, hasta cierto punto, regulatorio. Además, con la salida de la UE desaparecería la obligación que asumió España en 1986 para permitir la libre circulación y renunciar por tanto a la facultad reconocida en el Tratado de Utrecht de cerrar a discreción la comunicación terrestre.

Lo que más preocupa a corto plazo está ligado a la movilidad transfronteriza, al uso

2 Páginas 15-16 del Informe de la Secretaría de Estado para la UE "Negociaciones sobre la retirada del Reino Unido de la UE", Ministerio de Asuntos Exteriores y de Cooperación, Madrid, abril de 2017.



España desea conjugar su deseo de eliminar determinados privilegios en materia fiscal, aduanera o empresarial con el respeto a los intereses de los ciudadanos del Campo de Gibraltar.

conjunto del aeropuerto, a la fiscalidad y al control de actividades o tráficos ilícitos que se generan por la peculiar situación en esa comarca. España desea conjugar su deseo de eliminar determinados privilegios en materia fiscal, aduanera o empresarial con el respeto a los intereses de los ciudadanos del Campo de Gibraltar, una comarca andaluza con una economía muy vulnerable y fuertes interdependencias con el otro lado de la Verja. Madrid y Londres aceptan que se produzcan negociaciones especiales para regular todas estas cuestiones, incluso con participación de las autoridades gibraltareñas y que se desarrollen al margen de las que lleva a cabo la Comisión con Londres (o en paralelo pero con ese aludido derecho de veto español).

El desenlace del *Brexit* en ningún caso debe llevar a un cierre del paso fronterizo y ello por razones de todo tipo, en especial las humanas, aunque esa comunicación que usan a diario 13.000 personas pueda estar ahora más controlada por España. Se podrán establecer condiciones sobre el acceso de los gibraltareños a permisos de residencia o al ejercicio de actividades laborales y profesionales en España, pero

aquí la negociación tendrá obviamente carácter recíproco para facilitar el tránsito fluido en la Verja de los 8.000 españoles (y otros miles de extranjeros) que trabajan en el Peñón pero viven en el Campo de Gibraltar. Igualmente, se podrá regular la titularidad por parte de personas físicas o jurídicas gibraltareñas de propiedades y negocios en suelo español. El Gobierno español también reclama la gestión conjunta del aeropuerto a cambio de evitar su salida del cielo único europeo. Habrá asimismo que abordar el nuevo régimen aduanero y el hecho de que la colonia ya no tendrá que cumplir la normativa medioambiental, societaria y fiscal de la UE (que, de todos modos, se aplica de modo bastante relajado o privilegiado). Hay, por fin, que buscar encaje para diversos acuerdos *ad hoc* existentes hoy entre Reino Unido y España sobre temas policiales y judiciales o sobre el modo de comunicar lo que cada parte considera violación de su espacio aéreo o marítimo.

El clima de la relación en el momento de iniciar las negociaciones no es especialmente malo y el ministro español de Asuntos Exteriores se ha felicitado públicamente por la predisposición de las

autoridades gibraltareñas para cooperar en el fraude fiscal y el contrabando de tabaco. En estas circunstancias, y más allá de esos aspectos prácticos concretos que se han mencionado y que tienen impacto a corto plazo, ¿tiene sentido aprovechar el *Brexit* para plantear también la posibilidad de una solución sobre el estatus definitivo y la múltiple controversia territorial existente (esto es, la recuperación por España del Peñón y la ciudad cedidos en el siglo XVIII, del istmo ocupado en el XIX y del espacio marítimo y aéreo disputado desde el XX)?

El anterior ministro de Asuntos Exteriores, José Manuel García-Margallo, asumió un gran activismo sobre la cuestión y vinculó directamente en la primavera de 2016 la entonces todavía incierta retirada británica de la UE con una recuperación casi segura de la soberanía. Sin embargo, la línea adoptada en el último año y medio por Madrid ha sido de perfil algo más bajo. En la negociación del *Brexit*, España ha cerrado filas con la Comisión pero también ha mostrado una actitud amistosa y constructiva hacia el Reino Unido, como consecuencia de las intensas relaciones empresariales e interpersonales entre los dos países. Es decir, se ha querido subrayar el interés por preservar la relación bilateral futura con Londres y, por lo que se refiere a Gibraltar, el mensaje ha cambiado y abordar el estatus ya no se presenta como objetivo de la negociación a realizar en ese año ni, mucho

menos, como condición para tratar sobre los demás aspectos concretos. Al contrario, se ha explicitado que recuperar la soberanía es algo a lo que se aspira, pero que a día de hoy no es el tema de estas negociaciones.

No obstante, lo que sí se ha hecho es aprovechar la circunstancia para actualizar la oferta de soberanía compartida que ya se esbozó hace algo más de quince años.³ Pese a los aspavientos de ciertos sectores nacionalistas en el Reino Unido y la posición aparentemente inflexible de las autoridades locales gibraltareñas, no puede negarse la existencia de una ventana de oportunidad para abordar el contencioso. La diplomacia española ha preferido subrayar la idea de que no quiere sacar partido de las actuales circunstancias para su reclamación histórica, pero la coyuntura existe. Y no existe tanto por una debilidad de la otra parte (de la que España haría mal en tratar de beneficiarse; pues sería no sólo desleal, sino también contraproducente al generar un casi seguro enroque), sino que existe principalmente por la perspectiva de que Gibraltar tenga que dejar pronto la Unión en contra de su voluntad y sus intereses.

Es decir, para España, la cuestión sigue teniendo una mediana importancia (sin que llegue a constituir tampoco una prioridad nacional) pero su resolución no resulta especialmente urgente en estos momentos. En cambio, la importancia y urgencia que

3 El Ministerio de Asuntos Exteriores y de Cooperación ha publicado recientemente un trabajo que, si bien no refleja la posición oficial, sí contiene una reflexión detallada sobre el asunto y apunta a posibles soluciones imaginativas a la cuestión de la soberanía véase Magdalena M. Martín Martínez y José Martín y Pérez de Nanclares (coords.) (2017), *El Brexit y Gibraltar: un reto con oportunidades conjuntas*, Escuela Diplomática, Madrid, www.exteriores.gob.es/Portal/es/Ministerio/EscuelaDiplomatica/Documents/coleccion%20ED%2023_para%20web.pdf.

tiene para Gibraltar resolver su estatus en relación con Europa sí parece bastante evidente. Lo que lleva a concluir que merece la pena explorar antes de marzo de 2019 las posibilidades de una fórmula que permita mantener el vínculo de Gibraltar con la UE, vía España. No hace falta decir lo complicado de ese objetivo pero también que, por primera vez en muchos años, hay un incentivo que puede mover a los gibraltareños a considerar posibilidades que le sean aceptables (y, obvio, también han de serlo para Madrid y Londres) de forma que todos los intereses en juego salgan beneficiados. Sería un extraordinario dividendo del *Brexit*, un proceso más bien condenado a provocar sumas negativas, que también sirviera para resolver este larguísimo contencioso sin vencedores ni vencidos, ayudando a despejar nubarrones en la muy necesaria relación bilateral hispano-británica que debe ahora redefinirse y beneficiando la prosperidad de Gibraltar y las comarcas andaluzas vecinas.

¿Cómo hacerlo? Lo cierto es que la relajación en los últimos años de los objetivos máximos de España –al renunciar a la recuperación completa del territorio– ayuda a vislumbrar una solución. Justo tras el referéndum de 2016, España detalló a Londres una oferta de soberanía conjunta que supone apartarse de la postura tradicional de reclamación de la plena reintegración. La propuesta de cosoberanía se articula en torno a cuatro ejes: (1) doble nacionalidad para los

gibraltareños; (2) mantenimiento de las instituciones de autogobierno en el marco de un amplio régimen de autonomía que encajaría en el sistema constitucional español; (3) un régimen fiscal particular en el territorio, siempre que sea compatible con el ordenamiento europeo; y (4) el desmantelamiento de la Verja.⁴

Los gibraltareños, que votaron a favor de la permanencia en la UE y que tanto tienen que perder dejándola, podrían aprovechar la oportunidad de esta posible solución. Se ha subrayado por sus defensores españoles (y británicos, que también los hay) que se trata de una oferta generosa. Ciertamente lo es porque esta vía: (a) podría asegurar todas las ventajas que disfruta actualmente Gibraltar por su vinculación británica, tales como la ciudadanía, la presencia militar o la conexión tan especial con el Reino Unido en todos los aspectos; (b) permitiría mantener la pertenencia a la UE y un régimen fiscal especial que tanto ha contribuido al establecimiento empresarial y la actual prosperidad; y (c) supondría la resolución de los diversos conflictos con España (reclamación general de descolonización en Naciones Unidas, aguas territoriales, istmo y aeropuerto, controles fronterizos y tráfico ilícitos). Todo a cambio del aparente módico precio de izar una bandera española junto a la británica y admitir la idea de formar parte de dos Estados en aquellas competencias tasadas que no están completamente descentralizadas en las instituciones propias de autogobierno.

4 Véase Martín Ortega Carcelén (2017), "La propuesta de cosoberanía para Gibraltar: beneficios para todos", ARI nº 33/2017, Real Instituto Elcano, 12/IV/2017, www.realinstitutoelcano.org/wps/portal/rielcano_es/contenido?WCM_GLOBAL_CONTEXT=/elcano/elcano_es/zonas_es/ari33-2017-ortegacarcelen-propuesta-cosoberania-gibraltar-beneficios-todos



La cosoberanía puede estar condenada al fracaso desde un primer momento aunque es también claro que, mientras no se resuelvan las legítimas aspiraciones de España, el contencioso seguirá abierto.

En efecto, se trata quizá de un módico precio pero que los gibraltareños no quieren pagar por el doble coste simbólico de tener que rectificar una decisión ya adoptada en el referéndum celebrado en 2002 para rechazar de modo preventivo esta solución y, sobre todo, de tener que aceptar una soberanía que, aunque sea compartida, no desean (sobre todo si la oferta se plantea desde España como una larga fórmula transitoria pero no como una solución definitiva). Así las cosas, la cosoberanía puede estar condenada al fracaso desde un primer momento⁵ aunque es también claro que, mientras no se resuelvan las legítimas aspiraciones de España, el contencioso seguirá abierto y, sobre todo, será imposible que pueda mantenerse algún acceso al Mercado Interior europeo que España juzgue mínimamente lesivo. Por eso, sobre la base sustantiva de la cosoberanía, algunos autores han propuesto variaciones imaginativas conducentes a difuminar simbólicamente lo que esto significa.

Lo cierto es que existen varios ejemplos en la actual UE (o, más bien, en casos peculiares colindantes) que muestran ya posibles soluciones flexibles cuando no conviene aplicar una concepción ortodoxa de soberanía estatal sobre un territorio pequeño. Ninguno aporta por sí solo la clave que podría permitir un acuerdo aceptable para todas las partes en el caso gibraltareño pero una adecuada combinación de los mismos sí que puede servir de inspiración.

Una primera situación de interés es la que muestran dos enclaves en Suiza (la alemana Büsingen y la italiana Campione d'Italia, en ambos casos de superficie similar a la de Gibraltar) pues ilustran lo que significa hacer pacífica, factible y exitosa una cosoberanía, aunque sea *de facto* y no *de iure*. En efecto, Berna no ejerce soberanía legal sobre ninguna de estas dos porciones de Estados de la UE, pero su peculiar geografía les lleva a pertenecer al área aduanera de Suiza (en frontera se controlan los productos y en su

5 Alejandro del Valle expone otros problemas en la propuesta de la soberanía compartida de tipo procedimental, operativo e incluso estratégico para la propia España (difícil encaje de Gibraltar como nueva Comunidad Autónoma, efectos colaterales externos sobre Ceuta y Melilla e internos sobre pretensiones nacionalistas). Véase su capítulo "España y Gibraltar ante el Brexit: 'modus vivendi' y Principado. Una propuesta" en el libro antes citado *El Brexit y Gibraltar: un reto con oportunidades conjuntas* (pp. 157-175).



El referente de Andorra y sus dos copríncipes (francés y episcopal) podría aportar el tercer y último ingrediente a esta posible solución imaginativa.

caso los vehículos, que tienen matrículas especiales, pero no las personas), donde también están integrados para otros asuntos como asistencia sanitaria o competiciones deportivas. En todo caso, para la mayor parte de las cuestiones se comparten de manera cotidiana servicios y bienes públicos entre Suiza y Alemania o Italia (por ejemplo, moneda, policía, educación, teléfono, correos y transporte público).

Un segundo referente es el de tres pequeñas islas británicas (Man, Jersey y Guernesey) como territorios pequeños muy autónomos, pero no independientes, que formalmente no pertenecen a Reino Unido pero sí están vinculados al mismo por ser dependencias de la Corona inglesa (*Crown Dependencies*). Una circunstancia que les permite estar conectados con un Estado miembro que es, además, la autoridad responsable de una serie tasada de competencias; principalmente seguridad y asuntos exteriores (y, de ese modo, mantener un vínculo con la integración europea que dura desde 1973 y que terminará en el momento

en que se culmine el *Brexit*). Existe pues un precedente de que un territorio puede formar parte de la UE, sin pertenecer ni estar integrado formalmente a un Estado miembro, por el hecho de estar conectado a la monarquía que ostenta la jefatura de Estado en el país que es miembro y que, además, ejerce algunas funciones de dimensión internacional en ese territorio.

El referente de Andorra y sus dos copríncipes (francés y episcopal) podría aportar el tercer y último ingrediente a esta posible solución imaginativa. A los ejemplos antes referidos de islas que están conectadas a un Estado miembro no por el hecho de pertenecer a él sino por compartir la misma institución de la corona, el modelo de Andorra añade la posibilidad de que la vinculación a esa monarquía pueda ser doble: en este caso a las monarquías británica y española. En suma, estaríamos ante un territorio especial muy autónomo y vinculado a dos coronas, siendo una de ellas la que ostenta el Rey de un Estado miembro que no abandonará la UE en 2019.⁶

6 Véase Alejandro del Valle (2016) "Gibraltar, 'año cero': *Brexit, cosoberanía y nuevas oportunidades de España*", ARI n° 75/2016, Real Instituto Elcano, 20/X/2016, www.realinstitutoelcano.org/wps/portal/rielcano_es/contenido?WCM_GLOBAL_CONTEXT=/elcano/elcano_es/zonas_es/politicaexterior/espanola/ari75-2016-delvallegalvez-gibraltar-ano-cero-brexit-cosoberania-opportunidades-espana.

Con esta solución, en vez de izar la bandera española y resaltar la idea de la soberanía compartida, lo que se haría es diluir la alusión a dónde reside la soberanía y arriar la bandera británica (del mismo modo que pasa en Man o en las islas del Canal). Por supuesto, la bandera europea permanecería junto a la de Gibraltar pues el territorio no abandonaría la UE por virtud de su especial relación con España. Sería en la circunscripción española donde los gibraltareños votarían en las elecciones al Parlamento Europeo, pero se podría mantener la actual jurisdicción propia de forma que serían los poderes legislativo, ejecutivo y judicial locales los responsables de la aplicación del Derecho de la UE.

De todos modos, el ascendente español sobre el territorio no podría limitarse a dar cobertura formal a la permanencia de Gibraltar en el Mercado Interior o a colocar un retrato de Felipe VI junto al de Isabel II en los despachos oficiales de las instituciones del autogobierno gibraltareño. No debe ser sólo una mera apariencia sino suponer el ejercicio efectivo, aunque compartido con el Reino Unido, de determinadas competencias básicas en aquellas funciones con más claro alcance internacional, entre otras cosas, para mantener el contenido actual del derecho originario de la UE que considera a Gibraltar un “territorio europeo cuyas relaciones exteriores son responsabilidad de un Estado miembro”.

Esas funciones compartidas entre Madrid y Londres incluirían la política internacional del territorio, el control de sus fronteras exteriores, la inmigración y asilo y la defensa, incluyendo el que la base militar, que podría seguir siendo de uso prioritario británico, no lo sería en exclusividad (a un modo similar al existente en la cercana base de uso conjunto de Rota aunque con un modelo es legal e institucionalmente diferente al que allí mantienen España y EEUU). También existiría la doble nacionalidad para poder disfrutar de las ventajas de la ciudadanía europea y, para todas las demás cuestiones en que las autoridades gibraltareñas no fuesen autosuficientes, se aplicarían soluciones prácticas como las de los dos enclaves en Suiza antes aludidos.⁷ Podría haber un servicio postal especial inserto en Correos y en el Royal Mail, placas de matrícula propias con la bandera europea, atención sanitaria en España, posibilidad de actuación policial española en Gibraltar, acceso de sus jóvenes a los sistemas educativos y universitarios de los dos países, clubes deportivos que podrían integrarse en las competiciones del país que prefirieran (con una selección de fútbol sin restricciones) y tanto el euro como la libra serían monedas aceptadas. Por supuesto, el aeropuerto sería compartido, no habría ningún tipo de control de personas en frontera y el régimen fiscal especial podría ampliarse al Campo de Gibraltar.

7 De hecho, las partes ya han considerado alguna de estas soluciones flexibles y pragmáticas. Por ejemplo, en los acuerdos de Córdoba de 2006 sobre el uso conjunto del aeropuerto se estudiaron modelos europeos, como el del aeropuerto de Basilea-Mulhouse-Friburgo, en territorio francés, a 6 km de Basilea y a 75 km de la ciudad alemana.



El Brexit exige resolver el marco futuro de las relaciones de España con Gibraltar pero también introduce nuevos ingredientes que favorecen una posible solución definitiva al contencioso.

El acuerdo tendría sin duda elementos transitorios pero, en su conjunto, se trataría de acordar una fórmula indefinida y estable, tal vez bajo supervisión de la UE para prevenir o resolver desavenencias entre las partes, que convirtiese al territorio de forma permanente y estable en algo similar a una “Ciudad de las dos Coronas”.⁸ Una ciudad vinculada al Reino de España pero no integrada en el territorio provincial o autonómico bajo jurisdicción española. Una solución así requeriría de amplios (y difíciles) consensos políticos. Pero el desenlace sería muy fértil. Gibraltar y los municipios de la bahía de Algeciras conseguirían un resultado especialmente beneficioso para su prosperidad y estabilidad, mientras que la relación bilateral Madrid-Londres en el post-*Brexit* no sólo arrancararía sin el lastre de una controversia histórica, sino que se reforzaría con un vínculo institucional al máximo nivel.

Conclusiones

El *Brexit* exige resolver el marco futuro de las relaciones de España con Gibraltar pero

también introduce nuevos ingredientes que favorecen una posible solución definitiva al contencioso. A corto plazo es conveniente no contaminar la negociación general y alejarse del ruido que han querido introducir algunos sectores nacionalistas británicos. De forma correcta, el gobierno español ha afirmado que no pretende resolver la disputa de soberanía aprovechándose de la negociación ni involucrar a la UE en ello. Pero, junto a la pretensión legítima de reequilibrar las condiciones establecidas en los años 70 y 80 (cuando el Reino Unido era Estado miembro, y que España hubo de aceptar en el momento de su adhesión), puede ser el momento de explorar ideas imaginativas sobre la controversia de fondo.

La posible solución que se ha expuesto ofrece prácticamente los mismos contenidos sustantivos que la cosoberanía pero difuminando los elementos simbólicos que resultan poco soportables para los gibraltareños. Por supuesto, la idea que aquí se ha articulado, desarrollando las ideas ya

8 La denominación es de Alejandro del Valle, quien también ha utilizado el término “Ciudad de las Coronas Británica y Española” y la fórmula quizá más problemática de “Principado”. En cualquier caso, una designación que “no contendría el acento territorial que tiene la noción de ‘cosoberanía’, desplazándolo a la cuestión del ejercicio de funciones soberanas”. Véase el mismo trabajo antes citado: “Gibraltar, “año cero”: Brexit, cosoberanía y nuevas oportunidades de España”.

esbozadas por algunos especialistas, no tiene por qué ser el planteamiento español sino que más bien se trata de especular sobre un posible desenlace negociador que pudiera ser aceptable para todos.⁹ Y no siendo, ni debiendo ser, una propuesta formal de partida sino más bien una hipótesis sobre el punto de llegada, es obvio también que su recorrido depende mucho de la coyuntura tan especial que se abre en este año. Se trata de una ventana de oportunidad de tamaño y duración reducidos por lo que tampoco conviene engañarse con las probabilidades de éxito de un desarrollo así. Puede que ni siquiera dé tiempo a madurar una mínima confianza entre las partes, considerando la distancia

que ahora mismo les separa, y puede incluso que la rigidez con la que Gibraltar afronta la cuestión lleve a que ni siquiera haya motivación en Madrid y Londres para intentarlo en serio. Así las cosas, si las autoridades locales desaprovechan el momento del *Brexit* para abordar la cuestión, también caducaría el margen de éxito de una solución flexible y pragmática como la que aquí se ha propuesto. España seguiría entonces manteniendo su aspiración a recuperar la soberanía sobre el Peñón, aunque fuese temporal o indefinidamente compartida, para integrarlo en su estructura territorial. Y Gibraltar abandonaría la UE y el Mercado Interior al mismo tiempo que su metrópoli.

9 De forma interesante el actual jefe de la Asesoría Jurídica Internacional del Ministerio de Asuntos Exteriores y Cooperación, José Martín y Pérez de Nanclares, señala su plena coincidencia con soluciones imaginativas parecidas a ésta que "no tiene por qué estar muy alejada de la propuesta realizada por España. Y obviamente puede ser objeto de negociación". Véase su capítulo "Brexit y Gibraltar: la soberanía compartida como posible solución de la controversia" en el libro antes citado (pp. 157-175).

Climate change in 2018: from post-Trump global climate governance to Spain

Lara Lázaro Touza

What climate change developments are foreseeable in 2018 at the global level, in the EU-28 and in Spain?

Summary

The year 2018 promises advances in the development of the implementing guidelines for the Paris Agreement and in the evaluation of progress towards the objective of limiting average temperatures to well below 2-degrees Celsius above pre-industrial levels. The EU will push the development of the Energy Union, and it is expected to raise the ambition of its renewable energy and energy efficiency targets for 2030, among other actions. Spain will present the first draft of the Climate Change and Energy Transition Law.

Analysis

Global climate governance in 2018

This year will be key for global climate governance. During 2018, the Talanoa Dialogue will take place –the first formal

evaluation by the international community of its progress towards the objective of limiting the increase in global mean temperatures to well below 2-degrees Celsius above pre-industrial levels–. The importance of the Talanoa Dialogue, and of the reports and contributions which inform it,¹ resides in its potential to influence the new round of emissions reduction commitments to be presented in 2020 by the Parties to the Paris Agreement.

In addition, 2018 is the deadline agreed for designing the implementation guidelines for the Paris Agreement. The will guide the transition towards a low-emissions economy, ensuring that the Paris Agreement objective is met, while leaving no one behind. The negotiation texts that came out of the Bonn Climate Summit (COP23) in 2017, under the presidency of Fiji, are technical texts that include the positions of all the Parties. In 2018 the negotiation texts will need to be condensed and, therefore, the proposed options within these texts must

¹ The Talanoa Dialogue will be supported by reports like the IPCC Special Report on the impacts of a world 1.5 degrees Celsius warmer than the pre-industrial era, and the potential paths for limiting temperature increases to that level.

be narrowed to reach a consensus version of the implementation guidelines. This is a herculean task that will require an additional negotiation meeting beyond the typically planned-annual programming, if such implementation rules are to be agreed in time for the COP24 in Katowice, Poland, at the end of 2018.

Trump, year II

After announcing his intention to withdraw the US from the Paris Agreement and launching the dismantling of Obama-era federal energy and climate policies, it seems likely that Donald Trump will continue to pursue his isolationist and denialist policy turn in 2018. This is likely to be the case as none of the developments in 2017 made Trump reflect at all –not the existing scientific consensus on climate change, nor the extreme weather events of 2017 which cost the US a handsome US\$ 306 billion, not the consideration of the Department of Defense (at least until December 2017)² that climate change constituted a threat to national security, nor the concerns of the citizenry.

What is more, at the end of 2017 and the beginning of 2018, the US Department of the Interior rescinded the regulation pertaining to hydraulic fracking on public land, revised the security regulations for offshore exploration and proposed allowing oil exploration in practically all US coastal waters. For the energy-climate nexus, perhaps the most important developments in 2018 at the federal level (apart from those

already underway) will be the replacement of the Clean Power Plan, a review of water regulation and the organisation of a debate on climate change that Scott Pruitt presents as ‘necessary and centered upon the needs of the present, avoiding speculation on what might occur in the future’. A debate that seems to ignore the scientific and political consensus that made possible the Paris Agreement.

The reaction of US states, business communities and citizens could hold the line against some of the retreat in climate policy that Trump will in all likelihood keep pursuing in 2018, similarly to what happened in 2017. One should also expect to see more fossil fuel divestment initiatives and an increase in climate litigation along the lines of the actions taken early on in 2018 by the Mayor of New York, Bill de Blasio, or the proposal forwarded by the city councillors of Los Angeles, Mike Bonin and Paul Koretz, that oil companies compensate for damages derived from extreme weather events which are aggravated by climate change.

Europe

In 2018 the EU is expected to make some important decisions with respect to the transition to a low carbon development model. Among other objectives, the work programme of the Commission in 2018 includes the task of completing the Energy Union. During the first half of the year, the trilogues will also take place (these are ‘informal tripartite meetings attended by

² In mid-December 2017, however, Trump eliminated climate change from the National Security Strategy and indicated that energy independence is the key to the country's security.



In 2018 the EU is expected to make some important decisions with respect to the transition to a low carbon development model.

representatives of the European Parliament, the Council and the Commission') on the Renewable Energies Directive, Energy Union Governance, the Energy Efficiency Directive and Electricity Market design. With texts already in progress and Member State positions still in conflict, negotiations in 2018 are expected to be intense. Other important decisions expected in 2018 include the establishment of a carbon budget for the decarbonisation of the economy by 2050, on increasing the renewables target to 35% for 2030 and on increasing the energy efficiency target to 35%, as well, for 2030. In addition, this year the Member States must present their Integrated Energy and Climate Plans with a time horizon to 2030 which, according to the Commission, must be ambitious and coherent enough in their contribution to regulatory stability to foster investment in the low carbon economy.

Regarding the two main instruments of European climate policy, 2017 saw the conclusion of the 6th trilogue on the reform of the European Emissions Trading System (EU ETS) and with a provisional proposal for the Effort Sharing Regulation (ESR) to reduce

emissions in diffuse sectors. On January 17 2018 the permanent representatives of the Council of the EU approved a provisional agreement on the ESR, reached by the Estonian Presidency and the European Parliament in December 2017. The agreement includes mandatory emissions reduction targets between 2021 and 2030 in the diffuse sectors not yet included in the EU ETS (like the commercial, residential and transport sectors).

On institutions and actors, the European Parliament, almost as a matter of habit, is typically a more ambitious actor on climate change than the Member States, many of which are more reticent in their approach to the energy transition, and this is expected to continue in 2018. Angela Merkel must try to recover part of her country's climate leadership credibility, which has been damaged by the announcement that Germany is not likely to meet its climate objectives for 2020, and by an address at COP23 in which German dependence on coal and the social costs of transition were emphasised more than decarbonisation goals. Regaining German climate leadership

could occur as a result of continued efforts by Angela Merkel at the G20 to limit the impact of Trump's actions and subject to the expected formation of a coalition government between the CDU/CSU and the SPD, if such an eventual coalition were to push ambitious climate and energy transition objectives. Although it seems clear that Germany will not meet its objective to reduce emissions by 40% from 1990 levels by 2020, the government agreement between the CDU/CSU of Angela Merkel and the SPD of Martin Schulz maintains the objective to reduce GHG emissions by 55% below 1990 levels by 2030. Furthermore, the partners have also committed to developing a law in 2019 to meet their sectoral climate targets. An ambitious version of this legislation would include targets for 2050 aligned with the Paris Agreement.

Emmanuel Macron, on the other hand, emerged in 2017 as an icon for the Europe that wishes to lead the fight against climate change. He is expected to strengthen this climate leadership profile during 2018. In 2017 he launched a programme to finance grants for climate scientists, launching an open call for US scientists to live and work in France; he also ensured that the IPCC would receive all the necessary funding for its work, and he commemorated the second anniversary of the adoption of the Paris Agreement with a high level event (the One Planet Summit), centred on one of the key components of the energy transition: climate finance. Furthermore, at the beginning of February 2018 the Minister of Foreign Affairs, Jean-Baptiste Lemoine, said that the US and

the EU would not reach a trade agreement if Trump effectively pulls the US out of the Paris Agreement, raising the tone of the debate.

Spain and the Climate Change and Energy Transition Law

In 2017 Spain began to work on the development of the Climate Change and Energy Transition Law, following the commitment of Mariano Rajoy. Expert meetings were held to reflect upon the basic elements that the law should contain. The first round of public consultations on the legislation was also launched. Finally, a committee of experts was established to design energy transition scenarios and the contributions from the public consultation organised by the Spanish Office on Climate Change have been analysed. It is likely that the first draft of the Climate Change and Energy Transition Law will be published in 2018; it will be followed by reports to various institutions, a second round of public consultations and the parliamentary process for the law's approval.

Although it is too early to speculate on the legislation's content, it is likely to be a 'framework law' with targets for 2030 and 2050 aligned with the Paris Agreement. A Committee on Climate Change, similar to the one in the UK, could also be part of the future law. Such a committee could include climate scientists and specialists in the economics of climate change to advise on emissions reduction targets (ie, propose carbon budgets), provide advice on adaptation and evaluate the progress made towards climate targets. Furthermore,

the Spanish Climate Change and Energy Transition Law could include an adapted version of Article 173 of the French Law on Energy Transition for Green Growth, under which the private sector's exposure to climate risks would have to be explicitly acknowledged.

It would also be important for the law to incorporate clear provisions for compliance with the international climate finance commitments of the government. Therefore, the Climate Change and Energy Transition Law would ideally include the obligation to plan for Spain's contributions to this international climate finance at least five years out, perhaps coinciding with the anticipated five-year reviews under the Paris Agreement. At the Paris Summit (COP21) Rajoy committed Spain to contributing €900 million annually in international climate finance as of 2020; he reiterated this commitment at the One Planet Summit, organised by Emmanuel Macron at the end of 2017. On the other hand, while respecting the General State Budget Law, it would be necessary to ensure the approval and effective disbursement of these quantities of committed international climate finance.

Also, to include particular criteria within the law to count as international climate finance, only those projects which demonstrably help to reduce GHG emissions or to adapt to the consequences of climate change would help to project Spain as a committed

partner in energy transition, and as rigorous both in analysis and action. Internally, such an inclusion of climate criteria in the Administration's process of public procurement and subsidy disbursement would send clear signals to the market with respect to the demand for low carbon goods and services.³

With respect to the instruments of international climate finance, Spanish contributions to both the Global Environmental Facility (GEF) and to the Green Climate Fund (GCF), among others, are currently restricted by barriers that are theoretically solvable. In the GCF, for example, there are a limited number of climate projects in the pipeline, and only projects presented by accredited agencies are eligible for GCF finance, underlining the need to accelerate the accreditation of Spanish institutions so that Spanish mitigation and adaptation solutions can be implemented.

Casting a backward glance: what we said in 2017

As anticipated in our previous document surveying the prospects for energy and climate policy at the beginning of 2017, the support of the international community for the Paris Agreement was consolidated further with the ratifications of countries like Syria and Nicaragua, leaving the US isolated from the energy transition to a low carbon economy. The process of global

³ In this respect, the recent creation of an Inter-Ministerial Commission for the incorporation of ecological criteria into public procurement undertaken by the Council of Ministers is very interesting. See <http://www.mapama.gob.es/es/prensa/noticias/se-crea-la-comisi%C3%B3n-interministerial-para-la-incorporaci%C3%B3n-de-criterios-ecol%C3%B3gicos-en-la-contrataci%C3%B3n-p%C3%BAblica/tcm7-476853-16>.



The earlier projections of Trump's impact on US national and international climate policy have generally been confirmed.

climate governance (through the Talanoa Dialogue) has also further developed the Paris Agreement guidelines and begun the first evaluation of progress to limit the average temperature increase to well below 2-degree Celsius above pre-industrial levels. Nevertheless, the agreement over a Roadmap for Sustainable Electricity Trade between Morocco and the EU, announced at COP22, and expected to be signed by COP23, did not materialise.

The earlier projections of Trump's impact on US national and international climate policy have generally been confirmed. Trump has announced his intention of withdrawing the US from the Paris Agreement as soon as possible, and he has begun dismantling the existing federal climate policy. Given Trump's isolationism, various non-federal US actors have reacted by redoubling their climate commitments and aligning themselves with the objectives of the Paris Agreement, in line with what we had expected. In addition, in our document last year we posed the possibility of a slowdown in the

energy transition as a result of the Trump effect. Although it is still too early to reach conclusions on this potential slowdown of the transition, the data available for 2017 for renewable energy (RE) investment, and for falling RE and battery costs seem to suggest that the transition will continue apace. However, the current pace of renewable energy deployment remains insufficient to limit dangerous interference with the climate system.

With respect to EU climate policy and Brexit, 2017 has failed to clarify doubts that have been raised about the ambition and negotiating capacity of the EU-27. While there are now more ambitious EU proposals for renewable energies and energy efficiency than there were in 2017, these proposals are not as ambitious as some actors demand. In this context, there are an increasing number of voices suggesting a distributed climate leadership among the Member States, with the support of China,⁴ among other countries. As expected, in 2017 the EU continued to work on the dossiers for the

⁴ Nevertheless, despite Chinese leadership in renewable energy investment, it has not clearly taken on a leadership role within the framework of international climate negotiations.

reform of the European emissions trading system (the EU ETS) and for the Effort Sharing Regulation (ESR), as well as on the dossier for Land-use, Land-use Change and Forestry (LULUCF).

Finally, as foreseen, in 2017 Spain began work to develop the Climate Change and Energy Transition Law. However, as was the case last year, the green fiscal reform, the coordination and integration of climate (and environmental) policy with other public policies, and the inclusion of climate change in foreign policy remain pending issues. In this respect, it is interesting to mention that according to the last public opinion Barometer of the Elcano Royal Institute, the Spaniards polled said that the fight against climate change should be the top priority of Spanish foreign policy,⁵ a clear reason to fulfil our international commitments and to lead, within the limits of our possibilities, the fight against climate change in the EU.

Conclusions

The year that has just begun will be key in the fight against climate change. The evaluation of collective progress to the goal of limiting average temperature increases to well below 2-degrees, now proceeding through the Talanoa Dialogue, and the

expected finalising of the implementation guidelines for the Paris Agreement, will be the most noteworthy items on the global climate governance agenda.

The EU will arrive at COP24 with advances on the Energy Union in hand. The reform of the ETS, progress on the ESR and advances towards new renewable energy and energy efficiency targets for 2030, among other goals –likely to be more ambitious than current efforts– would lend more credibility to the EU’s leadership by setting an example and by continuing to fill its historical role as mediator. Nevertheless, the uncertainties surrounding Brexit, and the doubts emerging around German leadership on climate change, could complicate European climate efforts in 2018.

Spain is expected to present the draft of the Climate Change and Energy Transition Law. If the law is sufficiently ambitious and all-encompassing it could provide a road map for the transition to a low carbon economy that limits the exposure of businesses, public institutions and Spanish society to physical, transition and litigation risks. It will therefore be necessary to produce a law that establishes long-term objectives based on scientific criteria.

⁵ It should be borne in mind that climate change had been the second foreign policy priority between 2011 and 2016, behind the fight against Jihadist terrorism. Also, 2017 is the first year in which climate change has figured as a higher priority for the Spanish public than Jihadist terrorism with respect to Spanish foreign policy.

A G20 agenda for technological justice

Andrés Ortega Klein & Francisco Andrés Pérez

Technological justice can play an important role within the international system in resolving global challenges and creating a smart and more equal world society.

Summary

Technological and scientific developments are generating huge opportunities for tackling societal challenges. However, the benefits of technology and innovation are unequally distributed, and they tend to cause economic and political disruptions in our societies that widen inequalities. The authors propose adopting the concept of 'technological justice' within our societies as a new paradigm for the international system to reconcile technological advances with the societal challenges facing our global society, especially poverty and sustainability. This paper proposes a number of policies and measures by which the G-20 could take on a central role in pushing this major contribution onto the global agenda.

Analysis

The concept of technological justice

Major changes are currently underway and, in the years ahead, more change

will come from technological and scientific developments. Technology – digital, mechanical and biological (the importance of the latter has grown with the emergence of gene editing)– is creating huge opportunities. The role that the new connectivity (via mobile phones) is currently playing in Africa's development is one example. But technology can also generate major disruptions. It could also lead to greater inequalities –of a new type– within and between societies. If gaps emerge in access to technology –crucial for development and essential for participation in global value chains–, the technology itself and associated opportunities will be highly unequal in their effects.

As with the two faces of Janus, there is a dialectic relationship between technology and society: technology is both part of the solution to societal challenges and part of the problem, and this deepens social inequalities.

The concept of technological justice can reconcile these two faces, connecting technology, a critical factor in human development, with our aspirations for social justice and greater equality between economies.

The Sustainable Development Goals (SDG) Agenda mentions innovation and technology (Goal 9), but the Agenda does not link it to justice and equality (Goal 10). They should, however, be connected: in that endeavour, the G20 could have a central role.

We propose to develop this concept of 'technological justice', along with relevant policies. Typically, the concept of technological justice has been employed to refer to domestic inequalities and internal gaps within societies. We intend to inject the concept with the international dimension and use it to reconcile technological advances and aspirations with greater social justice and equality between societies. We could define it as 'a situation in which technologies don't create new social gaps and deficits, but on the contrary lead to a smart world society, especially as far as the solution of major challenges like poverty and sustainability is concerned'. Technological justice refers not only to digitalisation, automation and 3D printing, but to all sorts of technologies, including biotechnology.

'The concept of technological justice requires a rethinking of how –both in the developing and the developed world– to encourage and nurture technological innovation that has social value and is environmentally sustainable'.¹

During the last decade, the European Commission introduced the concept of 'Responsible Research', an approach

to developing not only science-based technological solutions for some of our major societal challenges, but also to harness the power of existing knowledge to contribute to social justice. This constitutes both an ethical constraint on technological improvement and an inevitable condition for social acceptance and democratic legitimacy.

The idea of technological justice must go hand in hand with the idea of technological convergence between countries.

The Hamburg G20 Final Communiqué aimed to 'bridge digital divides along multiple dimensions, including income, age, geography and gender', and to 'ensure that all our citizens are digitally connected by 2025', emphasising in particular the related 'infrastructure development in low-income countries in that regard'.

Technological justice could be part of the G20 goals; it is closely related to the 2030 Agenda to which the G20 aspires to connect. Even if there is no specific goal for it, as we say, it could connect goals 9 and 10 of the SDGs. The G20 could promote policies that could contribute to the setting of this connection.

To cope with the greater impact of automation on developing economies is the challenge

An UNCTAD study comes to the conclusion that automation –one of the major effects of technological progress– could destroy

¹ Simon Trace (2102), 'How Technological Justice Can Fight Global Poverty', <http://mashable.com/2012/01/10/technological-justice/#lpP7qtzIVSgZ>.

two thirds of the jobs in the developing world.² But in its report on global investment, UNCTAD recommends that developing countries invest in digital technologies, on the assumption that to fail to do so would leave them further behind.³ According to the *Robotlution* report from Intal-IDB,⁴ automation could affect 1.1 billion people in the world. With respect to one key region, the report claims that Latin America is the third region (after China and ASEAN) to lose the most from automation. For example, in Argentina

automation may affect 71% of people educated only to the primary or secondary school levels, and 'only' 40% of university graduates.

Automation could lead the developing world into a low or middle-income trap, and even, according to economist Dani Rodrik, to a 'premature de-industrialisation' in many of those countries, in favour of the developed world, particularly of its most technologically advanced countries.⁵

Figure 1. The risk of jobs being replaced by automation varies by country



Source: Berger, Frey and Osborne (2015)

2 UNCTAD (2016), 'Robots and industrialization in developing countries', Policy Brief, http://unctad.org/en/PublicationsLibrary/presspb2016d6_en.pdf.

3 UNCTAD (2017), 'World Investment Report 2017. Investment and the Digital Economy', http://unctad.org/en/PublicationsLibrary/wir2017_en.pdf.

4 IADB (2018), 'Robot-lución: el futuro del trabajo en la integración 4.0 de América Latina', <https://publications.iadb.org/handle/11319/8487#sthash.QXwvtorH.dpuf>.

5 Dani Rodrik (2015), 'Premature deindustrialization', NBER Working Paper nr 20935, February, <http://www.nber.org/papers/w20935>.



Africa needs to create around 30 million jobs a year between now and 2025 to keep up with the number of youth streaming into the job market.

These forecasts coincide with others –from Frey, Holmes & Osborne– in that the developing world will lose its comparative advantages as jobs are replaced by robots and 3D printing.⁶ This is still not fully the case because of the abundance of cheap labour and because automation is still expensive in many aspects beyond the automotive and electronics sectors. But even if it arrives later, automation and 3D printing will encourage companies to bring their manufacturing back home, and even more so in an environment of greater trade protectionism.

Brazil and India, for instance, have seen their share of manufacturing employment peak at no more than 15% at a time when GDP per capita was less than US\$5,000 in Brazil and US\$1,000 in India; yet some 69% of jobs in India and 77% in China are at ‘high risk’ of

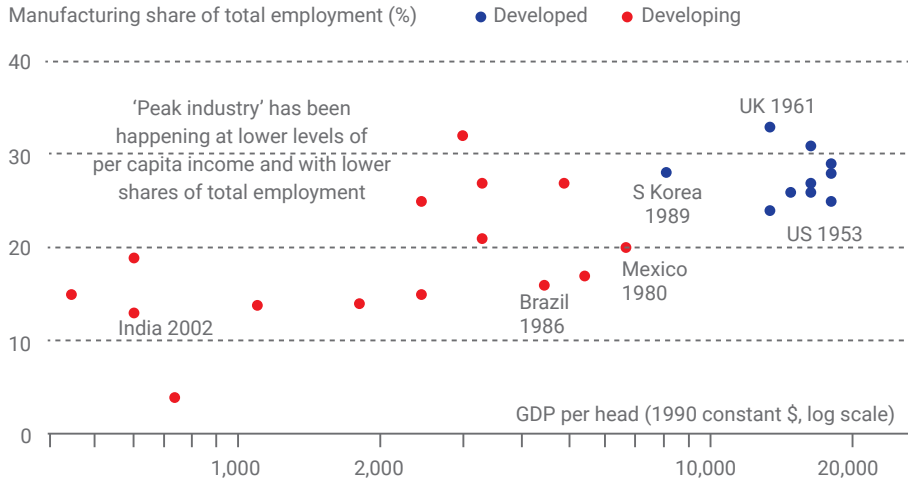
automation, along with more than 47% in the US and 57% on average across the OECD.

The International Labour Organization (ILO) foresees the need to generate 40 million jobs a year just to cope with population growth, and more than 300 million a year to achieve the UN Sustainable Development Goals by 2030. These goals might be threatened by the impact of digitalisation and automation. According to recent studies by the OECD, Africa needs to create around 30 million jobs a year between now and 2025 to keep up with the number of youth streaming into the job market. If the Internet continues to grow at the same pace as mobile telephony in Africa, 20 million to 30 million jobs could be created per year in the digital economy sector.⁷ However, automation could impact in the opposite way.

6 Carl Benedikt Frey, Craig Holmes, Michael Osborne et al. (2016), ‘Technology at work v2.0’, Citi/Oxford Martin School, http://www.oxfordmartin.ox.ac.uk/downloads/reports/Citi_GPS_Technology_Work_2.pdf.

7 McKinsey Global Institute (2013), *Lions go digital report*, <http://www.mckinsey.com/industries/high-tech/our-insights/lions-go-digital-the-internets-transformative-potential-in-africa>.

Figure 2. Premature deindustrialisation: countries have been switching away from industry much earlier in their development



Sources: Dani Rodrik, "Premature Desindustrialization" (2016); Groningen Growth and Development Center

Developing economies could suffer from technological backwardness, also derived from a brain drain towards the developed world. These two factors together could produce a gap difficult to fill. 'But, in the longer run, it will bring benefits for the entire world by making smart products that help to address challenges that affect us all', according to Van Agtmael & Bakker.

Research by the United Nations Industrial Development Organization (UNIDO) confirms that the share of manufacturing and manufacturing jobs in the average

developing economy has fallen.⁸ But for developing economies as a whole, the share of manufacturing and manufacturing jobs is at a record high level. Nonetheless, this statistical reality is caused mainly by China. Without China, the problem stands. And China will be greatly affected by technological automation, a trend which it is indeed fostering with strategies like 'Made in China 2025'.⁹

According to UNIDO's study, 'premature deindustrialization or non-industrialization has recently been increasingly noticeable

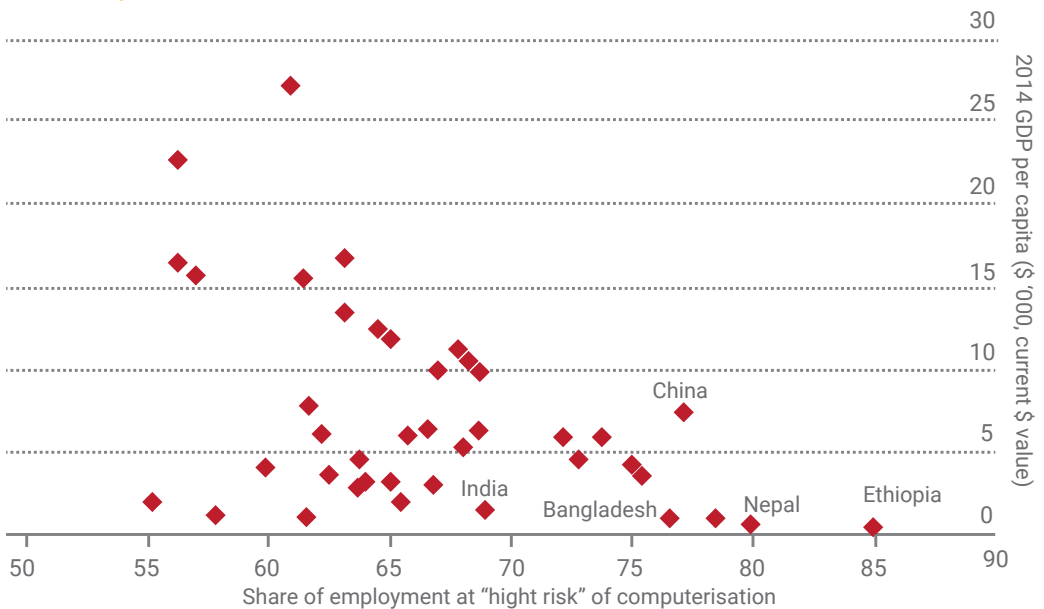
8 United Nations Industrial Development Organization (UNIDO) (2016), 'The importance of manufacturing in economic development: has this changed?', Inclusive and Sustainable Industrial Development Working Paper Series, WP 1/2016, https://www.unido.org/fileadmin/user_media/Research_and_Statistics/WPs_2010/WP_1_2016_FINAL_fb.pdf.

9 State Council, China (2015), 'Made in China 2025', <http://www.cittadellascienza.it/cina/wp-content/uploads/2017/02/loT-ONE-Made-in-China-2025.pdf>.

in developing countries with a lower share of manufacturing in GDP at their peak, which they reached at a much lower level of income than the early industrializers'. While the debate on whether services can become a new growth-enhancing sector continues, research indicates that premature

deindustrialisation is prevalent in developing countries and that 'manufacturing no longer plays the role of the engine of growth in developing countries'. Yet even UNIDO raises some doubts about this argument, especially with respect to China.

Figure 3. Countries' susceptibility to automation is negatively associated with their GDP per capita



Sources: World Bank Development Report 2016; World Bank national accounts data.

Other studies challenge these conclusions.¹⁰ For instance, in the case of Africa (and in comparison with previous industrial

revolutions),¹¹ it is argued that African economies are now well positioned to take advantage of the numerous opportunities

10 Richard Dobbs, James Manyika & Jonathan Woetzel (2015), *The Four Global Forces Breaking all the Trends*, McKinsey Global Institute.

11 Grace Obado (2017), 'Structural transformation and digitalization of African economies', presented to 'Africa in the perspective of G20', Conference, Madrid, 27th April 2017, <http://www.realinstitutoelcano.org/wps/wcm/connect/99f9d6f7-71c0-4cae-99d6-09fdb36d5b60/G20Africa-presentacion-Obado.pdf?MOD=AJPERES&id=1493378898077>.

to drive inclusive prosperity that the 4th industrial revolution presents. In the 1st industrial revolution, Africa was dealing with slavery; the 2nd Industrial revolution coincided with colonisation; and during the 3rd Industrial revolution, Africa was focused on decolonisation and nation building. The Internet could add US\$300 billion to Africa's GDP by 2025 if it continues to grow at the same pace as has mobile telephony.¹² However, digitalisation does not imply the same consequences as automation, 3D printing and other technologies. There is a need to invest more in R&D: today, Africa spends only 0.1% of its GDP on R&D, with the more technologically advanced countries like Kenya spending only 1% (compared with 3%-4% in most developed economies).

The size of cities also matters, as far as technology is concerned.¹³ Small cities in the developed world are at risk of job displacement from automation. This conclusion, based on the case of the US, could also apply to the developing world, particularly in Africa, where societies are experiencing simultaneous industrial and urban revolutions. The growth in the size of the cities favours 'technologisation'.

It could also favour the important task of insertion into the global value chains of the economy. This requires productive

and export capacity to be expanded by improving national supply networks, human capital and available infrastructures.¹⁴ Current trends see direct investment from multinationals shifting to sectors with greater technological content and added value, and which require greater training of the workforce. Most of these companies do not merely seek to minimise labour costs at any price, but rather weigh the differences between training, productivity and wages, and in general pay their employees' salaries well above those of other workers in the country. Industrial policy should not focus on identifying 'national champions', but rather on coordinating a series of integrated or chained investments that allow for the development of the local productive base.

According to the McKinsey Global Institute analysis of the 'haves and have-mores' in digital America, industries that adopt more technology quickly are more profitable. Sectors that create the most jobs –such as retail, education and government– are slower than the tech and financial sectors in terms of incorporating digital technology into their business models. If that applies to the US, then even more so within the context of developing economies.

In November 2017 the EU (the Council of the EU and European Commission) adopted a

12 Manyika, James, Sree Ramaswamy, Somesh Khanna, Hugo Sarrazin, Gary Pinkus, Guru Sethupathy & Andrew Yaffe (2015), 'Digital America: a tale of the haves and have-mores', McKinsey Global Institute, <http://www.mckinsey.com/industries/high-tech/our-insights/digital-america-a-tale-of-the-haves-and-have-mores>.

13 Morgan R. Frank, Lijun Sun, Manuel Cebrian, HyeJin Youn & Iyad Rahwan (2017), 'Small cities at risk of job displacement from automation', 18/V/2017, <https://arxiv.org/pdf/1705.05875.pdf>.

14 Theodore W. Theodore (2014), 'Foreign Investment and Supply Chains in Emerging Markets: Recurring Problems and Demonstrated Solutions', Peterson Institute Working Paper Series nr 14-12, <https://piee.com/publications/working-papers/foreign-investment-and-supply-chains-emerging-markets-recurring-problems?ResearchID=2722>.

framework for D4D (Digital4Development) as part of its development policy (with an immediate focus on Africa) that could inspire actions at the global level. The aim is to develop digital infrastructure, promote e-governance and digital skills, strengthen the digital economy and foster start-up ecosystems including funding opportunities for micro, small and medium sized enterprises. Even though the private sector plays a critical role in achieving those aims, the EU has created an investment window for such purposes within the European Fund for Sustainable Development.

Policies to facilitate global technological convergence

As explained above, the SDGs include innovation and technology (goal 9) but do not connect them with justice and equality (goal 10). The Hamburg G20 Summit agreed to:¹⁵

- Promote digital literacy and digital skills in all forms of education and life-long learning.
- Push for the role of SMEs in this area.
- Promote effective cooperation of all stakeholders and encourage the development and use of market- and industry-led international standards for digitalised production, products and services that are based on the

principles of openness, transparency and consensus, so that standards do not act as barriers to trade, competition or innovation.

Develop a societal concept

Japan, its government and the Keidanren organisation.¹⁶ are developing the concept of a Society 5.0, in which everyone would benefit from a super-intelligent society. A concept of a Global Society 5.0 should be developed for a super-smart global society. Solving social issues will 'create future'.

Public policies at multiple levels

What would the consequences be –in terms of public policies– of advancing technological justice? (1) Social policies: to raise efficiency and inclusiveness in the welfare system through technology; (2) fiscal policies: to give incentives to technologies that, while not profitable in competitive market conditions, can provide redistributive benefits (education, health, work, etc.); (3) development aid policies that incorporate technology; and (4) R&D policies. Below is a list of potentially useful public policy directions to consider.

Innovation and technological redistribution:

- There is a need for a renewed focus on reform of national and international innovation systems and R&D policies, in an attempt to create a new consensus

¹⁵ G20 (2017), 'G20 Leaders' Declaration', Hamburg, <https://www.g20.org/gipfeldokumente/G20-leaders-declaration.pdf>.

¹⁶ Keidanren (Japan Business Federation) (2016), 'Toward realization of the new economy and society Keidanren – Outline. Reform of the economy and society by the deepening of Society 5.0', 19/IV/2016, https://www.keidanren.or.jp/en/policy/2016/029_outline.pdf.

on how public-private partnerships can contribute to a more open and sustainable use of technology.

- More 'open source' access for technologies should be sought. There are still countries in the developing world that lack proper access to fundamental innovations such as medicines, electricity, information and communication technologies (ICTs), biotech and so on. It is essential to assure an open diffusion of knowledge, innovations and technologies in the design of development policies.
- Development policies should support redistributive systems and incentives for successful application of new technologies.
- Competition must be ensured to push for innovation.
- Research and development should aspire to cover the basic needs of humanity.
- More attention should be paid to possible major advances (like CRISPR) in biotechnology and genetic manipulation (which will both fight diseases and generate new inequalities).
- Legal frameworks should be promoted to enable innovation and the use of new technologies.

Education:

- Improve the education of the left-behind countries through global schemes (a global technological Erasmus?). Promote STEM studies and critical thinking in developing countries and expose their school children at an early age to digital education. This could be a way to link technological justice to SGG 4 on Education.
- Invest in education to 'upskill' and 'reskill' the workforces to benefit from the rise of robots, rather than being a victim of this trend.
- Implement the Africa 2.0 Manifesto (endorsed by 43 Ministers of Education) that embraces creative and innovative approaches to education.¹⁷
- However, education cannot be the solution to everything; job creation policies must also be pursued.

Technology for local consumption and empowerment of women:

- Produce technology for local consumption in developing countries (especially in Africa), and where necessary in cooperation with the more developed economies. There is here another link to the general approach of the SDGs to sustainable economic growth.

¹⁷ Africa 2.0 (2012), 'Africa 2.0 Manifesto', http://www.africa2point0.org/docs/Africa2.0_Manifesto.pdf.

- Design policies for the technological empowerment of women (a T20 Policy Brief was released on this subject).¹⁸

Energy:

- Close the energy deficit through exploitation of on-grid, off-grid and mini-grid technologies.

Taxing rents:

- Proposals like taxes on robots or universal basic income are not workable at a global level. Taxing rents seems more appropriate.
- Study new ways of securing tax incomes.

Protect people:

- The aim should be ‘to protect people, not jobs’ (Emmanuel Macron). All those policies with a holistic approach would constitute an agenda for technological justice.

Timeframe and funding of policies

As we have argued, technological Justice should be linked to the SDG Agenda. As a result, the timeframe for proposals should coincide with the 2030 horizon. One of the most significant challenges is to overcome constraints on knowledge transfer and technology applications for sustainable goals or socio-economic challenges. For that reason, strategic funding instruments for the diffusion of technology improvements are

essential. Such developments are even more constrained without international cooperation –no longer just an option but rather an imperative for achieving technology and innovation policy goals–.

Funding instruments should be based on public-private partnerships with different purposes and clustered by their priorities in strategic sectors for achieving justice goals, especially for those areas with an impact on welfare (Health and Education) or with a significant weight in production patterns (Industry, Agriculture, Transport and Energy).

Investments in technology and research infrastructure with effects on capacity building should be supported by international cooperation to foster developments in specific fields (material science, ICT, nanotechnology) or in a specific area of generic research (biotechnology, computational genomics). Another alternative is to develop national infrastructures open to an international research area. An example of this framework is the Barcelona Supercomputing Centre, an infrastructure open to European researchers through a Partnership for Advanced Computing in Europe (PRACE).

Joint ventures between public agencies, technology centres and industries should contribute to address societal priorities promoting specific technologies. The public sector could act as the risk taker or entrepreneurial innovator as it has been with

¹⁸ Alina Sorgner (2017), ‘Empowering women in the digital age’, http://www.g20-insights.org/policy_briefs/empowering-women-digital-age/.



In the current age of rapid scientific developments, it is necessary to introduce the concept of 'technological justice'.

respect to the recent developments in ICT (Internet, GPS, mobile, etc). A scheme like the EU's D4D program should also be tried at a more global level.

Finally, funding should target support for entities involved in technology transfer (incubators, start-ups, university technology centres, etc), reducing the constraints on access to the elicitation of knowledge and technology diffusion. Again, clusterisation and smart specialisation are necessary for an efficient distribution of talent and resources.

Conclusion

In the current age of rapid scientific developments, it is necessary to introduce the concept of 'technological justice'. Such a notion aims to reduce social disruptions and inequality within states as well as between developed and developing countries. For the latter, digitalisation and, especially, automation are challenges that must be faced if developing countries are to avoid

premature de-industrialisation, expulsion from global value chains of the world economy, and the serious damage to their growth paths that would result.

In this respect, to foster a technological convergence among countries, and to aspire to a smart world society, the G-20 should have a central role connecting the 2030 SDG goals which include innovation, technology, justice and equality. More specifically, the policies to apply in developing countries must pursue aims such as the open diffusion of knowledge, improving digital education, producing innovations for local consumption, the technological empowerment of women, and the reduction of their energy deficits. Implementing such policies in a context of international cooperation would make public-private partnerships a key instrument for funding infrastructures, joint ventures, incubators, start-ups and any other of entity with a significant capacity for technology transfer.

Additional References

- Baldwyn, Richard (2016), *The Great Convergence. Information Technology and the New Globalization*, The Belknap Press of Harvard University Press, Cambridge, Massachusetts.
- Herweijer, Celine, Benjamin Combes, Leo Johnson, Rob McCargow, Sahil Bhardwaj & Bridget Jackson (2017), "Enabling a sustainable Fourth Industrial Revolution: how G20 countries can create the conditions for emerging technologies to benefit people and the planet", T20 Policy Brief, http://www.g20-insights.org/policy_briefs/enabling-sustainable-fourth-industrial-revolution-g20-countries-can-create-conditions-emerging-technologies-benefit-people-planet/.
- ILO (2017), *World Employment and Social Outlook: Trends 2017*, http://www.ilo.org/global/research/global-reports/weso/2017/WCMS_541211/lang--en/index.htm.
- MOFA (2017), 'Japan's Growth Strategy', <http://www.mofa.go.jp/mofaj/files/000272312.pdf>.
- Obado, Grace (2017), 'Structural transformation and digitalization of African economies' Conference, Madrid, 27/IV//2017, <http://www.realinstitutoelcano.org/wps/wcm/connect/99f9d6f7-7fc0-4cae-99d6-09fdb36d5b60/G20Africa-presentacion-Obado.pdf?MOD=AJPERES&id=1493378898077>.
- Ortega, Andrés (2016), *La imparable marcha de los robots*, Alianza Editorial, Madrid.
- Ortega, Andrés (2017), 'Justicia tecnológica', *Eldiario.es*, http://www.eldiario.es/zonacritica/Justicia-tecnologica-robots-basica-universal_6_620547964.html
- Practical Justice (2016), *Introducing Technology Justice: A New Paradigm for the SDGs*, <https://policy.practicalaction.org/resources/publications/item/introducing-technology-justice-a-new-paradigm-for-the-sdgs>.
- Sandu, Martin (2017), 'Technological Justice', *Financial Times*, <https://www.ft.com/content/0eee2b4e-f529-11e6-95ee-f14e55513608>.
- Stacey, Kiran, & Anna Nicolaou (2017), 'Stitched up by robots: the threat to emerging economies', *Financial Times*, 18/VI//2017, <https://www.ft.com/content/9f146ab6-621c-11e7-91a7-502f7ee26895>.
- Van Agtmael, A. & F. Bakker (2016), *The Smartest Places on Earth: Why Rustbelts Are the Emerging Hotspots of Global Innovation*, PublicAffairs, New York.

El cambio de modelo económico chino: una oportunidad para las empresas españolas

Adrián Blanco Estévez

Análisis de la inversión de las empresas españolas en China en un contexto de cambio en el modelo económico en el país asiático, hecho que genera nuevas e importantes oportunidades de negocio.

Resumen

Las empresas españolas han desembarcado en China de forma gradual a lo largo de los últimos años, hasta alcanzar una presencia actual destacada en el país asiático. En todo caso, pese al terreno recorrido, España presenta una posición inversora modesta que no se corresponde con su potencial inversor. Actualmente, se está produciendo un profundo cambio en el modelo de crecimiento chino caracterizado por una mayor apertura y espacios para el mercado, así como un auge del consumo privado, lo que abre nuevas oportunidades de inversión y posicionamiento para la empresa española. Que este nuevo

escenario pueda ser aprovechado por las empresas españolas para incrementar su presencia en China depende de múltiples factores, destacando entre ellos el papel de las políticas públicas en la superación de los obstáculos actuales.

Análisis

La consolidación de la inversión española en China a lo largo de 30 años

La irrupción de China como gran potencia mundial y su mayor apertura hacia el exterior, así como el mayor interés en España por el país asiático, ha conducido a una intensificación de la colaboración entre ambos países. En todo caso, actualmente las relaciones entre ambos países son fundamentalmente de naturaleza económica-empresarial, terreno donde verdaderamente confluyen sus intereses y en el que más se ha consolidado la relación bilateral. Baste señalar que China es hoy día el mayor socio comercial español fuera de la UE y el primer inversor en España no



El desembarco de las empresas españolas en el país asiático ha ido de la mano de la evolución de las relaciones sinoespañolas.

pertenciente a la OCDE, con 9.206 millones de euros de inversión acumulada.¹

El desembarco de las empresas españolas en el país asiático ha ido de la mano de la evolución de las relaciones sinoespañolas. De una escasa presencia inicial se ha producido una entrada gradual de empresas hasta alcanzar una posición inversora actual consolidada, conformada por un nutrido grupo de firmas. No fue hasta mediados de los años 80 cuando las empresas españolas comenzaron a interesarse por China, lideradas por la iniciativa de la administración. Las medidas adoptadas en apoyo institucional (las visitas de alto nivel fueron recurrentes), la promoción comercial (ferias y misiones comerciales) y el apoyo financiero (a través de los créditos FAD)² resultaron de gran importancia para que las empresas españolas operaran en China. En los años 80 se produjeron los primeros casos de éxito de empresas españolas en el país asiático, como la concesión a Técnicas Reunidas de la fábrica de detergentes de

Fushun, a partir de la cual la ingeniería española firmaría contratos para operar plantas petroquímicas y siderúrgicas a lo largo del país, y la llegada al mercado de Alsa, que comenzó con una empresa de taxis y microbuses en la zona especial de Shenzhen y hoy opera más de 5.000 autobuses en el país.

En los años 90 la media anual de inversión española todavía fue bastante escasa, situándose cerca de los 40 millones de euros (por 495 millones en Alemania y 320 millones en Francia) y el número de empresas continuó siendo reducido, aunque se produjeron algunas notables excepciones como la entrada de la primera firma española en el sector agroalimentario, Bodegas Torres, hoy totalmente consolidada en el mercado asiático, y la ingeniería tecnológica Indra. Fue en la siguiente década 2000-2009 cuando se produjo el desembarco del grueso de la inversión española que actualmente opera en el país asiático, triplicando el flujo de

¹ Datos oficiales publicados por el Registro de Inversiones de España a 21/XII/2015.

² El Fondo de Ayuda al Desarrollo (FAD) es un fondo sin personalidad jurídica y de carácter concesional dotado por el Estado para financiar proyectos empresariales españoles en el exterior. Este mecanismo de financiación se creó en 1976 y finalmente fue sustituido por otros instrumentos financieros en 2010.

inversión anual hasta los 135 millones de euros. En ese período entraron en China el grupo Mondragón, Ficosa, Gestamp y Pikolín, entre muchas otras; distintas empresas desarrollaron plantas e importantes proyectos *greenfield*, como la desaladora de agua de Befesa en Qingdao y la fábrica de silicio de Ferroatlántica en Sichuan; y grandes multinacionales comenzaron a tomar posiciones, aunque con apuestas prudentes: BBVA firmó una alianza estratégica con China Citic Bank y Telefónica y China Unicom acordaron una modesta participación accionarial cruzada. Posiblemente ninguna de las grandes multinacionales españolas haya tenido un desembarco en China tan exitoso como Inditex. China se ha convertido en el segundo mercado mundial del grupo gallego por número de tiendas (solamente por detrás de España), y opera actualmente en 68 ciudades.

En la presente década se ha producido nuevamente un fuerte incremento en la inversión media anual, que ha pasado a 481 millones de euros al año en el período 2010-2016. El incremento de volumen se produce en gran parte debido a la ampliación de la inversión de empresas españolas que ya estaban presentes previamente en el país. Por ejemplo, la entrada de Abengoa en la firma de gestión de agua de Pekín GreenTech, los nuevos establecimientos abiertos por el grupo hotelero Meliá y el centro de experimentación y seguridad vial recientemente abierto por Mapfre

junto a un socio estadounidense. Además, cabe destacar que distintas firmas de servicios y despachos de abogados han ido incrementando su presencia en el país asiático en los últimos años para dar servicios tanto a empresas españolas interesadas en invertir en China como a la inversa. En resumen, atendiendo a la evolución de la presencia empresarial y al volumen inversor, las firmas españolas han pasado de una posición de partida muy débil a contar con una amplia representación empresarial en el país asiático.

Sin embargo, pese a una innegable evolución positiva, la posición actual que ocupan las empresas españolas en China dista de lo que podría esperarse teniendo en consideración la relevancia de ambas economías. España es a día de hoy uno de los grandes inversores en el mundo, ocupando la 12ª posición con un *stock* acumulado de 516.000 millones de euros en el exterior, y sus empresas son líderes mundiales en numerosos sectores económicos. Pero la implantación de la empresa española en el exterior se ha producido fundamentalmente en dos mercados: la UE y América Latina, que conjuntamente concentran el 73,7% de la IED española. China, pese a ser la segunda economía mundial por tamaño, el segundo receptor mundial de inversión extranjera y el tercer país más atractivo para invertir,³ ha recibido solamente 4.855 millones de euros, un 0,54% del total. La comparativa con otras grandes economías europeas viene

3 Véase <https://www.akearney.com/foreign-direct-investment-confidence-index>.

a refrendar la idea de la menor presencia relativa de España en el país asiático. Los datos de Eurostat indican que España ha invertido en China 2.749 millones de euros (salidas IED netas), por debajo de los 8.076 millones de Italia, los 24.114 millones de Francia y los 71.504 de Alemania. Por número de empresas, se estima que España cuenta con 600 empresas en China, frente a las 1.600 empresas francesas y 5.200 empresas alemanas.⁴

Parece evidente, por lo tanto, que la posición inversora española en China, si bien ha crecido considerablemente en los últimos años, continúa constituyendo una de las principales asignaturas pendientes de nuestro sector exterior. En este sentido, la importancia de que la empresa española cuente con una elevada penetración en China no siempre es suficientemente puesta en valor. El país asiático no sólo es actualmente el mayor mercado mundial en tamaño (1.379 millones de habitantes), sino también la economía que más va a crecer en los próximos años entre las mayores del mundo (el FMI estima un crecimiento medio del 6,1% hasta 2022), junto con la India. Además, en ciudades como Pekín, Shanghai, Shenzhen y Cantón se está produciendo una explosión del consumo privado y de creación de empresas, convirtiéndolas en los principales polos industriales y de servicios del mundo. En este sentido, una escasa presencia empresarial significa tanto dejar de aprovechar los beneficios en acceso a

enormes bolsas de consumidores como de generación de economías de escala en el proceso productivo y una excesiva lejanía geográfica con algunos de los principales centros de producción mundiales.

El cambio de modelo chino: entrando en una nueva fase de oportunidad para las empresas españolas

España cuenta actualmente con una muy buena oportunidad para incrementar su presencia en China derivada del momento actual por el que atraviesa la economía asiática. La economía china avanza hacia un nuevo modelo caracterizado por una mayor apertura económica (muestra de lo cual son los avances en la liberalización de la cuenta de capital y en los sectores en los que pueden invertir las empresas extranjeras) y de espacios concedidos a la apertura de mercado (como muestran las políticas encaminadas a favorecer la actividad emprendedora). El cambio afecta también a los motores de crecimiento, en los que el consumo privado (por el lado de la demanda agregada) y los servicios y la industria 4.0 (por el lado de la oferta agregada) van asumiendo un creciente papel como nuevas palancas esenciales para escribir el nuevo. Además, este cambio de motores se combina con un sostenido incremento de la renta disponible, uno de los objetivos clave del actual XIII Plan Quinquenal, que pretende doblar el PIBpc durante su período de ejecución (2016-2020). Al margen de la capacidad para cumplir un objetivo tan ambicioso, el objetivo es indicativo de que

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



La profunda transformación económica que está experimentando China, que no ha hecho más que empezar, abre nuevas e interesantes oportunidades para las empresas españolas.

el Gobierno chino seguirá impulsando el incremento de la renta de las familias chinas, elevando su capacidad de gasto en los próximos años desde los 8.123 dólares de 2016. La profunda transformación económica que está experimentando China, que no ha hecho más que empezar, abre nuevas e interesantes oportunidades para las empresas españolas. ¿Pero en qué se traduce estos cambios estructurales y qué oportunidades concretas presentan para las empresas?

En primer lugar, la combinación del incremento continuado de la renta derivada del largo ciclo expansivo chino ha generado un fuerte auge en el consumo privado en distintas ramas de servicios, y ha dado lugar a un consumidor-tipo más urbanita, sofisticado y globalizado. En la actualidad crece enormemente la demanda de servicios educativos (incluyendo cursos de español) y de salud y bienestar (incluyendo cuidado personal), así como de ocio, en particular turismo, restaurantes y cines. En productos tradicionalmente demandados, como alimentos y moda, surgen nuevos nichos de mercado asociados principalmente

a segmentos premium. Además, la transformación no solamente produce cambios en qué se consume, sino en cómo. China es hoy el país del mundo dónde más crece el comercio electrónico y la demanda de productos y servicios se satisface de forma creciente vía aplicaciones para *smarthphones*. El país asiático es ya una potencia innovadora en diversos ámbitos, y existe un fuerte impulso empresarial en el ámbito tecnológico y una fuerte demanda de digitalización en la oferta de productos y servicios, de lo que se derivan numerosas oportunidades para las empresas españolas. Existen casos puntuales de empresas españolas que ya están aprovechando todas estas oportunidades. Por ejemplo, ante la mayor demanda en productos de alimentación infantil de calidad, sobre los cuales existe la percepción de cierta inseguridad en los productos locales, la española Pronuben Baby ha entrado al mercado chino con gran éxito. Asimismo, ante la creciente demanda de productos tecnológicos, la *startup* de videojuegos Ludei y la firma barcelonesa de publicidad para aplicaciones Tappx han entrado al mercado chino recientemente.



Las reformas introducidas en las empresas estatales que incluyen un impulso a modelos de propiedad mixta también abren nuevas posibilidades de colaboración por parte de empresas españolas.

En segundo lugar, existe un impulso gubernamental explícito a un conjunto de sectores y actividades considerados estratégicos de acuerdo con distintos planes anunciados, así como en el XIII Plan Quinquenal. Así, surgen oportunidades para las empresas españolas no solamente en sectores y actividades en los que está permitida la inversión extranjera de acuerdo con el *Catalogue of Industries for Guiding Foreign Investment*⁵ y que se han ido ampliando, sino particularmente en un importante número que son directamente incentivados por el Gobierno. Entre ellos destacan dos: aquellos que pueden incrementar las capacidades de un país determinado en convertirse en potencia tecnológica, a través de la incorporación a la industria de tecnologías como la inteligencia artificial o ciencias de la computación (aunque China es ya un gran productor “endógeno” en ambos campos), el Internet de las cosas o la robótica; y aquellos que pueden incidir en la sostenibilidad de su matriz energética y reducir los graves problemas de contaminación existentes, y

que han llevado a incentivar fuertemente el desarrollo de industrias bajas en carbono, las tecnologías limpias, el vehículo eléctrico o el tratamiento de agua y residuos (si bien los extranjeros operan en las plantas de producción bajo importantes restricciones de control accionario). Además, al margen de la mayor apertura a nuevos sectores y actividades, las reformas introducidas en las empresas estatales que incluyen un impulso a modelos de propiedad mixta también abren nuevas posibilidades de colaboración por parte de empresas españolas.

En tercer lugar, la actual fase de construcción de potencia tecnológica e innovadora que está experimentando el país asiático abre posibilidades en dos sentidos para las empresas españolas. Por un lado, existe una creciente posibilidad de externalización de centros de I+D. La combinación de talento y capacidad emprendedora y de incentivos fiscales, y la cercanía geográfica a próximos competidores y/o clientes globales, constituyen ventajas en este sentido. Ya

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

son más de 1.300 empresas extranjeras las que han establecido este tipo de centros en el país asiático. Esto ya está siendo aprovechado por algunas empresas españolas, como el segundo centro de I+D abierto por Gestamp (si bien la firma española ya había abierto centros de este tipo por la cercanía al cliente final). Por otro lado, las nuevas plataformas y *marketplaces* abren nuevas posibilidades de penetrar el mercado chino sin asumir los riesgos o los costes derivados de una implantación. Por ejemplo, es el caso de Tmall Global, perteneciente al gigante del *ecommerce* Alibaba, que permite a empresas extranjeras utilizar la plataforma para llegar al mercado chino sin tener que constituir una sociedad en el país asiático. En este contexto están surgiendo algunas iniciativas bilaterales como, por ejemplo, la alianza recientemente anunciada entre Alibaba y el grupo Correos para fomentar una mayor presencia de empresas españolas en las plataformas del grupo chino.⁶

La política pública como instrumento clave de apoyo a la empresa española en China

La confluencia actual de los dos aspectos anteriormente mencionados –menor presencia relativa de empresas españolas en el país asiático y oportunidades que se abren a partir del cambio en el modelo de crecimiento chino– conduce a que actualmente nos encontremos ante un momento en el que España tiene una gran oportunidad para potenciar su presencia en

el país asiático. El aprovechamiento de las oportunidades mencionadas depende de múltiples factores, entre los cuales destaca el papel de la política pública de apoyo al sector privado y orientada a favorecer una mayor presencia de empresas españolas en China. El diseño y aplicación de estas políticas pasa por la identificación de las principales barreras que obstaculizan una mayor llegada de empresas españolas hacia el país asiático. En términos generales, estas barreras pueden descomponerse en factores de naturaleza externa y factores de naturaleza interna.

Las primeras pueden a su vez desdoblarse. En primer lugar se encuentran las mencionadas barreras geográficas, culturales e idiomáticas, que generan un desconocimiento mutuo, que incide negativamente tanto en la presencia de China como destino de internacionalización en el imaginario del empresariado español, como en el posicionamiento de las empresas españolas en el imaginario del consumidor chino. En segundo lugar, el mercado chino es un mercado altamente complejo, todavía altamente restrictivo para las firmas extranjeras, fragmentado, muy competitivo en márgenes y sujeto a una gran incertidumbre regulatoria. La complejidad y restricciones quedan reflejadas en distintos índices comparativos internacionales. Por ejemplo, China ocupa la posición 78ª en el ranking Doing Business del Banco Mundial, por detrás de El Salvador, Albania y Uzbekistán, y es uno de los países con

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

mayores restricciones a la inversión exterior, junto con Arabia Saudí, de acuerdo con el FDI Restrictiveness Index de la OCDE, y en numerosos sectores económicos la inversión se encuentra prohibida o sujeta a la obligatoriedad de contar con un socio local.

La superación de estas barreras pasa por varias vías de actuación. La primera de ellas es continuar con las actividades de promoción y acercamiento al mercado asiático llevadas a cabo por diferentes instituciones y organismos pertenecientes a la Secretaría de Estado de Comercio (destacando las de ICEX por el lado de la promoción y COFIDES por el lado de la financiación), cámaras de comercio, confederaciones y asociaciones empresariales, así como otras entidades e instituciones autonómicas y municipales. La ayuda prestada por estas entidades resulta de gran importancia para las empresas españolas a la hora de obtener una mayor información sobre el mercado chino, para la identificación y contacto con socios locales, para financiar proyectos o cubrir riesgos comerciales, así como para activar acciones promocionales de marca de productos y servicios españoles. La suma de estas acciones –que requieren de continuidad en el medio plazo para generar impacto– contribuye de forma esencial a estrechar la mencionada distancia geográfica y cultural, y a construir vínculos

empresariales. En segundo lugar, por lo que respecta a la complejidad del mercado y a las importantes barreras de entrada, resulta necesario apoyar y jugar un papel destacado en las demandas de reciprocidad en el acceso al mercado que han surgido desde distintos puntos de la UE en los últimos dos años. A este respecto cabe destacar que las instituciones comunitarias actualmente tramitan una nueva regulación para dotarse de mayor capacidad para bloquear adquisiciones extranjeras de empresas “estratégicas” –medida originada a raíz de la adquisición de la tecnológica alemana Kuka por parte de la china Midea–, lo cual constituye un importante elemento de presión para una mayor relajación en las barreras de entrada al mercado chino para las empresas europeas.^{7 8 9} Las actuales negociaciones para la firma del Acuerdo Bilateral de Inversiones (*Bilateral Investment Treaty* o BIT por sus siglas en inglés) entre la UE y China, que cubre aspectos tan importantes como el acceso al mercado, también pueden desempeñar un elemento de presión adicional.

La distancia geográfica y cultural explica en parte la reducida presencia de la empresa española en China, pero no tiene capacidad explicativa de la menor presencia en términos relativos respecto de otros países europeos, que cuentan con similar distancia y ausencia de vínculos

7 Para mayor información sobre las demandas de las empresas europeas acerca del clima de negocios en China para empresas extranjeras, véase http://www.iberchina.org/files/2016/European_Business_in_China_Position_Paper_2017_2018.pdf.

8 Véase http://europa.eu/rapid/press-release_IP-17-1524_en.htm.

9 Para más información véase John Seaman, Mikko Huotari y Miguel Otero-Iglesias (eds.) (2017), “Chinese investment in Europe: a country-level approach”, European Think-tank Network on China (ETNC), http://www.realinstitutoelcano.org/wps/portal/rielcano_en/publication?WCM_GLOBAL_CONTEXT=/elcano/elcano_in/publications/chinese-investment-europe.



Al margen de las multinacionales, el resto del tejido empresarial español presenta una obvia limitación para internacionalizarse: el tamaño empresarial.

históricos. A este respecto cabe destacar la gran concentración de la inversión exterior española a través de sus grandes multinacionales y en Latinoamérica y Europa, que concentran cerca de 3 de cada 4 euros invertidos, y el contexto que dio lugar a la oleada inversora en cada uno de ellos. Las multinacionales españolas accedieron a los mercados latinoamericanos a finales de los años 80 y 90, aprovechando los procesos de privatización y apertura al capital exterior, así como los vínculos históricos. En el caso de Europa el desencadenante, además de la cercanía geográfica, fue la integración de España en el proyecto supranacional europeo, del que se derivan numerosas ventajas empresariales como el menor riesgo político y macroeconómico percibido, el desarme arancelario y la ausencia de riesgo cambiario con distintos países. Sin embargo, no ha habido un “factor crítico de arrastre” de la importancia de los anteriores en el caso de China, lo que se traduce en una presencia de multinacionales muy inferior.

Al margen de las multinacionales, el resto del tejido empresarial español presenta una obvia limitación para internacionalizarse: el tamaño empresarial. Cabe recordar que a menor tamaño empresarial, menor capacidad para acceder al talento, a financiación y a I+D, en definitiva, para generar las ventajas competitivas sobre las que descansa la internacionalización empresarial. En España nueve de cada 10 empresas son pymes, y el 40,5% del empleo se concentra en microempresas, 11,3 puntos más que la media europea.¹⁰ Desde esta perspectiva, aumentar la posición inversora en el exterior pasa por contar con un mayor número de empresas lo suficientemente grandes y competitivas. Incrementar el tamaño medio de las empresas en España requiere una combinación de políticas transversales de amplio alcance que operen sobre distintas palancas, entre las que destacan los ámbitos financiero y regulatorio. Respecto al sector financiero, el aspecto crítico es el acceso al capital de crecimiento, destacando la importancia de reducir el peso de la financiación bancaria y dar un

10 Véase F. Steinberg y Alfred Arahuetes (2014), “V Índice Elcano de oportunidades y riesgos para la economía española”, Informe Elcano nº 17, Real Instituto Elcano, http://www.realinstitutoelcano.org/wps/portal/rielcano_es/publicacion?WCM_GLOBAL_CONTEXT=/elcano/elcano_es/publicaciones/informe-elcano-17-quinto-indice-elcano-economia-espanola.

mayor peso a la alternativa, incrementando el desarrollo de la industria del *venture capital* y el *private equity*, e impulsando mercados como el Mercado Alternativo Bursátil (MAB) y el Mercado Alternativo de Renta Fija (MARF). Respecto al marco regulatorio, estudios recientes llevados a cabo por la administración española han encontrado 130 regulaciones existentes que inciden directamente en el tamaño empresarial, como la barrera existente en los 50 empleados, a partir de los cuáles la regulación se vuelve más compleja, lo que acaba generando un “efecto escalón”, y desincentivando el salto al siguiente tramo empresarial por parte de las compañías.¹¹

Conclusiones

Las empresas españolas han incrementado su posición inversora en China durante los últimos años, lo cual supone recuperar terreno perdido frente a otros países de nuestro entorno con mayores vínculos empresariales con el país asiático. Hoy día, China se encuentra en un momento de transformación de su modelo económico, de lo que se derivan importantes oportunidades económico/empresariales para las empresas españolas. Para su aprovechamiento, resulta necesario persistir tanto en los programas específicos que apoyen la presencia de las firmas españolas en el país asiático, como, de forma más transversal, diseñar e implementar políticas encaminadas a incrementar el tamaño de las empresas españolas.

11 El ejecutivo español trabaja actualmente en este sentido en una Estrategia de Crecimiento Empresarial. Véase <http://www.mineco.gob.es/portal/site/mineco/menuitem.ac30f9268750bd56a0b0240e026041a0/?vgnextoid=eb6227d05a21d510VgnVCM1000001d04140aRCRD&vgnextchannel=864e154527515310VgnVCM1000001d04140aRCRD>.

La cuarta revolución industrial, el “algoritmo de guerra” y su posible aplicación a la Defensa española

Enrique Fojón

De los retos actuales en el ámbito de la Defensa, muy probablemente el más importante es cómo adaptarla a los cambios que conlleva la cuarta revolución industrial. El Departamento de Defensa de EEUU ha comenzado a explorar las aplicaciones de la inteligencia artificial mediante el Proyecto Maven y el algorithmic warfare, que podrían servir de referencia para la innovación de la Defensa en España.

Resumen

Estamos asistiendo a un cambio de época profundo y sistémico en lo que se viene conociendo como la 4ª Revolución Industrial. Este cambio presenta ventajas y problemas de naturaleza disruptiva para

la Defensa en los ámbitos tecnológicos, doctrinales, operativos, de personal y éticos, entre otros. El Departamento de Defensa de EEUU está desarrollando un nuevo concepto, el “algoritmo de guerra”, para multiplicar las opciones y las decisiones que se obtienen algorítmicamente para obtener la superioridad tecnológica en el combate y afrontar los problemas derivados del empleo de los sistemas de armas autónomos (AWS en sus siglas inglesas). También ha puesto en marcha el “Proyecto Maven” para aplicar la inteligencia artificial (AI en las mismas siglas) a la inteligencia militar. Estas iniciativas se analizan en el contexto de la revolución tecnológica para explorar sus posibles aplicaciones al caso español.

Análisis

Klaus Schwab, presidente del Foro Económico Global (Davos), argumenta en su libro *La cuarta revolución industrial*¹ que ésta ha generado un cambio comparable al

1 Klaus Schwab (2016), *The Fourth Industrial Revolution*, World Economic Forum.

producido en su momento por la aparición del vapor, la electricidad y la computación. Una trascendencia que no se ha estudiado suficientemente para su aplicación a la guerra y los conflictos, a pesar del impacto de las nuevas tecnologías y su acceso a ellas por actores no estatales.

A primera vista, podría parecer extraño que en un foro como el de Davos se trataran temas de seguridad, pero la Historia equipara las revoluciones industriales a las formas en las que se desarrollan las guerras. En 2016 elaboró un informe sobre “10 Trends for the Future of Warfare”² con el que pretende analizar el impacto de la 4ª revolución industrial sobre la seguridad internacional en el futuro. Aquella difumina la separación entre paz y guerra, lo civil y lo militar, lo interior y lo exterior, lo público y lo privado y lo físico y digital. Estas revoluciones “son periodos de cambio discontinuo que convierten en obsoletos o subordinados los medios existentes para conducir la guerra”.³ Además, permiten a actores no estatales el acceso a tecnologías de uso militar que, mediante la llamada “democratización de la destrucción”, les proporciona capacidades necesarias para causar daños, ganar apoyos o minar la moral de los oponentes.

Las barreras tecnológicas entre las civiles y militares están desapareciendo. El anterior secretario de Defensa estadounidense,

Ashton Carter, reveló que la *Third Offset Strategy*, una estrategia tecnológica para compensar los avances obtenidos por los adversarios de EEUU, partía del reconocimiento de que las capacidades de innovación del sector privado aventajaban a las militares y de que una relación más abierta con empresarios, academia e instituciones científicas sería vital para mantener la preeminencia de las capacidades militares estadounidenses. A medida que la tecnología militar evoluciona hacia una mayor automatización, concretamente hacia el desarrollo y perfeccionamiento de armas de control remoto, se pone en cuestión la necesidad de que sean las personas las que adopten determinadas decisiones. Todo ello ha dado lugar a controversias en cuanto al empleo de los mencionados sistemas AWS, especialmente sobre los letales (*lethal systems autonomous weapons*, LAWS,) también conocidos como robots criminales.

Tal y como se ha expresado en el marco del Convenio sobre Prohibición o Restricciones en el empleo de Ciertas Armas Convencionales, la creciente interacción entre sensores, algoritmos y municiones genera cuestiones legales, éticas, operativas y diplomáticas sobre la aceptabilidad de la autonomía en determinadas funciones críticas, particularmente sobre la selección de empleo o la identificación y aplicación de la capacidad de destrucción sobre blancos.⁴

2 <https://www.weforum.org/agenda/2016/11/the-4th-industrial-revolution-and-international-security/>.

3 Michael G. Vickers y Robert C. Martinage (2004), *The Revolution in War*, Center for Strategic and Budgetary Assessments, Washington DC, diciembre, pp. 2-3.

4 Heather Roff y Richard Moyes (2016), “Meaningful Human Control, Artificial Intelligence and Autonomous Weapons”, *briefing paper para el Informal Meeting of Experts on Lethal Autonomous Weapons Systems, UN Convention on Certain Conventional Weapons*, abril, <http://www.article36.org/wpcontent/uploads/2016/04/MHC-AI-and-AWS-FINAL.pdf>.



Los algoritmos de guerra plantean el dilema vital de si se puede o debe regular, e incluso prohibir, ciertas tecnologías que, progresivamente, se conciben como sustitutos del juicio humano que se emplea en la guerra.

Algoritmo de guerra

El Pentágono y el anterior subsecretario de Defensa, Robert O. Work, apoyaron el concepto del algoritmo de guerra a partir de abril de 2015. No pretendían crear una ecuación que pudiese resolver una guerra, pero reconocieron la importancia de incluir las matemáticas en el proceso de decisiones a todos los niveles. Al menos otros 30 países, incluyendo a China, Rusia, Irán e Israel, están desarrollando también armamento autónomo y la comunidad internacional necesita regular su desarrollo para prevenir los riesgos que los algoritmos y la capacidad de autoaprendizaje de las máquinas traerán a los campos de batalla.

Los algoritmos de guerra plantean el dilema vital de si se puede o debe regular, e incluso prohibir, ciertas tecnologías que, progresivamente, se conciben como sustitutos del juicio humano que se emplea en la guerra. Su utilización, especialmente la de algoritmos de autoaprendizaje, pone en cuestión alguno de los conceptos legales y de responsabilidad sobre los que se fundamenta la regulación de los conflictos armados, además de correr el riesgo de que se acabe perdiendo su control mediante el

hacking. Siendo el futuro desarrollo de los AWS un objeto de debate público, algunos se inclinan a un gradual desarrollo de códigos de conducta éticos sobre su uso, basado en principios consuetudinarios sobre los usos de la guerra, mientras que otros promueven su prohibición. Ese debate, que afecta al control democrático de las fuerzas armadas, no preocupa a algunos actores estatales y no estatales que desplegarían esos mismos sistemas sin reparos éticos o jurídicos. Por el contrario, las fuerzas armadas se enfrentan a consideraciones éticas y de control democrático para aplicar tecnologías como las de análisis y explotación de datos masivos (*big data*), el autoaprendizaje de las máquinas (*machine learning*) o la interlocución con las máquinas (*chatbots*).

El debate sobre el algoritmo de guerra es algo más que discutir un término legal o técnico porque el concepto enmarca nuevas tecnologías que deben estudiarse para considerar su regulación. Imaginemos su aplicación en un contexto donde un misil se dirige hacia un vehículo de combate poniendo en riesgo a la tripulación. A pesar de lo excelente que pueda ser



El debate sobre el algoritmo de guerra es algo más que discutir un término legal o técnico porque el concepto enmarca nuevas tecnologías que deben estudiarse para considerar su regulación.

su adiestramiento, la situación altera su capacidad de análisis y reacción. En esos momentos, la toma de decisiones podría confiarse a la AI para salvar las vidas de la tripulación sin su intervención. Sería lo que los investigadores de la Facultad de Derecho de Harvard denominan “algoritmo de guerra” en su Programa sobre Derecho Internacional y Conflicto Armado, algo así como la AI cuando opera en el contexto del combate. No sería exclusivamente un término legal o técnico sino un concepto útil para analizar nuevas formas de tecnología que deben estudiarse para su regulación.⁵

El empleo de algoritmos en la vida diaria es algo habitual. Un algoritmo no es más que secuencia de pasos lógicos para resolver un problema y se aplica tanto por los ordenadores como por cualquiera de los dispositivos informáticos de uso cotidiano.⁶ Un algoritmo de guerra se compone de un código de computación y de una plataforma mediante la que se combinan información y decisión sin intervención

humana para poder operar en un contexto bélico. No tiene por qué aplicarse sólo en situaciones de combate para ayudar a identificar, discriminar, localizar y atacar un blanco, sino también en cometidos como proporcionar apoyo médico o logístico, entre otros. Tampoco tienen por qué aplicarse exclusivamente a los sistemas autónomos, ya que existen algoritmos subyacentes que penetran a través de todos los sistemas, y deben identificarse como autónomos o no, según el programa de Harvard mencionado anteriormente.

El Departamento de Defensa de EEUU define un AWS como un sistema de armas que, una vez activado, puede seleccionar y batir blancos sin necesidad de que actúe el operador humano. Incluye los sistemas supervisados por operadores que pueden cancelar la operación. Básicamente es un arma que puede emplearse en cualquier dominio –tierra, mar, aire, espacio y ciberespacio, o combinaciones de ellos– y se considera que abarca significativamente

5 Dustin A. Lewis, Gabriella Blum y Naz K. Modirzadeh (2016), *War-Algorithm Accountability*, Harvard Law School Program on International Law and Armed Conflict, agosto, <https://lawfareblog.com/accountability-algorithmic-autonomy-war>.

6 Brian Christian y Tom Griffiths (2016), *Algorithms to Live By. The Computer Science of Human Decisions*, Henry Holt & Co.

más que la plataforma que dispara la munición. Los AWS ocupan ese extraño espacio entre las armas y los combatientes⁷ y pueden ser autónomos, si tienen capacidad para cumplir sus cometidos escogiendo con independencia entre las diferentes opciones posibles en función de su conocimiento del mundo, de sí mismo y de la situación, o automáticos, o si se limitan a tomar decisiones y acciones sin que puedan salirse de las condiciones preestablecidas.

El Proyecto Maven

En abril de 2017, el entonces subsecretario de Defensa, Bob Work, creó el *Algorithmic Warfare Cross-Functional Team*, también conocido como Proyecto Maven. El Departamento hace tiempo que financia proyectos de I+D+i en inteligencia artificial y ya ha puesto en servicio sistemas semiautónomos, pero el Proyecto Maven es el primero que pretende incorporar sistemas de autotrendizaje y redes neuronales en sus últimas versiones comerciales a la inteligencia militar. Es un proyecto estrella del Pentágono que financia tecnologías de inteligencia artificial, especialmente las que sean de autoaprendizaje (*machine learning*), y que puedan desplegarse en un teatro de operaciones seis meses después de recibir la financiación.

El equipo del Proyecto Maven cuenta con el apoyo de la Unidad Experimental de Innovación de la Defensa (*Defense Innovation Experimental Unit, DIUx*), una

Unidad creada por el anterior secretario de Defensa, Ashton Carter, que sirve como un centro de atracción de la innovación del sector privado para resolver problemas tecnológicos militares. Ubicada en Silicon Valley, California, trata de cambiar la cultura burocrática del Pentágono asociándola a la cultura de innovación de las empresas y centros tecnológicos allí instalados.

Antes de su adopción, el Departamento fue asesorado por expertos en inteligencia artificial de la industria y de la academia para buscar una solución al problema de procesar gran número de datos con vidas humanas en juego y con el peligro de que los fallos ocasionales llevaran al desastre. El asesoramiento incluyó también la estructuración de los proyectos de adquisición, testado y desarrollo de la inteligencia artificial porque el Departamento estaba habituado a un proceso distinto, con muchos años de duración y muchas organizaciones participando en el proceso de forma secuencial. En la era digital el sistema quedó obsoleto y el proyecto Maven ha implantado un enfoque diferente, modelado según técnicas de gestión de proyectos del sector tecnológico comercial: prototipos y la infraestructura subyacente se desarrollan iterativamente y se comprueban por los usuarios sobre la marcha. Los proyectistas pueden adaptar sus soluciones a las necesidades del usuario final y estos pueden preparar sus organizaciones para hacer un empleo rápido y eficaz de la inteligencia artificial.

7 Rebeca Crootof (2016), "War torts: accountability for autonomous weapons", *University of Pennsylvania Law Review*, vol. 164, nº 6, mayo.

El Departamento de Defensa cree haber hallado en la AI y en los AWS nuevas fuentes de ventaja militar. Unos ámbitos liderados por las empresas y universidades estadounidenses y que hasta ahora no había sabido aprovechar la tecnología militar. Por eso el Proyecto Maven pretende desarrollar *softwares* que sean capaces de absorber más cantidad de información y de más fuentes sin participación humana o con limitaciones programadas si es posible, especialmente en los campos de ciberdefensa y misiles; y, si no lo es, poder asesorar a los operadores humanos sobre como emplear mejor la inteligencia artificial.

Implicaciones para la Defensa española

La referencia en este ARI a las iniciativas del Departamento de Defensa de EEUU es circunstancial, porque sólo se trata de mostrar una forma, entre las posibles, de encontrar una solución a un problema. La 4ª revolución industrial plantea a las fuerzas armadas de todos los países, incluido España, el problema de adecuar sus instrumentos militares a ella si quieren operar con prontitud y eficacia. Para ello deben apoyarse en la búsqueda de partenariados como el alcanzado el 19 de enero de 2018 entre Francia y el Reino Unido, aprovechando la visita del presidente Emmanuel Macron a Londres, para reunir sus capacidades industriales y académicas al servicio de la inteligencia y de la ciberseguridad en apoyo de sus fuerzas armadas.

Las Fuerzas Armadas españolas disponen de las plataformas, vehículos, buques y aeronaves para obtener y operar una Fuerza Conjunta en un ámbito multidominio, pero necesitan de los sensores que permitan la percepción del campo de batalla con la necesaria rapidez para tomar las oportunas y correctas decisiones. No dotar a las plataformas de los nuevos sistemas de AI (*intelligence payload systems*) las condena a la obsolescencia.

El primer paso es tomar conciencia de la necesidad, y aunque se conoce que la tecnología y la innovación son los fundamentos de la 4ª revolución industrial, hay que contar con la resistencia a la adaptación. En un ambiente de enormes burocracias administrativas, tanto públicas como privadas, los cambios son difíciles, y la colisión entre nuevas tecnologías y anteriores estructuras y sistemas de trabajo, tienen efectos imprevisibles.

Aprovechando la experiencia estadounidense, se podrían tomar en cuenta las conclusiones del Consejo Asesor de Innovación de la Defensa del Departamento de Defensa que sostiene que el Departamento no tiene un problema de innovación, sino de gestión de la innovación.⁸ Entre otras, el Consejo recomienda diseñar una trayectoria ágil para identificar y priorizar los problemas operacionales más acuciantes, así como constituir equipos multidisciplinares que diseñen modelos orgánicos y disciplinas

⁸ Un extracto de las conclusiones del Defense Innovation Advisory Board se puede consultar en <http://www.defenseone.com/technology/2018/01/heres-how-stop-squelching-new-ideas-eric-schmidts-advisory-board-tells-dod/145240/>.



Los rápidos avances en inteligencia artificial y los sistemas de armas autónomos o automáticos introducirán nuevas técnicas de combate en las que se acentúe la colaboración entre personas, máquinas y equipos de combate.

para alcanzar rápidas soluciones. Propone implantar incubadoras para apoyar a las empresas innovadoras (*startups*) en tecnologías aplicables al ámbito militar, proporcionándoles financiación, instalaciones y asesoramiento. Así mismo, propone crear una carrera militar en innovación, ciencia y tecnología, al igual que ya han hecho algunas fuerzas armadas con la ciberdefensa, y fomentar la familiarización y educación de los altos cargos del Departamento en estas materias para que puedan reconocer, apreciar y apoyar las ideas emprendedoras, los subordinados de talento y la innovación exitosa en el sector privado.

Al igual que la nueva *National Defense Strategy* de EEUU incluye ya alguna de las reformas orgánicas y administrativas sugeridas por su Consejo Asesor, las próximas Directivas de Defensa Nacional deberían incluir algunas directrices para impulsar la transformación tecnológica. Pero además de cambios de mentalidad y de organización, la inversión presupuestaria de la Defensa española tiene que tener en cuenta la prioridad de la innovación

para adecuar sus partidas de I+D+i para fomentar y sostener el avance tecnológico de sus fuerzas armadas. Para ello podría ser interesante crear un Consejo Asesor de Innovación de la Defensa (CAID) con representantes de la industria, academia, administración y las fuerzas armadas como órgano asesor del ministro de Defensa en la conducción de la innovación tecnológica.

Conclusiones

Cuando se alude a los algoritmos de guerra se hace referencia a ecuaciones matemáticas diseñadas para dar a las fuerzas armadas un mayor conocimiento de lo que ocurre en el campo de batalla, auxiliando a su personal a reaccionar antes que los adversarios y así alcanzar victorias o, mejor aún, disuadir al enemigo del enfrentamiento. Los rápidos avances en inteligencia artificial y los sistemas de armas autónomos o automáticos introducirán nuevas técnicas de combate en las que se acentúe la colaboración entre personas, máquinas y equipos de combate. Esas nuevas aplicaciones serán los impulsores primarios de una emergente revolución técnico-militar.

El Proyecto Maven recurre al milagro de la tecnología y a la capacidad de los humanos de hacer más con menos, incrementando las capacidades militares a un mayor nivel. No se deciden las capacidades militares necesarias eligiendo entre un catálogo cósmico de opciones ni renovando todo lo que ya hay. Por el contrario, hay que apostar por los avances tecnológicos que más determinen las formas de combatir en el futuro. No hay fórmulas predeterminadas para el éxito, pero hay que probar con factores como el liderazgo, el compromiso y la capacidad que proporciona el talento.

Por eso, la aportación del Proyecto Maven o del *war algorithm* no se reducen a la

mera tecnología, sino a la búsqueda de talento, al ensayo de nuevos procedimientos operativos, a la adaptación del proceso presupuestario, la transformación orgánica o la colaboración cívico-militar para captar el talento y el liderazgo necesario que precisan las fuerzas armadas para hacer frente a las lentas reacciones de sus grandes burocracias y potenciar la industria. Se puede seguir el camino abierto por EEUU o por otros países, pero España no puede eludir el reto que supone adaptar su Defensa a la 4ª revolución industrial y contar con sus propios algoritmos de guerra.

Putin después de Putin

Mira Milosevich-Juaristi

¿Cuáles han sido las claves de la victoria de Vladimir Putin en las elecciones presidenciales celebradas el pasado 18 de marzo? ¿Puede esto suponer un cambio en el actual sistema político ruso?

Resumen

Este análisis es complementario a dos anteriores sobre el putinismo y sobre las relaciones entre Rusia y la UE, por lo que se centrará en algunas claves de la victoria de Putin y en la cuestión de cuáles serían los principales aspectos de su nuevo mandato. La victoria de Putin no supone un cambio del paisaje político de Rusia, sino la continuidad del putinismo. Pero para que todo siga igual, tiene que cambiar la economía del país.

Análisis

Con su victoria en las elecciones presidenciales de Rusia, Vladimir Putin ha logrado su principal objetivo: sucederse a sí mismo en el poder. Su triunfo ha sido histórico: ha vencido en la primera vuelta con el 76,6% de los votos sobre una participación del 67,4% del censo. A los ciudadanos se les ofrecía el aliciente de regalos y fiestas en los lugares de votación

para remediar la prevista abstención alta, reflejo de la apatía política de los rusos. A pesar de las denuncias de ilegalidades por observadores extranjeros (el grupo independiente de supervisión electoral Golos informó sobre cientos de irregularidades, entre ellas, papeletas encontradas en algunas urnas antes de que se abrieran los colegios, prohibiciones a observadores de acceder a algunas mesas electorales, sospechosos transportes en autobús a grupos de votantes y obstrucción a cámaras web en los colegios electorales por globos y otros medios) y a la valoración de la OSCE de que no hubo competencia real en los comicios, el Kremlin percibe los resultados como un fuerte respaldo a las políticas del presidente Vladimir Putin.

Claves y estrategias de una victoria anunciada

La victoria de Putin se ha debido a varios factores. Su estrategia electoral ha consistido en organizar unas elecciones presidenciales a su medida, con abierto y explícito desdén hacia los otros siete candidatos, alardeando “del trabajo hecho” y desviando la atención de la opinión pública desde los problemas económicos del país hacia el caso de envenenamiento del doble espía Serguei Skripal en el Reino Unido y las supuestas



La clave principal de la victoria de Putin es la convicción mayoritaria de que el presidente ha devuelto a Rusia el estatuto de gran potencia y de que la mayoría de los rusos no quiere cambios profundos.

falsas acusaciones al Kremlin, que no serían sino una manifestación del odio de Occidente a Rusia. Entre los factores más importantes que han influido en los resultados electorales se cuentan: la ausencia de una oposición política sólida capaz de ofrecer una alternativa solvente al poder autocrático; la exclusión de la discrepancia (el Kremlin decide quién puede participar en las elecciones, reduciendo drásticamente la competitividad política); la ausencia de libertad de expresión en los medios de comunicación; el hecho de que el presidente ruso se presentara como candidato independiente para distanciarse de las acusaciones de corrupción contra el Partido Rusia Unida; el logro, auspiciado desde el poder, de un consenso negativo de las elites y la población contra los valores occidentales; la recuperación del estatus de Rusia como gran potencia, lo que ha implicado la confrontación con Occidente, la anexión de Crimea y las guerras de Ucrania y Siria; y el hecho de que no exista una masa crítica en Rusia partidaria de cambios profundos. Además, durante los últimos 18 años en los que Putin ha estado en el poder (tres veces como presidente del gobierno y una como primer ministro), se ha restaurado

el Estado centralizado, reconciliando las tradiciones de dos imperios perdidos, el zarista y el comunista, con el apoyo de la Iglesia Ortodoxa Rusa.

Las claves

La clave principal de la victoria de Putin es la convicción mayoritaria de que el presidente ha devuelto a Rusia el estatuto de gran potencia y de que la mayoría de los rusos no quiere cambios profundos.

Según los datos de un sondeo de opinión realizado por el prestigioso Centro Levada en noviembre de 2017, el 82% de los encuestados cree que Rusia debería ostentar en el futuro la condición de gran potencia, mientras que sólo el 13% sostiene que este papel no le corresponde. El 72% considera que la Rusia contemporánea es ya una gran potencia (en 1999 sólo lo creía un 31% y en 2011 un 47%). Este orgullo patriótico se debe a la creencia en que la restauración del Estado ruso se ha debido a que la política exterior de Putin ha sido acertada en su defensa del interés nacional. Prueba de ello son la anexión de Crimea, el bloqueo de la ampliación de la OTAN en los países post soviéticos, el éxito

militar y político en Siria y Oriente Medio y la confrontación con Occidente, en especial con EEUU. A despecho de los deseos de los occidentales, en Rusia no existe una masa crítica que demande un cambio radical, como lo demuestra otra encuesta del centro Levada (menos de la mitad de los encuestados, el 42%, sostiene que sea necesario).

La ausencia de competitividad política no es un factor baladí. De hecho, es la principal característica de unas elecciones libres y democráticas. Alexey Navalni, a quien los analistas definen como “el único opositor serio a Putin”, no ha podido presentarse debido al veto de la Comisión Electoral, por haber sido acusado de malversaciones. Es improbable que en estas condiciones Navalni pudiera hacer sombra a Putin, pero lo cierto es que está construyendo un *networking* horizontal por Internet para denunciar los casos de corrupción en el círculo del presidente. Así y todo, su llamamiento al boicot ha tenido poco eco, lo que prueba que, por ahora, cuenta con apoyos en los grandes centros urbanos, pero no en la Rusia rural y asiática.

Las estrategias

La principal estrategia de Vladimir Putin ha sido la de conectar con el mito de la “Rusia eterna” (Rusia conquistada por los enemigos y salvada por los grandes líderes) desde su posición de presidente de la Federación Rusa.

Putin no ha participado en ningún debate público con los otros candidatos, pero ha dirigido la campaña electoral desde su

posición de presidente: ha elegido la fecha de las elecciones –el cuarto aniversario de la anexión de Crimea (llamada “reunificación” en Rusia)–, ha cambiado la fecha de su tradicional discurso sobre el estado de la Nación (no se celebró en diciembre como cada año, sino el 1 de marzo para integrarlo en la campaña electoral), ha inundado el país con carteles con su imagen y las televisiones financiadas por el Kremlin han emitido sin cesar documentales sobre la personalidad de Vladimir Putin, su vínculo con los veteranos de la Segunda Guerra Mundial y su acercamiento a la Iglesia Ortodoxa Rusa.

Entre los carteles electorales destacan especialmente dos: el primero con el lema de la campaña –*Silniy president, silnaya Rossia* (“presidente fuerte, Rusia fuerte”)– superpuesto a su propia imagen, identificando así al presidente con el patriotismo, y sugiriendo que sólo un dirigente como Putin puede proteger a Rusia de sus numerosos enemigos; y el segundo con Putin y un oso haciéndose guiños mutuos de complicidad. El oso es el símbolo de Rusia (como el gallo lo es de Francia). El oso destaca por su fuerza, pero también por un mito antiguo muy conocido entre los rusos: habría sido antes un hombre al que otros hombres no recibieron amablemente, ofreciéndole el pan y la sal de la bienvenida. Desde entonces, el oso está enfurruñado y se muestra agresivo con los hombres, aunque no suele ser el primero en atacar. Todo un mensaje para los enemigos de Rusia: si no se les trata amablemente, los rusos responderán como osos enfurecidos.



Es obvio que la victoria de Putin no supone un cambio radical del paisaje político de Rusia, sino la continuidad del putinismo.

Desde su llegada al poder Vladimir Putin se ha presentado como el “salvador” de su pueblo en un doble sentido: como restaurador del Estado centralizado tras el fracaso de la transición a la democracia en los años 90, y como sanador taumatúrgico mediante su alianza con la Iglesia Ortodoxa, de los tres traumas sufridos por el país en el siglo XX, es decir, de la Revolución (1917) –que supuso la pérdida del Imperio zarista–, de la desintegración de la Unión Soviética (1991) –que acarrió la pérdida del Imperio comunista “interior” (soviético) y “exterior” (países satélites del Pacto de Varsovia)– y del colapso del Estado ruso en 1998.

Durante sus campañas electorales de 2000, 2004 y 2012 como candidato del partido Rusia Unida, Putin prometía la “dictadura de la ley”, la “liquidación de la clase de los oligarcas”, la recuperación del orden y la seguridad destruidos en el caos de los años 90 y la reconstrucción del Estado centralizado, porque, según declaró durante su toma de posesión como presidente en abril de 2000, “Rusia fue fundada como un Estado supercentralizado. Esto es inherente a nuestro código genético, a nuestras

tradiciones y a la mentalidad de nuestra gente”. Durante estas campañas la imagen de Putin se ajustaba a la del macho alfa que sobrevolaba el frente de Chechenia en un helicóptero militar, buceaba en el Mar Negro para rescatar ánforas del siglo V antes de Cristo, guiaba bandadas de grullas pilotando una avioneta ligera, montaba a caballo con el torso desnudo, acariciaba cachorros de tigre siberiano, jugaba el hockey sobre hielo y tumbaba a todos sus rivales en judo.

La campaña de las elecciones presidenciales de 2018 ha reflejado una nueva faceta de Putin. Las televisiones patrocinadas por el Kremlin han emitido diversos documentales sobre la “vida religiosa” del presidente, entre los que destaca uno sobre la visita de Putin al monasterio de Vaalam, el Athos ruso, en una isla del lago Ladoga (Karelia), donde se sumergió en agua helada para llevar a cabo un rito de Epifanía. Vaalam, “espejo de Rusia” según el documental, fue destruido durante la Segunda Guerra Mundial y restaurado gracias a la ayuda del presidente. Como “salvador” religioso pretende reconciliar dos legados, la

condición de gran potencia de la antigua URSS y la tradición imperial ortodoxa del zarismo, conectando así con el mito de la “Rusia eterna” conquistada por los mongoles, por Napoleón y por Hitler pero liberada y restaurada por Iván III, Alejandro II y Stalin, y, antes que ellos, por Alejandro Nevski, santo, guerrero y salvador del reino ruso de Kiev contra suecos y alemanes, el modelo que mejor se aviene con el nuevo avatar de Putin.

Putin después de Putin

Es obvio que la victoria de Putin no supone un cambio radical del paisaje político de Rusia, sino la continuidad del putinismo. Según dicta la Constitución rusa, este debería ser su último mandato.

Pero, como ya ocurrió anteriormente (entre 2008 y 2012), Putin podrá ejercer el poder como primer ministro sin reformar la constitución. Por tanto, durante los próximos seis años, no parece que el Kremlin se plantee la cuestión de la sucesión. La clase política no tiene intención de renunciar a una autocracia híbrida por un sistema más flexible, democrático y orientado al mercado. El principal objetivo post electoral del Kremlin es consolidar la unidad del pueblo ruso en torno a su líder e introducir en el gobierno tecnócratas leales, para demostrar que no sólo los amigos del presidente pueden ser sus colaboradores. El resultado de las elecciones constituye un fuerte respaldo a las políticas del Kremlin, por lo que el régimen ruso seguirá siendo autocrático y nacionalista, y utilizará los triunfos militares, la agresiva política

exterior y el sentimiento antioccidental de la población rusa como sus principales activos. Pero, para que en los próximos seis años todo siga igual, el Kremlin deberá afrontar algunas reformas económicas sustanciales.

Todas las reformas económicas prometidas por Vladimir Putin en el discurso del estado de la Nación tienen dos objetivos principales: (1) “preservar la soberanía nacional”; y (2) fomentar el crecimiento económico.

Desde 2015 el Kremlin define, con lenguaje militar, que el principal objetivo de cualquier reforma debe ser garantizar la independencia económica necesaria para “preservar la soberanía nacional”, a través de la defensa contra las amenazas internas (debilidad económica) y externas (vulnerabilidad frente a la influencia extranjera), fomentando así el crecimiento económico.

Para garantizar la independencia económica, el gobierno ha legislado la creación de un mecanismo para poder corregir los Presupuestos del Estado ajustándose al precio del barril del petróleo. Los Presupuestos para 2017-2019 cuentan con un precio del petróleo de 40 dólares por barril (actualmente ronda los 60 dólares).

En orden a “preservar la soberanía nacional en el ámbito económico”, el gobierno dio un primer paso a raíz de la imposición de sanciones económicas por Occidente en 2014, creando la Comisión gubernamental de sustitución de importaciones. El



El proteccionismo se presenta de este modo como el principal instrumento para combatir la “influencia extranjera”.

Programa pretende reducir la dependencia de Rusia respecto a la tecnología extranjera, apoyándose en la producción doméstica. En 2015 se presentaron 570 proyectos de inversión en proyectos para sustituir las importaciones en 19 sectores diferentes.

En septiembre de 2017 se presentó a la Duma el borrador de la Ley sobre la Importación, que propone que todas las compañías estatales busquen la aprobación del gobierno para la compra de aviones, helicópteros y barcos extranjeros. La tarea supone un esfuerzo titánico, ya que el 90% del hardware empleado en Rusia y el 70% del software son importados. La estrategia gubernamental reduce la competitividad (sin la presencia de las empresas extranjeras) y frena la innovación. El proteccionismo se presenta de este modo como el principal instrumento para combatir la “influencia extranjera”.

La búsqueda de una nueva estrategia para fomentar el crecimiento económico se ha llevado a cabo como un concurso entre los

borradores de tres instituciones a las que el Kremlin encargó elaborar un documento sobre la *Estrategia de seguridad económica de la Federación rusa hasta 2030*: el Ministerio de Desarrollo Económico (MED), dirigido por el ministro Maxim Oreshkin; el Stolypin Club (SC), dirigido por Boris Titov; y el Centro de Investigación Estratégica (CSR), cuyo máximo responsable es el ex ministro de finanzas Alexsei Kudrin. Ninguno de los borradores ha sido hecho público, pero la prensa rusa, así como los artículos de algunos miembros de los equipos respectivos, desvela que se trata de tres visiones bastante diferentes. En un estudio publicado por ISPI, Philip Hanson ofrece detalladamente las características de las tres propuestas.¹

El escenario “objetivo” del MED incluye en su propuesta una defensa ritual de la mejora de las condiciones para el emprendimiento y un alivio moderado de la austeridad fiscal para fomentar las inversiones. En una versión anterior proponía frenar el crecimiento de los salarios reales para

1 Philip Hanson (2018), “Russia’s quest for economic independence”, en Russia 2018. Predictable Elections, Uncertain Future, ISPI, pp. 95-117.

impulsar la empresa, pero en la nueva redacción dicha propuesta se ha suprimido.

El núcleo del plan del SC es la habitual exigencia de mejora de las condiciones de la inversión empresarial y el estímulo fiscal y monetario a través del mantenimiento del déficit del gobierno en el 3% del PIB (suficientemente modesto para los estándares occidentales, pero impactante para el Ministerio de Finanzas de Rusia, según los expertos), contención que sería financiada por préstamos extranjeros y por una emisión monetaria de 10.500 millones de rublos. Este plan incluye además la reestructuración de la deuda de la pequeña y mediana empresa. Los críticos de estas propuestas argumentan que quizá podrían aumentar a corto plazo la producción y el crecimiento, pero a medio y largo plazo traerían inevitablemente la inflación.

Las propuestas del CSR se basan en la restricción fiscal y en una liberalización de la economía. Implicarían un aumento de la inversión estatal en salud y educación, pero también la disminución gradual de las partidas del presupuesto para “usos improductivos” (la expresión es de Kudrin), a saber, el gasto en las instituciones militares y en los *silovki* (que pasaría de un 3,1% a un 2,8% del PIB en 2018, disminuyéndose

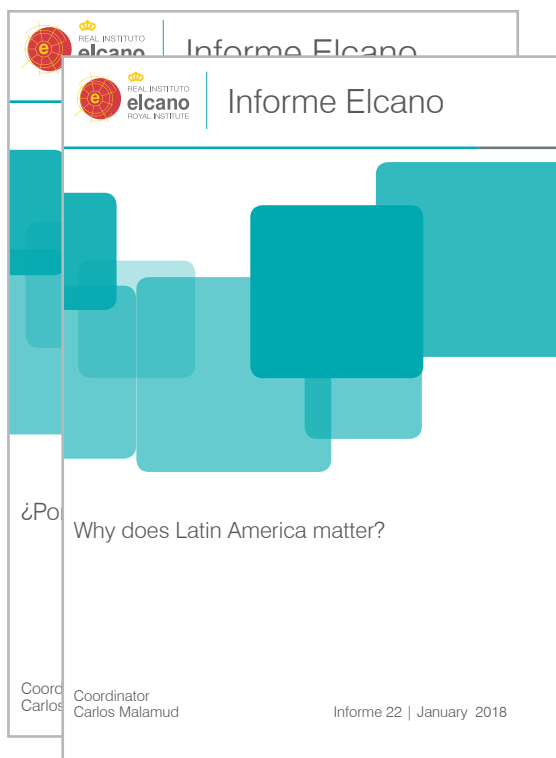
progresivamente hasta un 1,8% en lugar del 2,3% en 2024), así como una elevación paulatina de la edad de jubilación, la privatización de los bancos y empresas estatales, recortes en la administración del Estado, medidas para facilitar los negocios y reformas jurídicas para ampliar la independencia de los tribunales. El plan económico de Kudrin, sin duda el más liberal, equivaldría a una remodelación no sólo de la economía sino del sistema político en su conjunto, por lo que tiene muy poca probabilidad de ser aceptado por Putin, aunque el presidente ha prometido que disminuirá el gasto militar “sin descuidar la defensa del país”.

Conclusión

La supervivencia del putinismo depende de la continuidad de la confrontación con Occidente en la política exterior, de la capacidad de controlar la oposición política y la sociedad civil y de unas sustanciales reformas estructurales de la economía. Vladimir Putin ha aprendido del fracaso de Gorbachov –uno no debe abordar reformas que amenacen su propio poder, por muy beneficiosas que sean para Rusia–, por lo que lo más probable es que el putinismo se convierta en un régimen que agonice durante muchos años sin cambios radicales.

PUBLICACIONES

INFORMES ELCANO



Why does Latin America matter?

Carlos Malamud

Informe 22 - January 2018

ELCANO POLICY PAPER



España ante el Brexit

Salvador Llaudes, Ignacio Molina, Miguel

Otero Iglesias y Federico Steinberg

Policy Paper 1/2018 - 12/03/2018



Informes Elcano: documentos fruto de la reflexión de un grupo de trabajo multidisciplinar y políticamente plural, orientados a la generación de ideas para la toma de decisiones.

DOCUMENTOS DE TRABAJO (DT)**La UE y la Responsabilidad de Proteger**

Emilio Menéndez del Valle
DT 1/2018 - 08/01/2018

Desde los inicios del comercio de derechos de emisión hasta hoy

Laura Gallego Garnacho
DT 2/2018 - 02/02/2018

La ayuda internacional de gobiernos subnacionales y el caso particular de España

Aitor Pérez
DT 3/2018 - 12/02/2018

Observatorio de redes criminales y tráfico ilícito del Real Instituto Elcano

Sonia Alda Mejías
DT 4/2018 - 15/02/2018

Una aproximación al crimen transnacional organizado: redes de narcotráfico Colombia-España

Andrés Cajiao, Paola González, Daniel Pardo y Oswaldo Zapata
DT 5/2018 - 15/03/2018

ARI**Climate change & COP23: urgency, exams, rules and the Talanoa spirit**

Lara Lázaro Touza
ARI 1/2018 - 11/11/2018

¿Qué hay detrás del milagro africano?: implicaciones para la cooperación europea

Nicolás Lippolis
ARI 2/2018 - 12/01/2018

Las elecciones de Chile y Honduras y las tendencias políticas regionales en 2018

Carlos Malamud y Rogelio Núñez
ARI 3/2018 - 15/01/2018

Trump y el cambio climático: acciones y reacciones ¿iguales, opuestas e insuficientes?

Lara Lázaro Touza
ARI 4/2018 - 17/01/2018

Trump y el mundo: un año de política exterior

Carlota García Encina
ARI 5/2018 - 18/01/2018

Debilidades de la emigración española Carmen González Enríquez y José Pablo

Martínez Romera
ARI 6/2018 - 22/01/2018

The weaknesses of Spanish emigration

Carmen González Enríquez & José Pablo Martínez Romera
ARI 7/2018 - 23/01/2018

Visões e Trajetórias: os lugares de Portugal e Espanha na União Europeia

António Goucha Soares
ARI 8/2018 - 23/01/2018

La economía mundial ante 2018

Federico Steinberg y José Pablo Martínez
ARI 9/2018 - 24/01/2018

Europe-Japan cooperation for a rules-based international liberal order

Mario Esteban & Luis Simón
ARI 10/2018 - 25/01/2018

Torres y muros frente al multiculturalismo: hispanos y español en la presidencia de Donald Trump

Ángel Badillo Matos
ARI 11/2018 - 26/01/2018

Un análisis de los atentados terroristas en Barcelona y Cambrils

Fernando Reinares y Carola García-Calvo
ARI 12/2018 - 01/02/2018

The elections in Chile and Honduras and regional political trends in 2018

Carlos Malamud & Rogelio Núñez
ARI 13/2018 (English version) - 02/02/2018

Chinese investment in Spain: open for business, but not at any price

Mario Esteban & Miguel Otero-Iglesias
ARI 14/2018 - 06/02/2018

La UE frente al crimen organizado: América Latina y el tráfico de cocaína

Oscar Jaime-Jiménez
ARI 15/2018 - 08/02/2018

El putinismo, sistema político de Rusia

Mira Milosevich-Juaristi
ARI 16/2018 - 09/02/2018

Energía en 2018: aceleración geopolítica, más OPEP+ y Trump año II

Gonzalo Escribano
ARI 17/2018 - 12/02/2018

NATO and the south: opportunities for coherence and integration

Jordan Becker
ARI 18/2018 - 13/02/2018

Creando nuestro futuro: diseñando el Marco Financiero Plurianual de la UE posterior a 2020

Mario Kölling
ARI 19/2018 - 15/02/2018

@realDonaldTrump: a brief content analysis

Juan Antonio Sánchez-Giménez & Evgueni Tchubykalo
ARI 20/2018 - 15/02/2018

The EU's external projection: some interpretations based on the Elcano Global Presence Index

Iliana Olivie & Manuel Gracia
ARI 21/2018 - 16/02/2018

Cambio climático en 2018: de la gobernanza climática global post Trump a España

Lara Lázaro Touza
ARI 22/2018 - 19/02/2018

La entrada en vigor del Reglamento General para la Protección de Datos desde la perspectiva de ciberseguridad

Javier Alonso Lecuit
ARI 23/2018 - 20/02/2018

Dos brechas de expectativas económicas en la transición tunecina

Gonzalo Escribano
ARI 24/2018 - 26/02/2018

Maximising the outcomes of Spain's political engagement with the UN

Jessica Almqvist

ARI 25/2018 - 27/02/2018

¿Qué hacer con Irán?

Félix Arteaga

ARI 26/2018 - 27/02/2018

La UE y Rusia: entre la confrontación y la interdependencia

Mira Milosevich-Juaristi

ARI 27/2018 - 01/03/2018

Priorizar o compromiso de Portugal com as Nações Unidas, lições da crise financeira internacional

Joana Calado Mendes

ARI 28/2018 - 02/03/2018

Gibraltar: una posible solución de soberanía difuminada y funciones compartidas

Ignacio Molina

ARI 29/2018 - 05/03/2018

Climate change in 2018: from post-Trump global climate governance to Spain

Lara Lázaro Touza

ARI 30/2018 (English version) - 05/03/2018

A G20 agenda for technological justice

Andrés Ortega & Francisco Andrés Pérez

ARI 31/2018 - 06/03/2018

La igualdad de género en la América de Trump

María Solanas Cardín

ARI 32/2018 - 06/03/2018

El cambio de modelo económico chino: una oportunidad para las empresas españolas

Adrián Blanco Estévez

ARI 33/2018 - 07/03/2018

The world economy in 2018

Federico Steinberg & José Pablo Martínez

ARI 34/2018 (English version) - 08/03/2018

La cuarta revolución industrial, el "algoritmo de guerra" y su posible aplicación a la Defensa española

Enrique Fojón

ARI 35/2018 - 09/03/2018

Towers and walls against multiculturalism: Hispanics and Spanish in the Trump Presidency

Ángel Badillo Matos

ARI 36/2018 (English version) - 12/03/2018

Buscando desesperadamente a Tampere: perspectivas para la política migratoria europea y los retos del Espacio de Libertad, Seguridad y Justicia para 2018-2020

Patrícia Lisa

ARI 37/2018 - 15/03/2018

Gender equality in Trump's America

María Solanas Cardín

ARI 38/2018 (English version) - 16/03/2018

A guide to understanding Italy: the 2018 elections and beyond

Ilke Toygür

ARI 39/2018 - 16/03/2018

Putin después de Putin

Mira Milosevich-Juaristi
ARI 40/2018 - 20/03/2018

El nuevo reparto de diputados en el Parlamento Europeo: aceptable pero mejorable

Victoriano Ramírez González, José A. Martínez Aroza y Antonio Palomares Bautista
ARI 41/2018 - 23/03/2018

The composition of the European Parliament in 2019

Victoriano Ramírez González, José A. Martínez Aroza & Antonio Palomares Bautista
ARI 42/2018 - 24/03/2018

Costa Rica: grandes sorpresas electorales, mayor polarización ¿menor gobernabilidad?

Saúl Weisleder
ARI 43/2018 - 26/03/2018

Iniciativas institucionales a favor de una democracia europea sólida y participativa

Susana del Río Villar
ARI 44/2018 - 27/03/2018

COMENTARIOS ELCANO

La política energética de la presidencia Trump, año I

Gonzalo Escribano
Comentario Elcano 1/2018 - 11/01/2018

Un año de Trump en política comercial

Federico Steinberg
Comentario Elcano 2/2018 - 15/01/2018

América Latina y la comunidad internacional frente a Venezuela

Carlos Malamud
Comentario Elcano 3/2018 - 16/01/2018

Venezuela y PDVSA: matando a la gallina de los huevos de oro

Asier Achutegui
Comentario Elcano 4/2018 - 19/01/2018

Venezuela and PDVSA: killing the goose that lays golden eggs

Asier Achutegui
Expert Comment 5/2018 (English versión) - 19/01/2018

Cambio y continuidad en las elecciones de Costa Rica

Carlos Malamud y Rogelio Núñez
Comentario Elcano 6/2018 - 25/01/2018

Trump, Europa y un año de mandato

Salvador Llaudes
Comentario Elcano 7/2018 - 30/01/2018

Year one of Trump's energy policy

Gonzalo Escribano
Expert Comment 8/2018 (English version) - 30/01/2018

A year of Trump and trade policy Federico Steinberg

Expert Comment 9/2018 (English version) - 01/02/2018

Brexit: yielding step by step to 'sufficient progress'... for now

Salvador Llaudes
Expert Comment 10/2018 (English version) - 05/02/2018

Portugal and Ibero-America: reflections on the past, present and future

Bernardo Ribeiro da Cunha

Expert Comment 11/2018 (English version) - 06/02/2018

El legado español en Asia

Elisa Lledó

Comentario Elcano 12/2018 - 09/02/2018

Latin America, the international community and Venezuela

Carlos Malamud

Expert Comment 13/2018 (English version) - 13/02/2018

Trump, Europe and one year into the US Presidency

Salvador Llaudes

Expert Comment 14/2018 (English version) - 19/02/2018

Europe in the face of a new privileged strategic scenario: the Indo-Pacific región

Mario Esteban

Expert Comment 15/2018 - 20/02/2018

Spain's continuing export boom

William Chislett

Expert Comment 16/2018 - 21/02/2018

¿Deben limitarse las inversiones chinas en Europa?

Mario Esteban

Comentario Elcano 17/2018 - 22/02/2018

Strategic Communication (StratCom) policies

Félix Arteaga

Expert Comment 17/2018 - 26/02/2018

Evolución reciente del yihadismo en Túnez, una larga condena por los errores del pasado

Sergio Altuna

Comentario Elcano 18/2018 - 28/02/2018

Lo que hay que saber sobre la guerra comercial iniciada por Trump

Federico Steinberg

Comentario Elcano 18/2018 - 28/02/2018

EEUU y Corea del Norte: ¿sus presidentes se darán la mano?

Félix Arteaga y Mario Esteban

Comentario Elcano 20/2018 - 12/03/2018

What you need to know about Trump's trade war

Federico Steinberg

Expert Comment 21/2018 (English version) - 19/03/2018

OTROS

Sistema de Indicadores de la Distancia entre Imagen y Realidad (SIDIR): Análisis del caso español (Cuarta edición - 2017)

Carmen González Enríquez y José Pablo Martínez Romera

01/02/2018

El nexo seguridad-desarrollo. ¿Cómo abordarlo en el V Plan director de la cooperación española?

Elisa Lledó, Luis Muñoz y Aitor Pérez

05/02/2018

Entrevista con...



Entrevista a Bruno Mações

Por Andrés Ortega

*Bruno Mações (Oporto, Portugal, 1974), politólogo, consultor y estratega, fue secretario de Estado para Asuntos Europeos, entre 2013 y 2015, en un momento muy delicado de la crisis para Portugal. Estudió en la Universidad de Lisboa y en Harvard, donde se doctoró. Tras largos viajes a lugares recónditos de la región, este año ha publicado *The Dawn of Eurasia. On the Trail of the New World Order* (“El amanecer de Eurasia. En el camino del Nuevo Orden Mundial”, Penguin, 2018), de lectura indispensable.*



Pregunta: ¿Qué es Eurasia?

Respuesta: Eurasia es la combinación de Europa y Asia. Un supercontinente de Lisboa a Shanghái o Yakarta. El concepto se refiere a la necesidad de pensar que ambos son partes de un único todo. La distinción tradicional en los siglos pasados es que Europa estaba más avanzada en términos históricos, de uso de la tecnología, de desarrollo de sociedades

modernas, y Asia se había quedado atrás. Esa diferenciación ha quedado superada. Estamos en un periodo en el que las sociedades asiáticas han podido alcanzar a las europeas en su modernización, dominio de la tecnología y crecimiento económico. ¿Sobre qué base diferenciarlos cuando están desarrollándose nuevos vínculos de información, de comercio, nuevas formas de interacción? Algunas de ellas,

por cierto, no totalmente benignas ni pacíficas, por el control político y de las infraestructuras. Pero eso muestra que estamos en un espacio integrado, y que nuestros vecinos son Rusia y China. No debemos pensar que sólo Alemania y Francia.

P.: En esta Eurasia cohabitan una Unión Europea que no piensa en términos geopolíticos, sino en normas, con una Rusia que piensa principalmente en esos términos, y una China que quiere adaptar el orden mundial existente a sus propios intereses y valores. ¿Podría haber un nuevo tipo de convergencia entre los tres?

R.: Convergencia, no. Lo que hay es un tipo muy fuerte de integración. Es un error pensar que la integración va de la mano de la convergencia, que si tenemos vínculos comerciales y de comunicación, entonces nos vamos a parecer más. Estamos más integrados, pero no vamos en la misma dirección. Lo cual genera rivalidad y competencia. De hecho, el pasado año, 2017, fue cuando la gente que vivía bajo la ilusión de que China se iba a convertir más como Occidente, la abandonó. Estaba claro, cuando uno hablaba con gente en Pekín, que no tenían esa intención. Están desarrollando su propio modelo económico y político, y no convergen con Occidente. También era una ilusión hace 15 años pensar que Rusia iba a converger. No estamos convergiendo, pero sí integrándonos. Lo describo como “integración competitiva”.

P.: China quiere estructurar Eurasia a través, entre otros instrumentos, de su iniciativa “Una Franja, Una Ruta”; un proyecto gigantesco de ingeniería civil y geopolítica. ¿Sin India?

R.: En los planes originales chinos, India era parte del proyecto. Entre tanto, las autoridades chinas no lograron incluir a India en las discusiones. Los comentaristas y funcionarios indios han incubado una cierta ansiedad al respecto, al pensar que China los está rodeando. En el último año ha habido una confrontación muy grave entre India y China por el proyecto. Pero no es evidente que China quiera excluir a India, y tengo entendido que está tratando de reparar estas relaciones para que se incorpore. Es un tema muy importante para 2018, pues de otro modo habrá una nueva Guerra Fría entre China e India. China, eso sí, quiere excluir a Estados Unidos.

P.: El concepto ruso de Eurasia es muy diferente del suyo o el de China. ¿Cómo reconciliar estos enfoques?

R.: Rusia tiene dos conceptos diferentes de Eurasia. Uno es el de un tercer continente entre Europa y Asia, ocupado por Rusia. En los últimos cinco años, el presidente Putin ha desarrollado una visión diferente, que llama Gran Eurasia, y que se parece a mi concepto. Rusia se considera dividida entre Europa y Asia, pero también ve una oportunidad en materia de energía, pues se podría convertir en el productor dominante, con dos clientes: uno Europa, el otro China, y jugar al uno contra el otro. Resolvería muchos problemas para Rusia el pertenecer a este supercontinente y no verse obligada a elegir entre una identidad europea y otra asiática. Rusia tiene otras ideas, menos de un orden basado en reglas y más en competencia abierta. Y en ese sentido, la visión rusa choca a la vez con la europea y con la china. No creo que China y Rusia estén muy próximos. Tienen modelos políticos diferentes

P.: ¿Piensa usted que es posible una reconciliación europea con la Rusia de Putin?

R.: No lo creo. Sí que las tensiones se mantendrán controladas. Estamos muy integrados y muy dependientes mutuamente. La competencia, la rivalidad e incluso el conflicto tienen que ocurrir en un contexto de integración. Y la competencia es sobre comercio, guerras de información, etc. pero no necesariamente los tipos tradicionales de conflicto, que no son compatibles con la integración. Habrá unos niveles de rivalidad elevados. Creo que es inevitable en los próximos 10 a 20 años.

P.: ¿De qué modo, como dice, son los fenómenos de Trump y del Brexit "el resultado directo del surgimiento de nuevas fuentes de poder global en Asia"?

R.: Hay estudios muy interesantes que muestran que el *shock* creado por las importaciones chinas y su poder económico es probablemente el factor central tras el *Brexit*. Los distritos en Reino Unido más afectados por esa competencia votaron más claramente por el *Brexit*. En EEUU vimos durante la campaña y el primer año de la Administración Trump que China es una gran cuestión. EEUU se está adaptando con dificultades a China, y se ve forzado a cambiar en respuesta al reto chino. Para Europa también Rusia es una gran cuestión. Y el Islam. En Europa tenemos tres tipos de reacciones ante las amenazas que vienen del Este. Los liberales tienden a ver a Rusia como la amenaza principal. Los tradicionalistas y democristianos, el Islam. Los socialdemócratas, China, porque fuerza a

desregular y a ser más competitivos, a costa del Estado del bienestar. Para los europeos, las amenazas que vienen de Oriente son una gran cuestión, casi como en tiempos de los mongoles. Aunque diferentes, porque las orientaciones políticas son distintas.

P.: ¿Podemos aún considerar EE UU como una "potencia europea", y por su presencia militar en la zona como una "potencia Eurasiática"?

R.: En Eurasia es donde se deciden las grandes cuestiones. No en Latinoamérica o en África. Una superpotencia global tiene que estar presente. En los últimos 70 años, EEUU ha tenido una presencia importante en los dos polos opuestos de Eurasia, en Europa, y en Japón, Corea del Sur y Taiwán. Era su manera de proyectar su poder. Lo que está ocurriendo ahora es que EEUU se están distanciando de Europa, quizás implicándose más en Asia, no sólo con sus aliados tradicionales, sino en el Sureste y con India, con Arabia Saudí. Vamos a ver un mundo en el que EEUU va a tener aliados diferentes en Eurasia. Y para estar presente en ese mundo en el que China es más poderosa, EEUU tendrá que aceptar regímenes e ideas diferentes, como en Filipinas. Tendrá que ser menos dogmático sobre su liberalismo. De otro modo, China se convertirá en la potencia dominante. Los aliados tradicionales en Europa sentirán que éstos ya no son los EEUU que conocían. Con Trump, ya vemos esto, dos culturas políticas que se están separando, que se están desarrollando por caminos distintos.

Actividades



Actividades

Enero - Marzo



- Desayuno con **Olivo Rodríguez Huertas**, embajador de la República Dominicana en España, cuya intervención giró en torno a "El Derecho internacional ante los desafíos de los delitos transnacionales en un mundo global" (11 de enero de 2018).
- Presentación en Nueva Delhi del Documento de Trabajo "**Spain and India: seeking stronger bilateral relations**", con la participación de Charles Powell y Mario Esteban, director e investigador principal, respectivamente, del Real Instituto Elcano; y Jayshree Sengupta, coautora del documento. El acto fue organizado por el Instituto Cervantes, la embajada de España en India y el Real Instituto Elcano (18 de enero de 2018).
- Presentación a la prensa de la 39ª oleada del **Barómetro del Real Instituto Elcano** (19 de enero de 2018).
- Debates Elcano "**La defensa europea en marcha. Balance y expectativas**", con la participación de Elena Gómez Castro, directora general de Política de Defensa del Ministerio de Defensa; Enrique Mora, director general de Política Exterior y de Seguridad del Ministerio de Asuntos Exteriores y de

Cooperación; Jesús Núñez, codirector del Instituto de Estudios sobre Conflictos y Acción Humanitaria; Félix Arteaga, investigador principal del Real Instituto Elcano; moderados por Charles Powell, director del Real Instituto Elcano (23 de enero de 2018).

- Conversaciones Elcano/*Elcano talks*, que en esta ocasión contó con la intervención de **Nagore de los Ríos**, experta en *Data Driven Communication*, sobre “Cómo integrar a la ciudadanía en el buen gobierno” (23 de enero de 2018).

- Desayuno y **presentación de la nueva sede de Elcano en Bruselas** a representantes de las empresas miembros del Patronato, en la Fabian Zuleeg realizó una intervención sobre las negociaciones del *Brexit* (23 de enero de 2018).

- Almuerzo de trabajo con **Qingmin Zhang**, profesor de política exterior china de la *Peking University*, cuya intervención giró en torno a "*China and its Ambitions for the 21st Century*" (23 de enero de 2018).

- **Presentación del libro de Antonio Oyarzábal "Recuerdos políticos"**, acto en el que participaron, además del autor, Charles Powell, director del Real Instituto Elcano y prologuista del libro, organizado por la Fundación Ramón Areces, con la colaboración del Real Instituto Elcano y la Fundación Transición Española (23 de enero de 2018).

- **Debate "Crise na Catalunha e Possíveis Consequências"**, con la participación de Charles Powell y Federico Steinberg, director e investigador principal, respectivamente, del Real Instituto Elcano, realizado en Lisboa y organizado por IPDAL y el Real Instituto Elcano (26 de enero de 2018).





- Visita al Real Instituto Elcano de un grupo de alumnos de la cátedra de Periodismo Internacional de la Universidad Pompeu Fabra (25 de enero de 2018).

- **I Foro de Geopolítica y Geoestrategia en un mundo Post-Occidental**, cuya primera edición analizó "El papel de España en el futuro de la Unión Europea: perspectivas y desafíos" tanto en el ámbito geoestratégico como económico, y fue organizado por el Centro de Estudios de Políticas Públicas y Gobierno de la Universidad de Alcalá y el Real Instituto Elcano (29-30 de enero de 2018).

- **Debate "Pensamiento vs. desinformación: el papel de los *think-tanks*"**, celebrado simultáneamente a la presentación en Washington del *ranking* de *think-tanks* de la Universidad de Pensilvania,

organizado por la Fundación Alternativas y el Real Instituto Elcano (30 de enero de 2018).

- **Mesa redonda "Leyes climáticas y escenarios de transición energética: el Reino Unido y España"**, que contó con la participación de Lord Deben, presidente del Comité sobre Cambio Climático de Reino Unido; María García Rodríguez, secretaria de Estado de Medio Ambiente; Pedro Linares, profesor de la Universidad Pontificia de Comillas ICAI-ICADE; Emilio Lamo de Espinosa, presidente del Real Instituto Elcano y Lara Lázaro, investigadora principal (31 de enero de 2018).

- Desayuno con **Gustavo R. Machín**, embajador de Cuba en España, que habló sobre "Cuba ante los retos del presente; la relación bilateral con España" (1 de febrero de 2018).



- **Panel discussion “A rules-based international liberal order: cooperation between Europe, Japan and likeminded countries”**, organizado por el Real Instituto Elcano, con la colaboración de la Fundación Botín (6 de febrero de 2018).

- Mesa redonda sobre **“Financiación climática y ley de transición energética francesa: más allá del artículo 173”**, organizada por la embajada de Francia y el Real Instituto Elcano, y que contó con la participación de Yves Saint-Geours, embajador de Francia en España; Yasser Abdoulhousen, consejero de Desarrollo Sostenible e Industria, Embajada de Francia en España; Jean Boissinot, asesor, director de Estabilidad Financiera, DG Tesoro; y Ricardo Pedraz, analista de Finanzas Públicas, Analistas Financieros

Internacionales; moderados por Lara Lázaro, investigadora principal, del Real Instituto Elcano (6 de febrero de 2018).

- Desayuno con **Arie M. Kacowicz**, *Chaim Weizmann Chair in Internacional Relations, Hebrew University of Jerusalem*, cuya intervención versó sobre “¿Un Estado o dos: qué futuro para Israel y Palestina?” (9 de febrero de 2018).

- Seminario **“Chinese investment in Europe: a country-level approach”**, que tuvo lugar en Bruselas, organizado por Ifri y el Real Instituto Elcano (12 de febrero de 2018).

- Desayuno **“China en profundidad”**, organizado por la Fundación Consejo España-China y el Real Instituto Elcano (13 de febrero de 2018).



- Conversaciones bilaterales (I) **“EEUU-España: visiones compartidas. Seguridad, defensa y el futuro del orden internacional”**: Primera de una serie de tres conferencias que tratan de dar una visión lo más amplia posible sobre las relaciones entre ambos países, organizadas por la Embajada de EEUU y el Real Instituto Elcano, con la colaboración de la Fundación Consejo España-EEUU (13 de febrero de 2018),
 - Desayuno de trabajo con **Román Ortiz**, vicepresidente para América Latina y director del Área de Seguridad Interna y Desarrollo de la firma Cordillera Applications Group, que realizó una exposición sobre “¿Un nuevo Mediterráneo?: las perspectivas de seguridad en el Caribe” (14 de febrero de 2018).
- Desayuno con **Kemal Kirişci**, *TÜSiAD senior fellow* y director del *Center on the United States and Europe's Turkey Project, Brookings Institution*, que expuso el tema “*Turkey and the West: in a mood of crisis?*”, organizado por CIDOB, con la colaboración del Real Instituto Elcano (16 de febrero de 2018).
- Desayuno con **José Ramón Noreña**, fiscal jefe de la Fiscalía Especial Antidroga, cuya exposición versó sobre “Dificultades para un cabal conocimiento del fenómeno del tráfico de cocaína” (22 de febrero de 2018).
- Debate Elcano **“Implicaciones geopolíticas de las tensiones en el Golfo”**, con la intervención de Tarik Yousef, director del *Brookings Doha Center*, Ángeles Espinosa, corresponsal en Dubái del diario

El País; Kristina Kausch, investigadora senior del *German Marshall Fund*; Haizam Amirah Fernández, investigador principal del Real Instituto Elcano; y moderados Charles Powell, director del Real Instituto Elcano (22 de febrero de 2018).

• **Consulta sobre el futuro de las relaciones UE-América Latina.** Como parte de la Estrategia Global de Política Exterior y de Seguridad de la UE, el Servicio Europeo de Acción Exterior convocó una reunión de expertos en Bruselas para debatir y recoger propuestas sobre la relación de la Unión con América Latina, organizada por Egmont y el Real Instituto Elcano Bruselas, con la colaboración del EEAS (22 de febrero de 2018).

• Desayuno con **Tarik Yousef**, director del *Brookings Doha Center*, cuya intervención trató sobre "*The challenge of stabilization and reconstruction in the Middle East: the case of Libya*" (23 de febrero de 2018).

• **Presentación del Informe Elcano "¿Por qué importa América Latina?"**, que contó con las intervenciones de Rebeca Grynspan, secretaria general iberoamericana; Emilio Lamo de Espinosa, presidente del Real Instituto Elcano; Fernando García Casas, secretario de Estado de Cooperación Internacional y para Iberoamérica del Ministerio de Asuntos Exteriores y de Cooperación; José Antonio García Belaunde, embajador de Perú en España; y Carlos Malamud, investigador principal del Real Instituto Elcano y coordinador del Informe (5 de marzo de 2018).

• Desayuno de trabajo con **Gustav Lindstrom**, director del *EU Institute for Security Studies* (EUISS), que habló sobre "*The EU Global Strategy and the future of European defense*" (6 de marzo de 2018).

• Reunión con **David Beasley**, director ejecutivo del Programa Mundial de Alimentos (WFP), que habló sobre "*Peace and security. The role of food assistance*" (7 de marzo de 2018).

• Seminario "**Marruecos: aspiraciones y retos de un país clave para España y UE**", organizado por la *Konrad Adenauer Stiftung* y el Real Instituto Elcano (8 de marzo de 2018).

• Presentación en Bruselas del proyecto "**A diplomatic solution for the North Korean nuclear crisis: What role for the European Union?**", con la participación de Luis Simón y Mario Esteban, director de la Oficina en Bruselas e investigador principal del Real Instituto Elcano, respectivamente; y Eric Ballbach, director de Investigación, *Institute for Korean Studies, Freie Universität Berlin* (9 de marzo de 2018).

• Mesa redonda sobre "**Marruecos: aspiraciones y retos de un país clave para España y la UE**", organizada en Córdoba por la *Konrad Adenauer Stiftung*, Casa Árabe y el Real Instituto Elcano (9 de marzo de 2018).

• Debate en Bruselas sobre "**The future of Europe's global presence**", al respecto de los resultados para Europa del Índice Elcano de Presencia Global (13 de marzo de 2018).

- Conversaciones bilaterales (ii). **“EEUU-España: visiones compartidas”**, dedicada en esta ocasión a “Comercio, inversiones y negocios conjuntos”, que contó con la participación de Richard Duke Buchan III, embajador de EEUU en España; Emilio Lamo de Espinosa, presidente del Real Instituto Elcano y María Luisa Poncela, secretaria de Estado de Comercio del Ministerio de Economía, Industria y Competitividad (13 de marzo de 2018).
- Reunión con **Óscar A. Naranjo Trujillo**, vicepresidente de Colombia, quien habló sobre “Colombia: construyendo la paz y luchando por un mundo libre de drogas” y cuya intervención fue presidida por Emilio Lamo de Espinosa, presidente del Real Instituto Elcano (16 de marzo de 2018).
- Debates Elcano **“El intenso ciclo electoral latinoamericano (2017 – 2019): ¿hacia dónde evolucionará la región?”**, con la participación de Cristina Manzano, directora de Esglobal; Rogelio Núñez, Universidad de Alcalá; Daniel Zovatto, director de América Latina y el Caribe, IDEA International; moderados por Carlos Malamud, investigador principal del Real Instituto Elcano (19 de marzo de 2018).
- Presentación en Bruselas del Informe Elcano **“Why does Latin America matter?”**, con la intervención de Edita Hrdá, Servicio Europeo de Acción Exterior; Paola Amadei, Fundación EU-LAC; y Sergio Jaramillo, embajador de Colombia en Bélgica y ante la UE; y Carlos Malamud, coordinador del informe (20 de marzo de 2018).
- Debate **“Is Catalonia where the European future is played? Roots and perspectives of a sovereignty conflict”**, que tuvo lugar en Berlín organizado por la *Hertie School of Governance*, con la colaboración del Real Instituto Elcano (22 de marzo de 2018).
- Desayuno con **Sanaja Baru**, secretario general de la *Federation of Indian Chambers of Commerce and Industry (FICCI)* cuya intervención versó sobre *“Current trends in the Indo-pacific region”* (23 de marzo de 2018).



Conectados



Conectados

#ElcanoTalks - ¿Cómo integrar a la ciudadanía en el buen gobierno?

Nagore de los Ríos (@Nagodelos), experta en Data Driven Communication y fundadora de OutreachTool e Irekia, nos acompañó en la edición nº 18 de #ElcanoTalks. Con ella hablamos de gobierno abierto, datos abiertos y la importancia de los datos en los procesos de toma de decisiones y de participación de la ciudadanía.

 **María Solanas**
@Maria_SolanasC Seguir

@nagodelos :necesitamos respuestas para tomar decisiones: pasamos de la creatividad, a las preguntas, y a los datos. Analizar y predecir. #ElcanoTalks

 **Leire Salas**
@leiresalas Seguir

"La #comunicación es la única herramienta capaz de provocar reacciones, de tocar la fibra". @Nagodelos en #ElcanoTalks hablando de cómo integrar a la ciudadanía en el buen gobierno haciendo uso de #DataDrivenCommunication.

 **Real Instituto Elcano**
@irekia Seguir

Y ya desgranando un poco más @Nagodelos señala los puntos fundamentales en la comunicación para provocar comportamientos:

- Estrategia (qué es lo que vamos a hacer)
- Planificación (qué es lo que tenemos que hacer)
- Medir (analizar los resultados).


#ElcanoTalks

 **Mariluz Congosto**
@congosto Seguir


Da gusto escuchar a @Nagodelos hablando de la importancia de los datos en #ElcanoTalks

 **Vicente Rodrigo**
@V_Rodrigo Seguir

Filtros de calidad para evitar el ruido: mensaje, estrategia e inteligencia. La base: los datos #ElcanoTalks

 **Salvador Llaudes**
@sllaudes Seguir

"La ley de protección de datos garantiza que no se cedan los datos a terceros, pero no que nos devuelvan a nosotros los datos en un formato reutilizable, lo cual podría mejorar nuestras decisiones", señala @Nagodelos #DataDrivenCommunication #ElcanoTalks

 **Ivanosca LV**
@ivanosca_lv Seguir

Y aquí la gran pregunta de cómo integrar a la ciudadanía en el buen gobierno. Hacia dónde debe ir: a l participación y la colaboración #ElcanoTalks

 **María Lázaro Ávila**
@marialazaro Seguir

Ojo: Si los datos lo definen todo: ¿dónde queda la política? Al principio y al final. Los datos solo dotan de herramientas en el "intermedio" #ElcanoTalks

TUITS DESTACADOS



Felipe Sahagún
@sahagunfelipe



Imprescindible para internacionalistas en español y en inglés: especiales, blog y lo más compartido en 2017 de [@rielcano](#) especiales.realinstitutoelcano.org/2017/ Enhorabuena a todo el equipo.



Catalunya Europa
@catalunyaeuropa



#Recomanem "La influència normativa global de la UE" de [@andresortegak](#) a [@rielcano](#). "La UE está demostrando tener una capacidad de influencia global en términos normativos. Su regulación interna se impone en algunos casos de forma extraterritorial"



Europa Abierta
@EuropaAbierta



'La suspensión del acuerdo nuclear con Irán, no solo desestabilizaría al país sino a toda la región', asegura [#FelixArteaga](#) de [@rielcano](#). 'No creo que [#Trump](#) suspenda el acuerdo de forma unilateral'.



OIET
@Terrosima



Os recomendamos este artículo de [@SusoNunez](#) en [@rielcano](#) sobre la situación política, social y económica de [#Túnez](#), el país norteafricano que contabiliza más nacionales incorporados a las filas del terrorismo yihadista. blog.realinstitutoelcano.org/tunez-se-la-ju...



Project Syndicate
@ProSyn



.@miotei believes that most observers have misunderstood why reconciliation between Catalan secessionists and the Spanish government has stalled. In part, it's because the independence movement is neither democratic nor fully peaceful. [@rielcano](#)



Las Mañanas de RNE
@LasMananas_rne



Trump ha cambiado la imagen de EEUU en el exterior. Carlota García Encina [@rielcano](#) en [@LasMananas_rne](#)



Fernando Reinares
@F_Reinares



"Luchar contra el cambio climático" y "Combatir el [#terrorismo](#) islamista" son considerados como prioridades de la política exterior española, según resultados del [#BRIE39](#) del [@rielcano](#) (enero 2018), aunque "Combatir al llamado [#EstadoIslámico](#)" figura por separado en cuarto lugar:



Comunicadores por Europa
@Cdeuropa



Lee aquí el último barómetro de [@rielcano](#), que indica que sólo una quinta parte de los españoles (21%) preferiría que se devolvieran a los gobiernos nacionales competencias que ahora ejerce la [#UE](#). bit.ly/2Dk0ERo [#BRIE39](#)



Iliana Olivé
@iolive



Hoy en reunión de investigadores [@rielcano](#), [@HaizamAmirah](#) nos puso al día sobre la situación en [#OrienteMedio](#). Abordó la pugna entre líderes regionales [#Irán](#) y [#ArabiaSaudi](#). Con menos de la mitad de población, la [#PresenciaGlobal](#) de [#ArabiaSaudi](#) casi triplica la de [#Irán](#).



Fund. Alternativas
@Fundalternativas



Emilio Lamo de Espinosa destaca el papel de los laboratorios de ideas en el siglo XXI, en tiempos de [#fakesnews](#) [@rielcano](#) [#PensarVsDesinfo](#)



Real Instituto Elcano
@rielcano



El Global Go To Think Tank Index 2017 de [@TTCSP](#) nos sitúa como el 9º mejor think tank de Europa occidental (+10 respecto a 2016), y como el 23º del mundo en política exterior (+7) 📈

Lo contamos en esta nota de prensa: [realinstitutoelcano.org/wps/portal/rie](https://realinstitutoelcano.org/wps/portal/rie...) ...

 **Europa TVE**
@Europa_TVE Seguir

#Europa ante el retorno de los combatientes extranjeros y el reto de integrar a los "niños del ISIS". Perspectivas en terrorismo para 2018. Lo vemos en @Europa_TVE con la ayuda de @carolagc13 del @rielcano y los datos de la @UEmadrid y @Europol En @24h_tve

 **La France en Espagne**
@france_espagne Seguir

Hoy en la Residencia de  en Madrid, @france_espagne y @rielcano reúnen expertos financieros de  (@DGTresor) y  (@Afi_es) para debatir sobre 'financiación climática y ley de transición energética francesa: más allá del art 173' @minetadgob @Min_Ecologie #CambioClimatico

 **Martín Ortega**
@gjbaldemate Seguir

La Ayuda Oficial al Desarrollo se hace de manera muy descentralizada en España. Un tema complejo, hecho comprensible por @aitor_ecoper en este informe publicado por @rielcano. ❤️👍

 **Fundación Consejo España China**
@Spain_China Seguir

Lleno absoluto en la tercera sesión de #chinaenprofundidad, organizado con @rielcano, sobre la IED china en EU.

 **Consejo España-EEUU**
@FundConEspEEUU Seguir

@CharlesTPowell presenta mesa "Seguridad, defensa y el futuro del orden internacional" en seminario #USSpainVisions organizado por @rielcano y @USEmbassyMadrid destaca solidez relaciones EE.UU. y España pero reconoce preocupación por cierta pérdida interés de EE.UU. por Europa.

 **Comisión Europea**
@UEmadrid Seguir

"Las #noticiasfalsas se convierten en desinformación cuando detrás hay una estrategia y cuando esta tiene un fin político": @MiraMilosevich1 de @rielcano en #forofakenews en #Madrid #DSM #FakeNews #TackleFakeNews

 **Ana Palacio**
@anapalacio Seguir

Interesante reunion conjunta de los grupos de trabajo de @rielcano dirigidos por @CarlosMalamud @g_escribano "Energia" y "América Latina" sobre la Caída de la Producción de PDVESA. #Venezuela.

 **Carola García-Calvo**
@carolagc13 Seguir


Congrats @UN_CTED for such an interesting initiative!
Honored to see my co-authored @CTCWP cover story with @F_Reinares on the Barcelona and Cambrils terrorist attacks included.
W/@rielcano

 **Ignacio Molina**
@ignaciomolina Seguir

"Brexit opens up the possibility of finding mutually beneficial solutions to the Gibraltar situation, argues Spain's prestigious @rielcano think tank" Here's how Brexit could help UK-Spain relations over Gibraltar via @TheLocalSpain

 **Charles Powell**
@CharlesTPowell Seguir

Very pleased to have attended the 2018 European Think Tank Summit hosted by @TTCSP and @KASonline in Berlin representing @rielcano. Congratulations to all those involved!

 **Áurea Moltó**
@aureamolto Seguir

América Latina importa. Y mucho. Para España, para la UE. Este informe de @rielcano lo cuenta con detalle.

 **Public Policy**
@ThePublicPolicy Seguir

¿Por qué importa América Latina? Te lo explicamos en este post: goo.gl/1hTdzj cc @rielcano #Latam #Futuro

Con el patrocinio de

 GOBIERNO DE ESPAÑA	MINISTERIO DE ASUNTOS EXTERIORES Y DE COOPERACIÓN	 GOBIERNO DE ESPAÑA	MINISTERIO DE DEFENSA
 GOBIERNO DE ESPAÑA	MINISTERIO DE EDUCACIÓN, CULTURA Y DEPORTE	 GOBIERNO DE ESPAÑA	MINISTERIO DE ECONOMÍA, INDUSTRIA Y COMPETITIVIDAD



Consejo Asesor Empresarial



Con la colaboración de





REAL INSTITUTO
elcano
ROYAL INSTITUTE

Estudios internacionales y estratégicos
International and strategic studies

Número #23 Enero - Marzo 2018

Real Instituto Elcano

www.realinstitutoelcano.org

www.blog.rielcano.org

www.globalpresence.realinstitutoelcano.org

info@rielcano.org

Teléfono: 91 781 67 70

C/ Príncipe de Vergara, 51. 28006 Madrid

