

Revista **elcano**

Número #09 | Julio - Agosto 2015



Publicaciones

Yihadismo global y amenaza
terrorista: de al-Qaeda al Estado
Islámico

Pisando el freno: impacto de la crisis
en el ritmo de globalización

The international position of Spanish
companies: on the rise

Valores culturales japoneses en las
relaciones empresariales

Colombia y la crisis petrolera

Irán vuelve al redil, ¿y ahora qué?

La respuesta militar a la crisis
migratoria del Mediterráneo

BRICS: forging ahead despite bumpy
economic prospects

La Ley de Seguridad Nacional: tarde y
mal pero ¿mejor que nunca?

Temas clave de la agenda
internacional 2015

EULEX: a mission in need of reform
and with no end in sight

Entrevista con...

Cristina Gallach

Actividades

Seminario "Understanding Russia. A
tryout for the European Union"

Debate "Grecia y el futuro del euro"

Conectados

Elcano en las redes sociales

Coordinadora: M^a Dolores de Azategui

© 2015 Real Instituto Elcano
C/ Príncipe de Vergara, 51
28006 Madrid
www.realinstitutoelcano.org

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

En este número...

La amenaza terrorista y el yihadismo global; el impacto de la crisis en el ritmo de la globalización; la posición internacional de las compañías españolas; la importancia de los valores culturales japoneses en las relaciones empresariales; Colombia y la crisis petrolera; Irán tras el Acuerdo P5+1; la respuesta militar a la crisis migratoria del Mediterráneo; el avance de los BRICS a pesar de las preocupantes perspectivas económicas; y la Ley de Seguridad Nacional son algunos de los temas incluidos en el apartado de **Publicaciones**, junto con los temas clave de la agenda internacional 2015; y la misión EULEX.

La protagonista de la **Entrevista**, realizada por Andrés Ortega, investigador senior del Real Instituto Elcano, es la secretaria general adjunta de Comunicación e Información Pública de la ONU, bajo mandato de Ban Ki-moon, Cristina Gallach, siendo la española con un cargo de mayor responsabilidad y visibilidad en una organización internacional.

Entre las **Actividades** organizadas en julio y agosto, cabe destacar el segundo de los seminarios dedicados al análisis de la relación UE-Rusia, en esta ocasión bajo el título “Understanding Russia. A tryout for the European Union”; tuvo lugar, asimismo, una nueva edición de las conversaciones Elcano, que contó con la presencia de Antonio Delgado y Mari Luz Congosto, que hablaron sobre “Contar historias con datos: periodismo en la era del big data”. Se llevó a cabo el debate sobre “Grecia y el futuro del euro”, con la intervención de Joaquín Almunia; la presentación y debate público “España: imagen y marca 2015. ¿cómo nos ven, cómo somos?” y el Instituto recibió la visita de Abdesselam Bouchouareb, ministro de Industria y Minas de Argelia.

En la sección **Conectados** se recoge la presencia del Real Instituto Elcano en las redes sociales, principalmente en Twitter, a través de los tuits más destacados, así como el storify del debate sobre “Grecia y el futuro del euro”.



Contenidos





Publicaciones

- 7 Yihadismo global y amenaza terrorista: de al-Qaeda al Estado Islámico
Federico Steinberg
- 16 Pisando el freno: impacto de la crisis en el ritmo de globalización
Iliana Olivé & Manuel Gracia
- 32 The international position of Spanish companies: on the rise
William Chislett
- 38 Valores culturales japoneses en las relaciones empresariales
Gloria García
- 51 Colombia y la crisis petrolera
Andrés Cala Campo
- 58 Irán vuelve al redil, ¿y ahora qué?
Jesús A. Núñez Villaverde
- 66 La respuesta militar a la crisis migratoria del Mediterráneo
Félix Arteaga & Carmen González Enríquez
- 74 BRICS: forging ahead despite bumpy economic prospects
Alicia García Herrero
- 77 La Ley de Seguridad Nacional: tarde y mal pero ¿mejor que nunca?
Félix Arteaga
- 80 Temas clave de la agenda internacional 2015
Real Instituto Elcano y CIDOB
- 86 EULEX: a mission in need of reform and with no end in sight
Salvador Llaudes & Francisco Sánchez Andrada

Entrevista con...

- 97 Cristina Gallach

Actividades

- 103 Seminario "Understanding Russia. A tryout for the European Union"
Debate "Grecia y el futuro del euro"

Conectados

- 107 Elcano en las redes sociales

Publicaciones



Yihadismo global y amenaza terrorista: de al-Qaeda al Estado Islámico

Fernando Reinares

Un año después de que el denominado Estado Islámico impusiera su dominio sobre amplias zonas de Siria e Irak, proclamando un califato que ha ido expandiendo, evidencia capacidades y recursos para la acción terrorista fuera de esos países comparables si no ya superiores a los acumulados por al-Qaeda la pasada década.

Resumen

El yihadismo global ha entrado en el tercer período de su evolución desde que al-Qaeda fuese establecida en 1988. La gran novedad de este tercer período no es otra que la irrupción, en junio de 2014, del denominado Estado Islámico (EI). Ambas, al-Qaeda y el EI, en tanto que matrices distintas del yihadismo global con liderazgo y estrategias diferenciadas, rivalizan en la actualidad por hegemonizarlo pero no cabe descartar una futura cooperación entre ambas organizaciones. Así, dicho fenómeno se encuentra más extendido que nunca antes, pero escindido y con formas nuevas

que se suman a las ya existentes. Al tiempo, su constitutiva amenaza terrorista cuenta con nuevos focos, registra una tendencia al alza y denota especial complejidad, añadida a la marcada diversidad que la venía caracterizando anteriormente.

Análisis

En las mutaciones por las que han atravesado tanto el yihadismo global como la amenaza terrorista inherente al mismo pueden distinguirse tres períodos. Un primer período es el que se inicia en 1988 con la formación de al-Qaeda como núcleo fundacional y matriz de referencia del terrorismo global propiamente dicho para concluir, 13 años más tarde, con los atentados del 11 de septiembre de 2001 en EEUU y sus inmediatas repercusiones. El segundo período que se abrió entonces terminó en 2011 con el abatimiento de Osama bin Laden y el comienzo de las convulsiones políticas en algunos países del mundo árabe, a lo largo del cual al-Qaeda se descentraliza y el yihadismo global adquiere los rasgos de un fenómeno polimorfo. En el tercer período, el actual, el yihadismo global se encuentra más extendido que nunca antes pero dividido, al

menos inicialmente, pese a lo mucho que sin embargo tienen en común, entre sus ahora dos matrices de referencia, es decir, al-Qaeda y, desde junio de 2014, el denominado EI.

Orígenes y consolidación de al-Qaeda

Durante algo más de un cuarto de siglo, hablar de terrorismo global era hacerlo de al-Qaeda. Fue en 1988, en las postrimerías de la contienda que la invasión soviética desencadenó en Afganistán a lo largo de ese mismo decenio y cuyo desenlace supuso el éxito de una operación encubierta de los servicios de inteligencia estadounidenses, cuando Osama bin Laden, junto a Abdullah Azzam y Ayman al-Zawahiri –saudí, palestino y egipcio, respectivamente– fundaron, por paradójico que parezca, dicha organización inspirada en las actitudes y creencias propias del salafismo yihadista. Esta ideología, una variante del salafismo de acuerdo con la cual el concepto religioso de yihad debe ser entendido exclusivamente en su acepción belicosa, justifica moral y utilitariamente la violencia terrorista con el objetivo último de instaurar un califato o suerte de imperio panislámico de orientación fundamentalista. Un califato que incorpore la totalidad de los territorios sobre los cuales ha existido dominio musulmán –al-Ándalus incluido– y se imponga sobre la totalidad del género humano.

Los dirigentes de al-Qaeda adoptaron para ello una estrategia dual, dirigida tanto contra el denominado enemigo cercano como contra el llamado enemigo lejano. Es decir, por una parte contra los regímenes de países con poblaciones mayoritariamente musulmanas, cuyos gobernantes son tildados de apóstatas por los yihadistas debido al carácter secular de las políticas que desarrollan, al margen de cuáles sean el tipo de estructura y distribución

del poder o de la legitimación en que se sustente. Por otra parte, dirigida contra las sociedades que desde una misma perspectiva islamista son descritas como propias de infieles, principal aunque no exclusivamente del mundo occidental. En la lógica inherente al yihadismo global, menoscabar mediante la violencia terrorista a ciudadanos e intereses de las sociedades abiertas sirve, de modo específico, para erosionar la propia estabilidad de los gobiernos del mundo islámico que son tenidos por heréticos.

Al-Qaeda se consolidó durante la primera mitad de los años 90, gracias a la tolerancia de las autoridades de Pakistán, donde mantuvo ininterrumpidamente facilidades para movilizar recursos humanos y materiales, al igual que a la protección ofrecida por los gobernantes islamistas de Sudán, que apenas se habían hecho con el poder en ese actualmente escindido país, a los dirigentes y buena parte de los cuadros iniciales de aquella organización yihadista. Entre 1991 y mediados de 1996, al-Qaeda desarrolló una incipiente actividad terrorista en distintos países de la Península Arábiga y el Este de África, mientras establecía vínculos con entidades yihadistas por entonces emergentes en el Magreb o el Sudeste Asiático, al mismo tiempo que se introducía en naciones de Europa Occidental como el Reino Unido, Alemania, Italia y España. En 1994 fue cuando empezó a articularse en este último país una célula de al-Qaeda, cuyos integrantes residían sobre todo en Madrid y Granada, muy bien conectada con el directorio de dicha organización yihadista y con los seguidores de la misma que por entonces se desenvolvían en Londres, Hamburgo y Milán.

Aprovechándose del santuario que obtuvo en Afganistán desde que en 1996 los talibán se hicieron con el control de Kabul, así como de la facilidad con que sus miembros cruzaban fronteras a lo largo y ancho del planeta, al-Qaeda empezó a idear, planificar, preparar y ejecutar atentados espectaculares y altamente letales contra significados blancos occidentales. Los primeros que recabaron una muy especial atención por parte de los gobiernos en todo el mundo y que por añadidura obtuvieron una inusual cobertura en los medios de comunicación internacionales fueron los atentados de carácter suicida perpetrados en agosto de 1998 junto a las embajadas estadounidenses en Nairobi y Dar es Salaam, como consecuencia de los cuales perdieron la vida más de 220 personas, en su inmensa mayoría habitantes de esas dos capitales africanas que se encontraban cerca de dichas sedes diplomáticas.

Pero los atentados cuyos catastróficos resultados, entre ellos casi 3.000 muertos, vinieron a alterar en profundidad la visión de la amenaza inherente al terrorismo global relacionado con al-Qaeda, ocurrirían poco más de tres años después, concretamente el 11 de septiembre de 2001 y no fuera sino dentro del propio territorio continental de EEUU. Ese día, como es bien sabido, 19 terroristas de al-Qaeda, en su mayoría de

nacionalidad saudí, lograron secuestrar y estrellar dos aeronaves comerciales contra las Torres Gemelas de Nueva York y otra más contra un ala del Pentágono en Washington. Un cuarto avión, que los terroristas no consiguieron pilotar hacia la Casa Blanca o más probablemente el Capitolio, debido a la reacción de los ciudadanos que iban a bordo del aparato, se precipitó en un descampado de Pensilvania.

Conviene no olvidar, con todo, que EEUU era y sigue siendo blanco preferente de al-Qaeda pero en modo alguno el único en el mundo occidental. No en vano, los máximos dirigentes de la organización terrorista habían auspiciado, en febrero de 1998, la constitución, junto con algunas otras entidades de su misma orientación ideológica pero de ámbito operativo más circunscrito, del llamado Frente Islámico Mundial para la Yihad contra Judíos y Cruzados. Nueve meses antes del 11-S, una efectiva actuación de los servicios de seguridad de al menos cuatro países europeos hizo posible desbaratar un atentado muy cruento que, planificado en el Reino Unido y preparado en Alemania, iba a ser ejecutado en Francia en diciembre de 2000, concretamente en un concurrido mercado navideño cercano a la catedral de Estrasburgo, por una célula terrorista directamente relacionada con el directorio de al-Qaeda.



Conviene no olvidar, con todo, que EEUU era y sigue siendo blanco preferente de al-Qaeda pero en modo alguno el único en el mundo occidental.

En cualquier caso, como consecuencia de la reacción estadounidense al 11-S, al-Qaeda perdió el santuario del que venía disfrutando en Afganistán. No pocas de sus organizaciones afines quedaron también privadas de las infraestructuras que mantenían al amparo de los talibán. Otras con bases fuera de ese país surasiático se vieron asimismo afectadas, aunque en relativa menor medida, por las iniciativas antiterroristas que adoptaron numerosos gobiernos del mundo. Pero, al contrario de lo que muchos estudiosos y comentaristas dieron por descontado, al-Qaeda continuó existiendo como organización yihadista. Reubicada desde 2002 en las zonas tribales de Pakistán, cobijada por los talibán paquistaníes, mostró una sobresaliente capacidad de adaptación y resiliencia que en gran medida se explica precisamente por su jerarquizada y sólida articulación organizativa.

En primer lugar, al-Qaeda optó por descentralizarse, estableciendo algunas extensiones o ramas territoriales subordinadas, aunque en diverso grado dependiendo del modo como se produjera su formación y del tipo de liderazgo instaurado en ellas. En segundo lugar, fomentó relaciones de asociación con organizaciones de similar orientación basadas en distintas regiones del mundo islámico y la aparición de nuevas entidades afines, siempre inspiradas en la ideología común del salafismo yihadista. Finalmente, desarrolló una extraordinaria campaña de propaganda, sobre todo a través de Internet. Entre tanto, la guerra de Irak, iniciada en 2003, favoreció extraordinariamente la recuperación de al-Qaeda. De un lado, gracias a que empezaron a revertirse las desfavorables circunstancias a las cuales hacía frente en suelo afgano. De otro lado, debido a la amplia movilización de recursos humanos y

materiales que la contienda iraquí canalizó en su favor, especialmente hasta 2007.

Extensión y diversificación del yihadismo

En la década posterior al 11-S el terrorismo yihadista se diversificó y extendió. Tres grandes componentes interrelacionados fueron configurando la urdimbre mundial del yihadismo. Por una parte, al-Qaeda en tanto que estructura terrorista global, incluyendo a su núcleo central en Pakistán y a las ramas territoriales que sucesivamente consiguió establecer entre 2003 y 2007, es decir al-Qaeda en la Península Arábiga (AQPA), al-Qaeda en la Tierra de los Dos Ríos (AQTDRI) –desde 2006 conocida como Estado Islámico de Irak (EII)– y al-Qaeda en el Magreb Islámico (AQMI). Por otra parte, un heterogéneo y variable conjunto de organizaciones asociadas con al-Qaeda central o sus extensiones, entre cuyos más notables exponentes cabe mencionar a Yemaa Islamiya (YI), Therik e Taliban Pakistan (TTP), al-Shabab (AS), el Emirato del Cáucaso (EC) y más tardíamente Boko Haram (BH). Por último, un magmático elenco de individuos y células independientes, inspirados por la ideología y las directrices de al-Qaeda como matriz del yihadismo global.

La amenaza terrorista inherente a este movimiento adquirió así una naturaleza variada, a menudo incluso compuesta, en la que se mezclaban actores individuales y colectivos correspondientes a dos o más de esos tres componentes del yihadismo global. En zonas donde la actividad terrorista se inscribía en el repertorio de violencia propio de una verdadera insurgencia yihadista, como ya entonces ocurría en Afganistán, las áreas tribales de Pakistán e Irak, lo habitual era que desde el directorio de una organización dominante se ideara, planificara y encomendara la ejecución

de atentados a los miembros de la misma. Pero en modo alguno era infrecuente que los talibán afganos y los paquistaníes, por ejemplo, colaborasen en esos propósitos con la matriz de al-Qaeda u otras entidades afines, de la misma manera que lo hacía AQTDOR con formaciones yihadistas activas en su mismo ámbito iraquí. Al-Qaeda y la YI cooperaron, por ejemplo, en la planificación y preparación de los atentados perpetrados en la isla indonesia de Bali en octubre de 2002, cometidos por integrantes de la última.

La matanza del 11 de marzo de 2004 en Madrid, con 191 víctimas mortales, reveló con particular complejidad esta evolución de la amenaza terrorista pero en el interior de las sociedades occidentales. Alrededor de 30 individuos integraron la red del 11-M, parte de ellos movilizados de entre el remanente de la célula de al-Qaeda en España –la conocida como célula de Abu Dahdah– desmantelada en noviembre de 2001, otros desde las estructuras europeas del Grupo Islámico Combatiente Marroquí (GICM) y los demás a partir de una banda de delincuentes magrebíes tornados en yihadistas. Empezó a formarse en marzo de 2002, una vez tomada en diciembre de 2001 en Karachi la decisión de atacar en España, ratificada en febrero de 2002 en Estambul durante una reunión de organizaciones yihadistas norteafricanas y aprobada por los dirigentes de al-Qaeda hacia finales del verano o inicios del otoño de 2003. La red del 11-M estuvo conectada con la matriz de al-Qaeda en Pakistán mediante Amer Azizi, adjunto a su jefe de operaciones externas y antiguo destacado miembro de la célula de Abu Dahdah.

Ni el abatimiento de Osama bin Laden, en mayo de 2011, por unidades especiales de

las Fuerzas Armadas estadounidenses, una vez que la inteligencia norteamericana diese con su escondite en Abbottabad, ni la mal llamada –por inadecuadamente interpretada, concediendo preeminencia al deseo sobre el entendimiento– Primavera Árabe, significaron el colofón de al-Qaeda o la decadencia del yihadismo global. Aun cuando este fenómeno y la propia al-Qaeda estuviesen atravesando por una crisis de legitimación entre su población de referencia, pues la gran mayoría de las víctimas que ocasionaban eran musulmanes y esta realidad había afectado severamente a su imagen entre las opiniones públicas de los países del mundo islámico. Pero al-Qaeda en tanto que estructura terrorista global se ha servido de la progresiva inestabilidad en Oriente Medio y el Norte de África para incrementar su actividad y tratar de reforzarse, especialmente en casos como los de Siria y Malí.

AQMI, desde su base en territorio de Argelia y sus refugios al sur de este país, junto al Movimiento para la Unidad y la Yihad en África Occidental (MUYAO) y a Ansar al-Din (AD), consiguieron instaurar temporalmente, a lo largo de 2012, un verdadero condominio yihadista en el norte de Malí. Esas tres organizaciones, pese a las diferencias que tienen entre sí y a su tamaño relativamente reducido, sometieron durante meses a la población de Tombuctú, Gao, Kidal y otras localidades en la misma zona central del Sahel, que cerca estuvo de convertirse en un foco múltiple de amenaza terrorista para África Septentrional y Europa Occidental. Hasta que una decidida intervención militar de Francia –el país con más intereses en la región–, iniciada en enero de 2013 a requerimiento de las autoridades de Bamako y ampliamente apoyada por la comunidad internacional, puso



El Estado Islámico ha recabado apoyo de diversas entidades yihadistas, provocando fracturas en otras asociadas con al-Qaeda y galvanizando a una mayoría de los musulmanes radicalizados en el seno de las sociedades abiertas, incluida España.

fin a la situación. Mientras tanto, otras nuevas organizaciones yihadistas se articulaban en Egipto, Libia, Túnez y Siria.

Precisamente en Siria e Irak como escenario común de insurgencia yihadista se observan dos facetas claves de la actual transformación del terrorismo global. Por una parte, dicha insurgencia ha suscitado una movilización yihadista sin precedentes entre jóvenes musulmanes dentro y fuera del mundo islámico. Por otra parte, ahora hay dos entramados yihadistas de proyección internacional con sus respectivas matrices. El nuevo se ha formado desde el EIL, antes una extensión iraquí de al-Qaeda. Después de implicarse en el conflicto sirio y adoptar en 2013 el nombre de Estado Islámico de Irak y Levante (EILL), Ayman al-Zawahiri, emir de al-Qaeda, lo desposeyó de aquella condición. Antes, Abu Bakr al-Baghdadi, líder del EILL, se había negado a confinar sus actividades dentro de Irak y a reconocer al Frente al Nusra como rama exclusiva de al-Qaeda en Siria. Esta ruptura ha desatado una pugna por la hegemonía en el yihadismo global entre dos organizaciones que comparten en lo

fundamental doctrina y fines pero discrepan en tácticas y estrategia.

En el contexto de dicha competición, el EILL anunció el 29 de junio la proclamación de un califato, la designación de Baghdadi como califa y que la organización pasaba a denominarse Estado Islámico (EI) sin más. Esta iniciativa y la evidencia de controlar amplias zonas de Siria e Irak contrastaban con los resultados mostrados por al-Qaeda. Así, el EI ha recabado apoyo de diversas entidades yihadistas, provocando fracturas en otras asociadas con al-Qaeda y galvanizando a una mayoría de los musulmanes radicalizados en el seno de las sociedades abiertas, incluida España. No sólo ha mantenido sus posiciones sino que se ha expandido hacia zonas de Libia y Nigeria. Esa competición puede o no derivar en cooperación, pero la rivalidad entre el núcleo de una urdimbre de terrorismo global existente y la matriz de otra emergente, unida a la insólita movilización yihadista estimulada por los acontecimientos en algunos países del mundo árabe, implica que la amenaza terrorista para Occidente va a persistir y al alza, si bien con variaciones significativas en sus principales actores y escenarios.

Pugna por la hegemonía del yihadismo global

Desde que en 2013 se produjo la ruptura entre al-Qaeda y una de sus dos ramas territoriales en Oriente Próximo, la organización yihadista cuyos antecedentes se remontan a 2004 y que en junio de 2014 adoptó el nombre de EI, ésta última sobrepasa con creces a la primera en la movilización de seguidores y el reclutamiento de militantes o colaboradores, dentro y fuera de aquella región del mundo. Tanto en países con poblaciones predominantemente musulmanas como entre las colectividades islámicas que existen en el seno de las sociedades occidentales. No es un fenómeno que se observe sólo en redes sociales y canales de Internet. Una gran mayoría de los varios miles de yihadistas extranjeros procedentes del norte de África o de Europa Occidental que se encuentran actualmente en el escenario común de insurgencia que forman Siria e Irak está a las órdenes de Abu Bakr al-Baghdadi, el líder del EI, en lugar de estarlo a las de Abu Muhammad al-Julani, subordinado de Ayman al-Zawahiri como dirigente del Frente al-Nusra, la filial en Siria de al-Qaeda.

Más aún, en la rivalidad que mantiene en estos momentos con al-Qaeda por la hegemonía del yihadismo internacional en su conjunto, el EI ha conseguido recabar la complacencia y el apoyo, cuando no el juramento de fidelidad hacia Baghdadi por parte de sus respectivos líderes previo a una fusión de hecho, de organizaciones yihadistas de relativa reciente aparición, como Ansar al-Sharia en Túnez, Ansar al-Sharia en Libia y Ansar Bayt al-Maqdis en Egipto, o de más larga trayectoria, casos de Abu Sayaf en Filipinas y de Boko Haram en Nigeria. Además, ha provocado significativas quiebras en extensiones territoriales de al-Qaeda tan

afianzadas como al-Qaeda en la Península Arábiga (AQPA) o al-Qaeda en el Magreb Islámico (AQMI), de la que surgieron en Argelia los llamados Soldados del Califato (SC), e incluso escisiones en entidades asociadas con la matriz de esa estructura terrorista de la importancia de Therik e Taliban Pakistan (TTP).

Sin embargo, el EI y al-Qaeda comparten ideología y fines. A ambas es común el salafismo yihadista, aunque en el caso del EI adquiere una connotación profética y apocalíptica que es menester subrayar. Ambas coinciden en un mismo objetivo último: el de extender por la fuerza la observancia del credo islámico, en su expresión más excluyente y rigorista, sobre el conjunto de la humanidad y reinstaurar el califato sobre la totalidad de los territorios en los que rigen o han regido alguna vez, desde el siglo VII, las estipulaciones del Corán. Pero ante una misma población de referencia, el EI presenta como resultados lo que para al-Qaeda siguen siendo aspiraciones. Mientras que el EI controla amplias franjas de Siria e Irak, al-Qaeda central se encuentra recluida desde 2002 en las áreas tribales de Pakistán, AQPA tiene limitado su espacio de influencia en las zonas de Yemen y AQMI fracasó en mantener el condominio que durante 2012 instauró, junto al MUYAO y AD, en el norte de Malí. Al-Shabab, pese a sus actividades en Kenia, no atraviesa por su mejor momento en Somalia.

Mientras que al-Qaeda pretende, desde al menos mediada la década de los 90, restablecer el califato, el EI lo proclamó en la práctica hace ya un año y ha convertido a su propio líder en el nuevo califa que reclama autoridad política y religiosa sobre todos los musulmanes del planeta sin excepción.

Poco importa que los dirigentes de aquella insistan en que no se dan las condiciones favorables para crear y consolidar el califato. Habiéndose anticipado en ello y disponiendo de una base territorial donde ejerce poder y que otorga credibilidad a su propaganda, al EI se le atribuyen un éxito y unas expectativas de éxito que le son negadas a al-Qaeda. A este respecto, unas palabras de Osama bin Laden permiten aprehender con particular rotundidad lo que, en definitiva, tiene o se percibe que tiene el EI que en estos momentos no tiene o no se percibe que no tiene al-Qaeda. En noviembre de 2001, apenas dos meses después de los atentados de Nueva York y Washington, dirigiéndose a unos partidarios suyos reunidos en la localidad afgana de Kandahar, afirmó: “cuando la gente ve un caballo fuerte y un caballo débil, preferirá el caballo fuerte”.

Ese éxito y esas expectativas de éxito atribuidas al EI refuerzan extraordinariamente las motivaciones individuales para la implicación en actividades yihadistas basadas en criterios de racionalidad que se interiorizan mediante el proceso de radicalización. Tampoco cesa el EI de fomentar un acendrado odio hacia quienes cataloga como

infieles o apóstatas. Ni en el empeño de trocar en sentimientos de humillación asociados con la condición islámica las injusticias y las frustraciones que por otras razones aquejan a grandes segmentos de las poblaciones musulmanas. En nuestro entorno europeo, la movilización yihadista relacionada con el EI afecta mucho más a naciones donde la población musulmana está básicamente compuesta por descendientes de inmigrantes procedentes de países islámicos, es decir, las llamadas segundas o incluso terceras generaciones. Ello sugiere que dicha movilización incide muy especialmente sobre jóvenes que, en un período crítico de su ciclo vital individual, atraviesan por una crisis de identidad para la que el EI está ofertando una solución, como puede leerse en un reciente número de Dabiq, su principal órgano de propaganda en inglés: “el resurgimiento del Califato proporciona a cada individuo musulmán una entidad concreta y tangible para satisfacer su natural deseo de pertenecer a algo grande”.

En suma, lo que al-Qaeda central y sus extensiones territoriales ofrecen en estos momentos a jóvenes musulmanes radicalizados o vulnerables a la radicalización,



En nuestro entorno europeo, la movilización yihadista relacionada con el EI afecta mucho más a naciones donde la población musulmana está básicamente compuesta por descendientes de inmigrantes procedentes de países islámicos.

en países con poblaciones mayoritariamente musulmanas o entre musulmanes que habitan en otras sociedades, es pertenecer a una organización yihadista que, aunque degradada en su núcleo, mantiene capacidades operativas nada desdeñables en determinadas áreas del mundo islámico y, pese a las adversidades que afronta, continúa persiguiendo la restauración del califato. Pero lo que el EI ofrece a esos mismos individuos es algo más. Les ofrece nada menos que formar parte de una nueva sociedad de base yihadista, de un califato con territorio limitado pero al que sus arquitectos logran dar visos de mantenimiento y expansión, de un orden social y político en el que reiniciar sus vidas, incluso emigrando en familia, con un nuevo sentido y una nueva identidad colectiva en la que reconocerse a sí mismos y ser reconocidos por los demás.

Un año después de que el EI impusiera su dominio sobre millones de personas en Siria e Irak, proclamando aquel califato que ha ido expandiendo, evidencia capacidades y recursos para la acción terrorista fuera de ese escenario común de insurgencia yihadista que son comparables si no ya superiores a los medios que al-Qaeda fue progresivamente acumulando la pasada década. La amenaza terrorista del EI, que por el momento se añade pero cabe descartar que en un futuro no muy lejano, según sea el curso de los acontecimientos, complementa o se combine con la todavía nada desdeñable de al-Qaeda, es muy diversa. Incluye desde la planificación y preparación de atentados altamente letales e incluso coordinados, como se han producido en Túnez, Yemen o Kuwait, hasta la actuación por su propia cuenta, en el seno de las sociedades occidentales, de seguidores de Baghdadi, hayan estado o no en Siria o Irak.

Conclusiones

Ni al-Qaeda dejó de existir tras el 11 de septiembre de 2001 y la pérdida de su santuario en Afganistán, ni el yihadismo global se convirtió en un fenómeno amorfo del cual apenas cabía esperar otra amenaza que la de los terroristas yihadistas independientes. Tampoco al-Qaeda se desvaneció con la muerte de Osama bin Laden y los estallidos populares en algunos países del mundo árabe durante 2011, como tampoco dejó de existir la ya para entonces diversificada amenaza del terrorismo yihadista. Más aún, en el tercer período de la evolución del yihadismo global en que nos encontramos, este fenómeno se encuentra más extendido que nunca antes, ha alcanzado cotas mundiales de movilización inusitadas y la amenaza inherente al mismo está en auge. Ello obedece, en gran medida, a la irrupción del denominado EI como matriz del yihadismo global alternativa a la fundacional, es decir a al-Qaeda. Entre ambas estructuras globales existe en estos momentos una rivalidad que, sin embargo, podría trocarse a medio plazo, según se desarrollen los condicionantes internos y externos sobre sus respectivos liderazgos, en alguna fórmula de cooperación.

Pisando el freno: impacto de la crisis en el ritmo de globalización

Iliana Olivie & Manuel Gracia

En este documento analizamos los principales resultados de la edición 2014 (y cambios respecto de la del año pasado) del Índice Elcano de Presencia Global. Dicho índice ordena 80 países según la medida en la que los países están “ahí fuera”, moldeando y participando en el proceso de globalización.

Resumen

La principal novedad en esta edición del Índice Elcano de Presencia Global es el ascenso del Reino Unido, que escala una posición, colocándose en segundo lugar, mientras que Alemania pasa al tercer puesto. Como resultado, Estados Unidos (que lidera el ranking desde 1990) encabeza el top cinco, seguido del Reino Unido, Alemania, China y Francia. Cabe destacar, no obstante, que la subida del Reino Unido responde en buena medida a una venta masiva de oro a Suiza en 2013, posiblemente un hecho aislado que no permitirá al país mantener

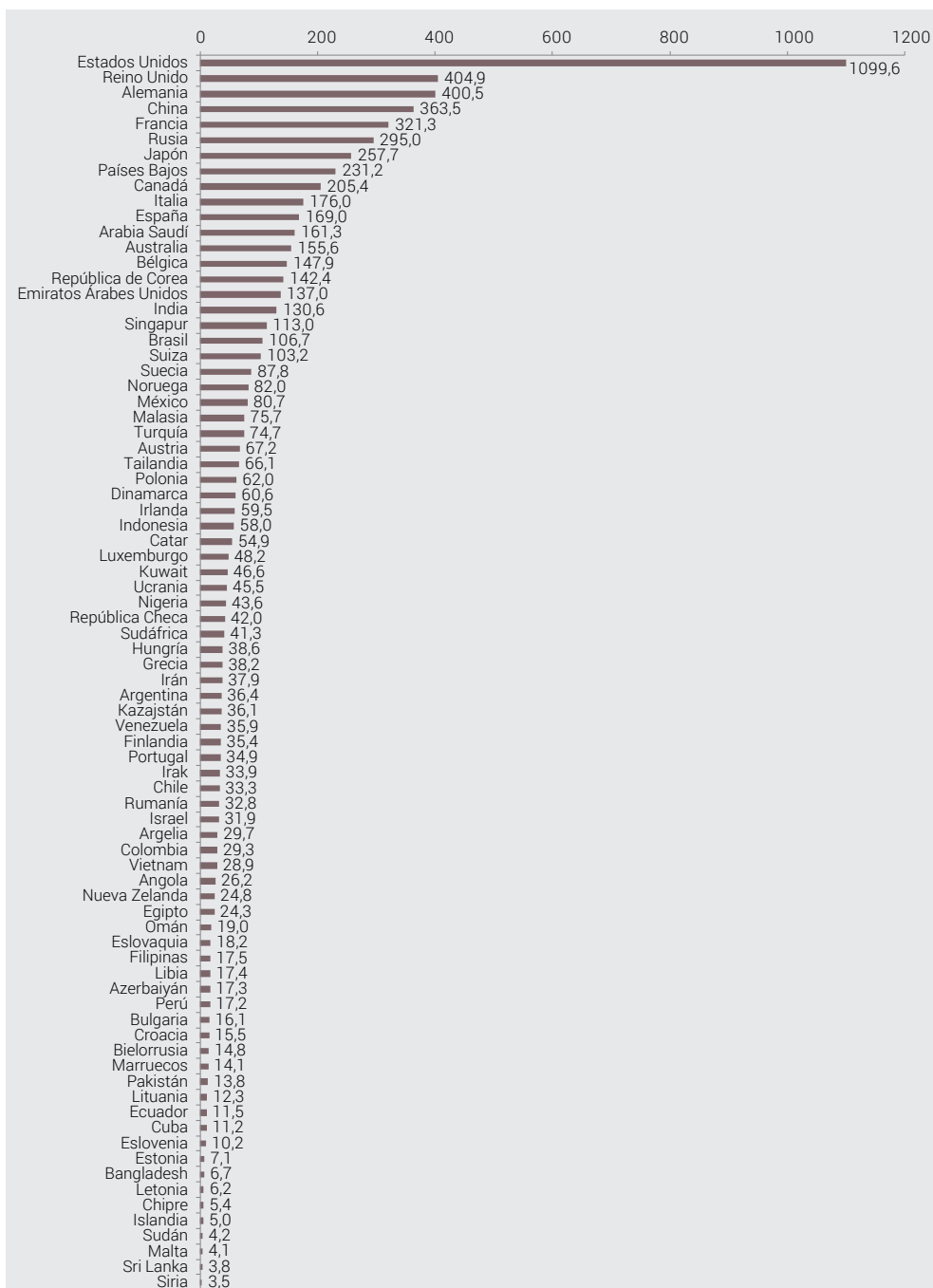
su nueva posición en futuras ediciones del índice. La edición del año pasado mostraba la desaceleración del proceso de globalización. Aunque los datos para 2014 muestran una cierta recuperación del ritmo de globalización, el aumento de la presencia agregada de los 80 países es significativamente menor que las tasas de crecimiento registradas en períodos previos. El estancamiento del proceso de globalización podría estar resultando en una reconcentración de la presencia global –y de varias de sus dimensiones– en un menor número de países.

Análisis

(1) Introducción

La edición de este año del Índice Elcano de Presencia Global ordena 80 países de acuerdo a su proyección exterior. De nuevo, Estados Unidos lidera el ranking, con un valor índice de 1.099,6 puntos. Le siguen el Reino Unido –404,9–, Alemania –400,5–, China –363,5– y Francia –321,3–. España se sitúa en la 11ª posición, entre Italia y Arabia Saudí, con una presencia global de 169,0 puntos (Gráfico 1).

Gráfico 1. Ranking de presencia global, 2014



Fuente: Informe Elcano de Presencia Global 2014 / www.globalpresence.realinstitutoelcano.org

A diferencia de lo que ha ocurrido en ediciones previas, hay cambios en los primeros 10 puestos del ranking. El Reino Unido ha ganado una posición –pasando de la tercera a la segunda–, lo que significa que Alemania ha bajado de la segunda posición en 2013 a la tercera en 2014. Ambos países han ganado presencia global –31,8 puntos en el caso del Reino Unido y 14,3 en el de Alemania– pero el aumento del Reino Unido es mayor que el de Alemania tanto en términos absolutos como relativos (Tabla 1).

Aunque no haya grandes cambios en las posiciones ocupadas por la mayor parte de los países, pequeñas variaciones apuntan a un cambio de tendencia ya que, en términos generales, los países europeos fortalecen sus posiciones frente a los emergentes. Así, por ejemplo, Bélgica, Polonia, Dinamarca, Irlanda, Finlandia, Rumanía, Bulgaria y Croacia suben una posición cada uno, Portugal dos, Grecia y Eslovaquia escalan tres, Luxemburgo cuatro y Hungría cinco. Por otra parte, Corea del Sur, Turquía, Kuwait y Chile pierden un puesto, Nigeria dos, Indonesia y Perú tres, Venezuela cuatro e Irán cinco (Tabla 1).

Estos resultados pueden parecer sorprendentes, puesto que en ediciones previas de este informe se ha resaltado la emergencia de Oriente y la decadencia de Occidente en términos de presencia global –véase, por ejemplo, Olivé y Gracia (2013)–.¹ Este cambio de tendencia responde a distintos factores. En primer lugar, los países europeos registran, en general, una recuperación en sus variables económicas

de presencia global –notablemente en los campos de las manufacturas y de los servicios–. En distintos casos, esto puede significar que la demanda externa está ganando peso frente a los componentes internos de la demanda agregada. En paralelo, los países exportadores de petróleo están perdiendo presencia global a través de la variable energética, lo que se debe sobre todo a la evolución de los precios de la energía. Esto causa una pérdida de presencia global relativa y absoluta para Indonesia, Nigeria, Kuwait y Venezuela. En cuanto a Perú y Chile, la menor presencia global de estos dos países latinoamericanos en 2014 se debe a menores registros en la variable de bienes primarios –de nuevo, debido en parte a la evolución de los precios de las materias primas– (Tabla 1).

Como se señala en el Informe Elcano de Presencia Global 2015,² la presencia global de la Unión Europea decrece respecto de 2013. Esta caída se concentra en la dimensión económica y responde a un menor valor del euro respecto del dólar en diciembre de 2013 respecto de finales de 2012. Si los países europeos y los Estados miembros han aumentado su presencia global en 2013-2014 mientras que la Unión Europea la ha perdido, debería significar que los miembros estarían reforzando la orientación europea de su proyección exterior, lo que resultaría en una intensificación del proceso de integración europea. Esto debería redundar en un aumento en el Índice de Elcano de Presencia Europea –que tiene en cuenta la proyección exterior de los Estados miembros dentro del perímetro de la Unión–. Y, de

1 Iliana Olivé y Manuel Gracia (2013), Informe Elcano de Presencia Global 2012, Real Instituto Elcano, http://www.realinstitutoelcano.org/wps/portal/web/rielcano_es/publicacion?WCM_GLOBAL_CONTEXT=/elcano/elcano_es/publicaciones/informe-presencia-global-2012

2 Iliana Olivé, coord. (2015), Informe Elcano de Presencia Global 2015, Real Instituto Elcano, http://www.realinstitutoelcano.org/wps/portal/web/rielcano_es/publicacion?WCM_GLOBAL_CONTEXT=/elcano/elcano_es/publicaciones/informe-presencia-global-2015.

hecho, lo hace. La Tabla 2 muestra que prácticamente todos los países ven aumentar su presencia europea. En cuanto a Alemania, este crecimiento es significativo –de casi 20 puntos–.

Hay dos excepciones importantes a esta tendencia general, que son el Reino Unido y los Países Bajos. Es más, el hecho de que Alemania esté fortaleciendo su orientación europea mientras que el Reino Unido esté profundizando en sus relaciones extra-comunitarias puede estar explicando, al menos parcialmente, el hecho de que este último haya ascendido a la segunda posición del ranking mientras que Alemania baja a la tercera. Alemania ha recuperado sus niveles de presencia global de 2012 –su proyección exterior total era de 391,8 en 2012 y es de 400,5 en 2014–. La pérdida registrada entre 2012 y 2013 en variables económicas –bienes

primarios, manufacturas y servicios– se recupera este año, así como otros elementos de la dimensión blanda, como la cooperación al desarrollo. En cuanto al Reino Unido, el significativo aumento de 31,8 puntos entre 2013 y 2014 se debe al fortalecimiento de sus relaciones no europeas. La contribución más importante a este incremento es la de los bienes primarios, que crecen un 116%, seguidas de la cooperación al desarrollo –28,5%–, el turismo –12%– y las inversiones –algo más de 8%– (Gráfico 2). Este aumento de los bienes primarios se corresponde con un volumen importante de exportaciones de oro, sobre todo a Suiza, durante 2013. Puesto que se trata posiblemente de un fenómeno coyuntural, no es previsible que se mantenga esta tendencia al alza en futuras ediciones del índice.³



Aunque no haya grandes cambios en las posiciones ocupadas por la mayor parte de los países, pequeñas variaciones apuntan a un cambio de tendencia ya que, en términos generales, los países europeos fortalecen sus posiciones frente a los emergentes.

³ “UK gold exports surge tenfold this year”, Financial Times, 19/VIII/2013.

Tabla 1. Ranking de presencia global 2014 y variaciones respecto de 2013

	País	Presencia global 2014	Presencia global 2013	Variación de valor índice	Variación de posición
1	Estados Unidos	1099,6	1060,1	39,5	=
2	Reino Unido	404,9	373,1	31,8	+1
3	Alemania	400,5	386,2	14,3	-1
4	China	363,5	341,4	22,1	=
5	Francia	321,3	315,2	6,1	=
6	Rusia	295,0	290,0	4,9	=
7	Japón	257,7	256,7	1,0	=
8	Países Bajos	231,2	213,1	18,0	=
9	Canadá	205,4	205,2	0,2	=
10	Italia	176,0	171,8	4,3	=
11	España	169,0	164,2	4,8	=
12	Arabia Saudí	161,3	158,3	3,0	=
13	Australia	155,6	157,7	-2,1	=
14	Bélgica	147,9	134,3	13,6	+1
15	República de Corea	142,4	140,4	1,9	-1
16	Emiratos Árabes Unidos	137,0	121,2	15,7	=
17	India	130,6	117,0	13,6	=
18	Singapur	113,0	112,5	0,5	=
19	Brasil	106,7	107,2	-0,5	=
20	Suiza	103,2	100,4	2,9	=
21	Suecia	87,8	86,3	1,5	=
22	Noruega	82,0	84,0	-2,0	=
23	México	80,7	79,7	0,9	=
24	Malasia	75,7	73,5	2,2	+1
25	Turquía	74,7	73,6	1,1	-1
26	Austria	67,2	63,4	3,8	=
27	Tailandia	66,1	63,3	2,8	=

28	Polonia	62,0	59,4	2,5	+1
29	Dinamarca	60,6	58,4	2,3	+1
30	Irlanda	59,5	55,0	4,5	+1
31	Indonesia	58,0	60,3	-2,3	-3
32	Catar	54,9	52,9	2,0	=
33	Luxemburgo	48,2	44,5	3,7	+4
34	Kuwait	46,6	48,2	-1,7	-1
35	Ucrania	45,5	45,2	0,3	=
36	Nigeria	43,6	47,5	-3,9	-2
37	República Checa	42,0	41,3	0,7	-2
38	Sudáfrica	41,3	42,2	-0,9	=
39	Hungría	38,6	36,7	1,9	+5
40	Grecia	38,2	36,8	1,4	+3
41	Irán	37,9	44,7	-6,7	-5
42	Argentina	36,4	36,9	-0,5	=
43	Kazajstán	36,1	38,1	-2,0	-2
44	Venezuela	35,9	39,1	-3,2	-4
45	Finlandia	35,4	34,1	1,3	+1
46	Portugal	34,9	33,1	1,9	+2
47	Irak	33,9	35,6	-1,7	-2
48	Chile	33,3	33,3	0,0	-1
49	Rumanía	32,8	30,7	2,1	+1
50	Israel	31,9	30,3	1,6	+1
51	Argelia	29,7	31,8	-2,1	-2
52	Colombia	29,3	28,6	0,7	=
53	Vietnam	28,9	25,2	3,6	+2
54	Angola	26,2	26,8	-0,6	=
55	Nueva Zelanda	24,8	24,3	0,5	+1
56	Egipto	24,3	26,9	-2,7	-3
57	Omán	19,0	18,6	0,4	+1

58	Eslovaquia	18,2	17,3	0,9	+3
59	Filipinas	17,5	16,3	1,2	+4
60	Libia	17,4	23,8	-6,4	-3
61	Azerbaiyán	17,3	17,7	-0,4	-1
62	Perú	17,2	18,1	-0,9	-3
63	Bulgaria	16,1	15,4	0,7	+1
64	Croacia	15,5	15,1	0,4	+1
65	Bielorrusia	14,8	16,5	-1,7	-3
66	Marruecos	14,1	13,7	0,4	+1
67	Pakistán	13,8	13,9	-0,1	-1
68	Lituania	12,3	11,6	0,7	=
69	Ecuador	11,5	10,9	0,6	+1
70	Cuba	11,2	11,4	-0,2	-1
71	Eslovenia	10,2	10,1	0,1	=
72	Estonia	7,1	6,9	0,1	=
73	Bangladesh	6,7	6,2	0,4	=
74	Letonia	6,2	5,9	0,3	=
75	Chipre	5,4	5,2	0,2	=
76	Islandia	5,0	4,6	0,4	=
77	Sudán	4,2	3,0	1,2	+3
78	Malta	4,1	4,2	-0,1	-1
79	Sri Lanka	3,8	3,4	0,4	=
80	Siria	3,5	4,0	-0,5	-2

Fuente: Informe Elcano de Presencia Global 2014 / www.globalpresence.realinstitutoelcano.org

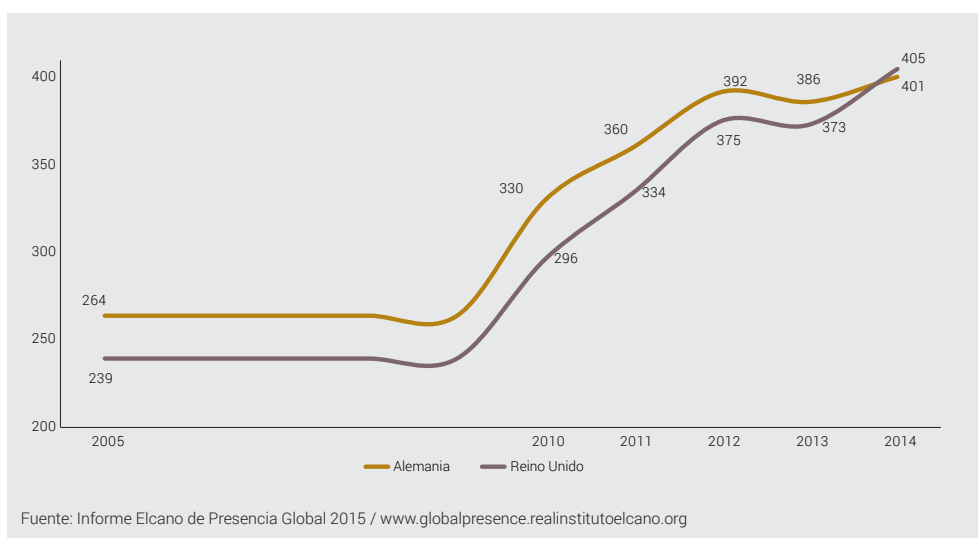
Tabla 2. Ranking de presencia europea 2014 y variaciones respecto de 2013

	País	Presencia europea 2014	Presencia global 2013	Variación de valor índice
1	Alemania	754,9	735,2	19,7
2	Reino Unido	688,5	700,1	-11,5
3	Francia	552,3	545,9	6,4
4	Países Bajos	467,9	479,8	-11,8
5	España	344,9	340,6	4,4
6	Italia	309,3	311,3	-2,1
7	Bélgica	302,7	295,1	7,6
8	Luxemburgo	187,8	184,8	3,0
9	Suecia	160,7	161,1	-0,4
10	Austria	155,3	152,8	2,5
11	Irlanda	125,2	125,0	0,2
12	Polonia	120,1	115,0	5,2
13	Dinamarca	113,7	113,4	0,3
14	República Checa	91,7	91,8	-0,1
15	Hungría	86,5	86,9	-0,4
16	Grecia	72,9	70,6	2,3
17	Portugal	69,6	65,7	3,9
18	Finlandia	68,1	64,5	3,6
19	Rumanía	47,6	42,9	4,7
20	Eslovaquia	37,0	36,2	0,8
21	Croacia	34,6	31,5	3,0

22	Eslovenia	23,5	23,3	0,2
23	Bulgaria	23,0	22,5	0,5
24	Lituania	21,7	22,1	-0,4
25	Estonia	14,1	13,8	0,3
26	Chipre	10,9	10,7	0,2
27	Letonia	10,7	10,0	0,7
28	Malta	7,6	7,6	0,0

Fuente: Informe Elcano de Presencia Global 2014 y 2015 / www.globalpresence.realinstitutoelcano.org

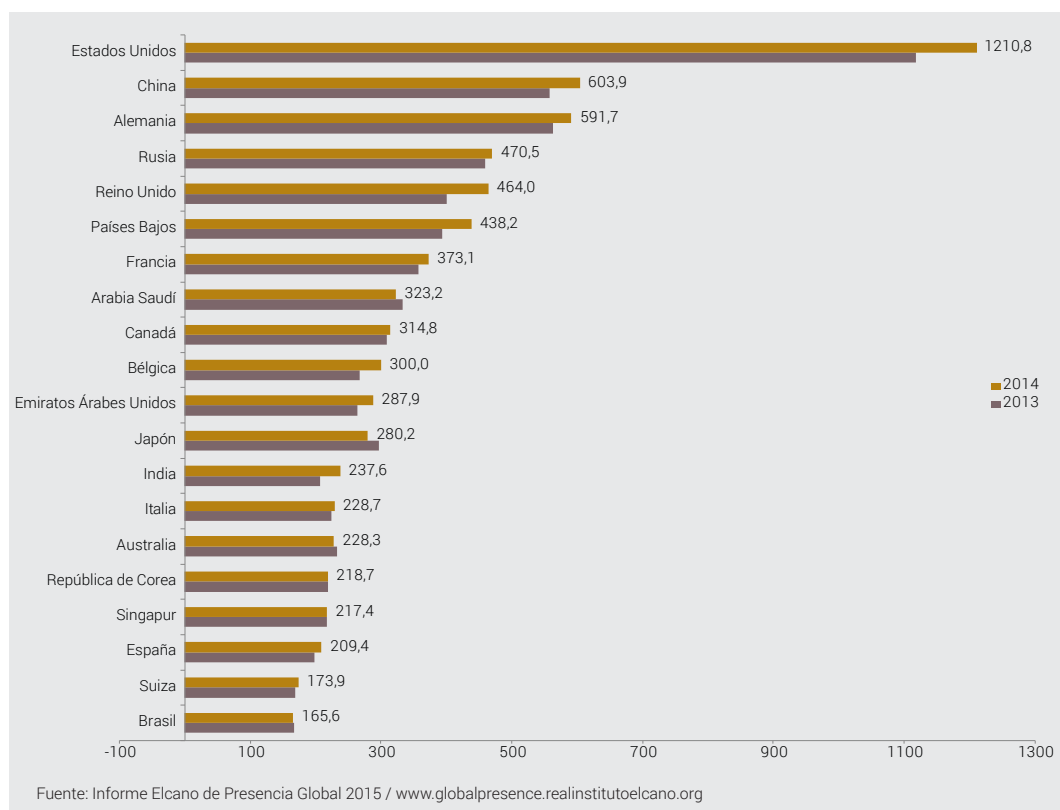
Gráfico 2. Índice de presencia global del Reino Unido y de Alemania, 2005-2014



El análisis por dimensiones muestra que el top 20 del ranking de presencia económica en 2014 sufre cambios importantes respecto a 2013. La India supera a Singapur e Italia deja

atrás a Australia, al igual que Bélgica a Japón y China sube una posición, hasta la segunda, dejando a Alemania en la tercera (Gráfico 3).

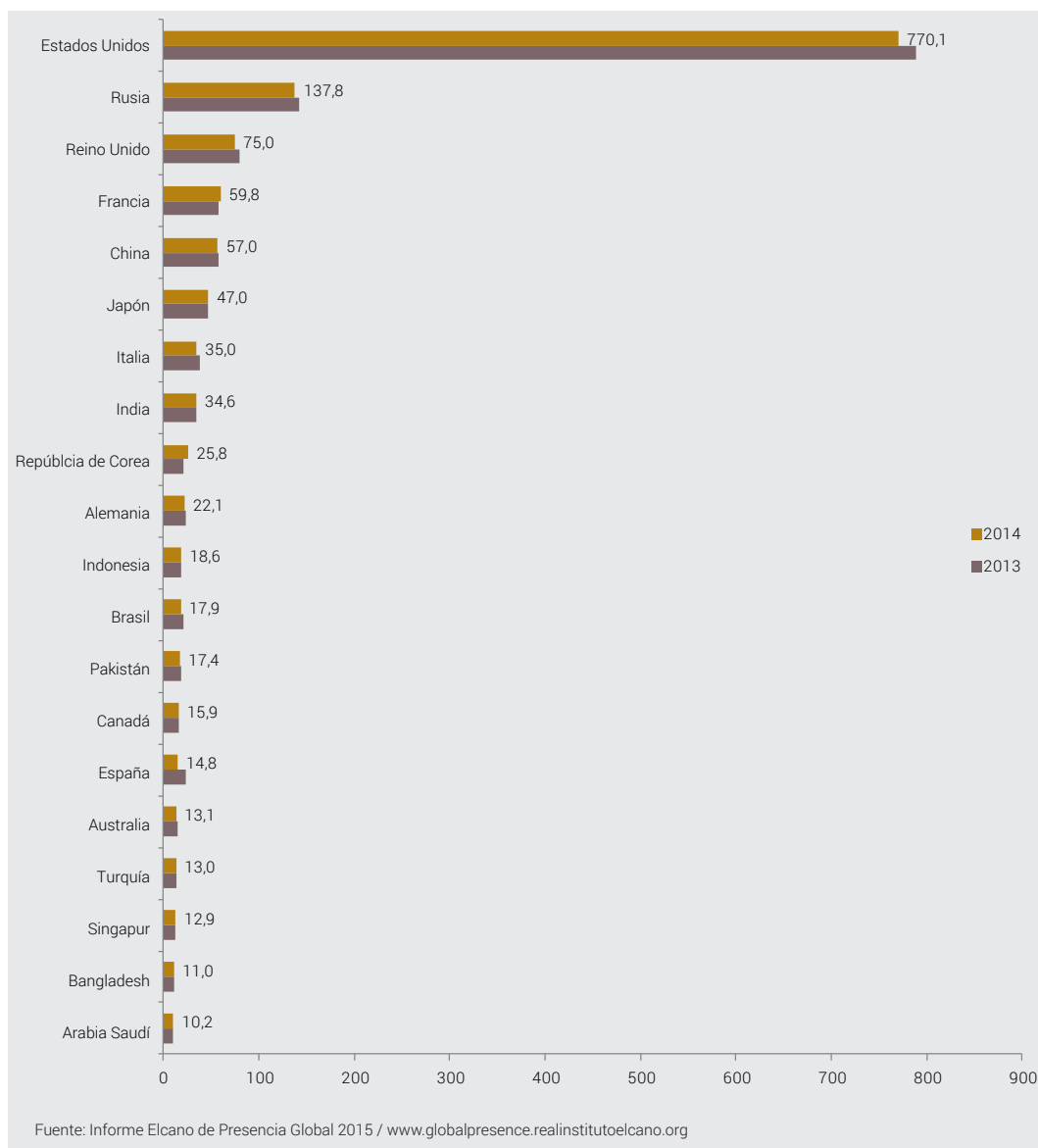
Gráfico 3. Ranking de presencia económica, 2014 (top 20)



El cambio más significativo en el top 20 del ranking de presencia militar es la caída de la proyección de España, que baja de la novena posición en 2013 a la 15ª en 2014. Además, Brasil pierde una posición mientras

que Corea del Sur e Indonesia suben tres y dos respectivamente; unos resultados que vendrían a confirmar el proceso de militarización de diversos países de Asia Oriental (Gráfico 4).

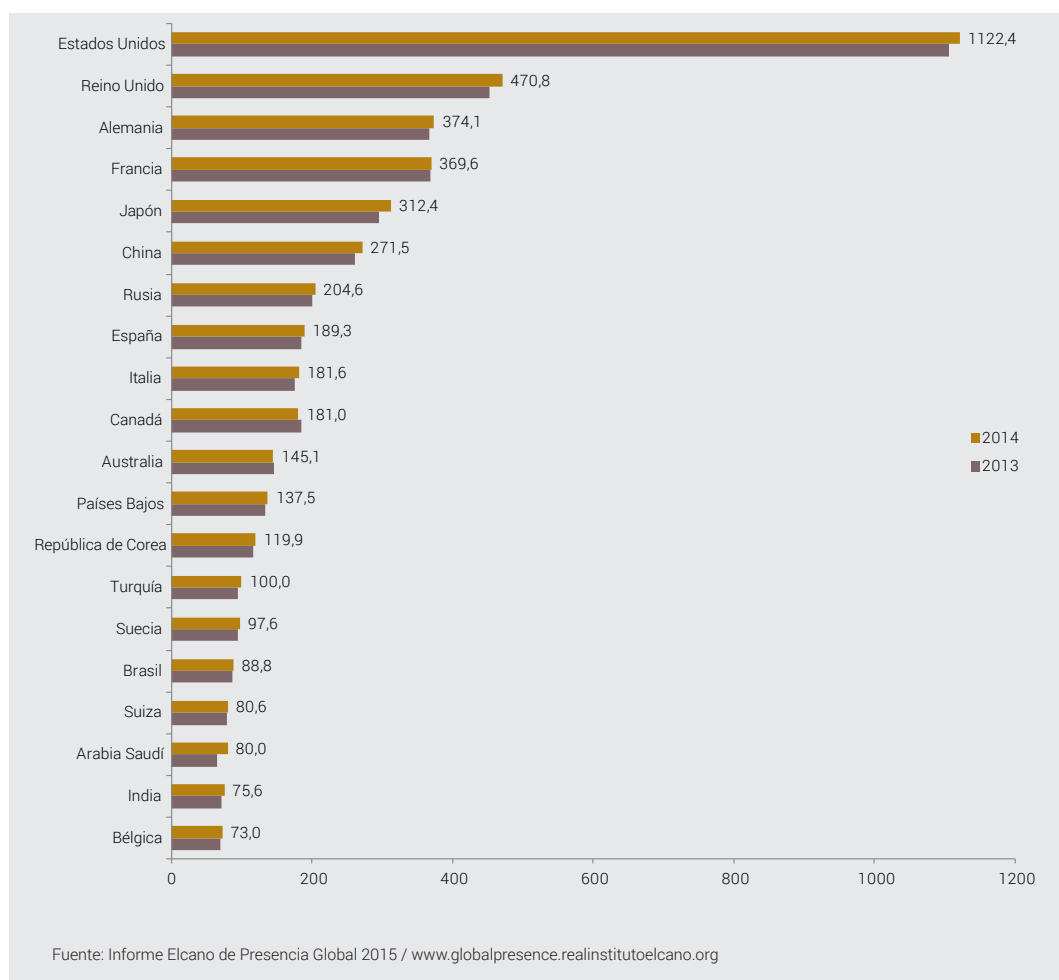
Gráfico 4. Ranking de presencia militar, 2014 (top 20)



Por último, en lo que respecta a la dimensión blanda, cabe señalar que Alemania, España, Italia y Turquía suben una posición y Arabia

Saudí dos en el top 20 del ranking por valor índice. Por el contrario, Francia, Bélgica y la India pierden una y Canadá dos (Gráfico 5).

Gráfico 5. Ranking de presencia blanda, 2014 (top 20)



La edición del año pasado mostraba la desaceleración del proceso de globalización (Olivé et al., 2014). Aunque los datos para 2014 muestran una cierta recuperación del ritmo de globalización, el aumento de la presencia agregada de los 80 países

es significativamente menor que las tasas de crecimiento registradas en períodos previos (Gráfico 6). Al igual que el año pasado, el estancamiento del proceso de globalización podría estar resultando en una reconcentración de la presencia global

–y de varias de sus dimensiones– en un menor número de países. De hecho, la reconcentración entre 2013 y 2014 es mayor que entre 2012 y 2013 y afecta no solamente a la presencia económica sino también a la militar y, como resultado, a la proyección total. El índice Herfindahl-Hirschman (IHH) de presencia global es de 7,5. De hecho, la única dimensión que continúa su tendencia a la desconcentración es la blanda, con un IHH

de -10 (Gráfico 7). A pesar de los resultados para el año pasado, y dado el intenso grado de desconcentración a principios de este decenio hay, de media, una mayor dispersión de la presencia económica y blanda en el período 2010-2014; aunque ésta sea mucho menos intensa que en períodos previos para el caso concetro de la presencia económica (Gráfico 8).

Gráfico 6. Presencia global total por dimensiones, 1990-2014

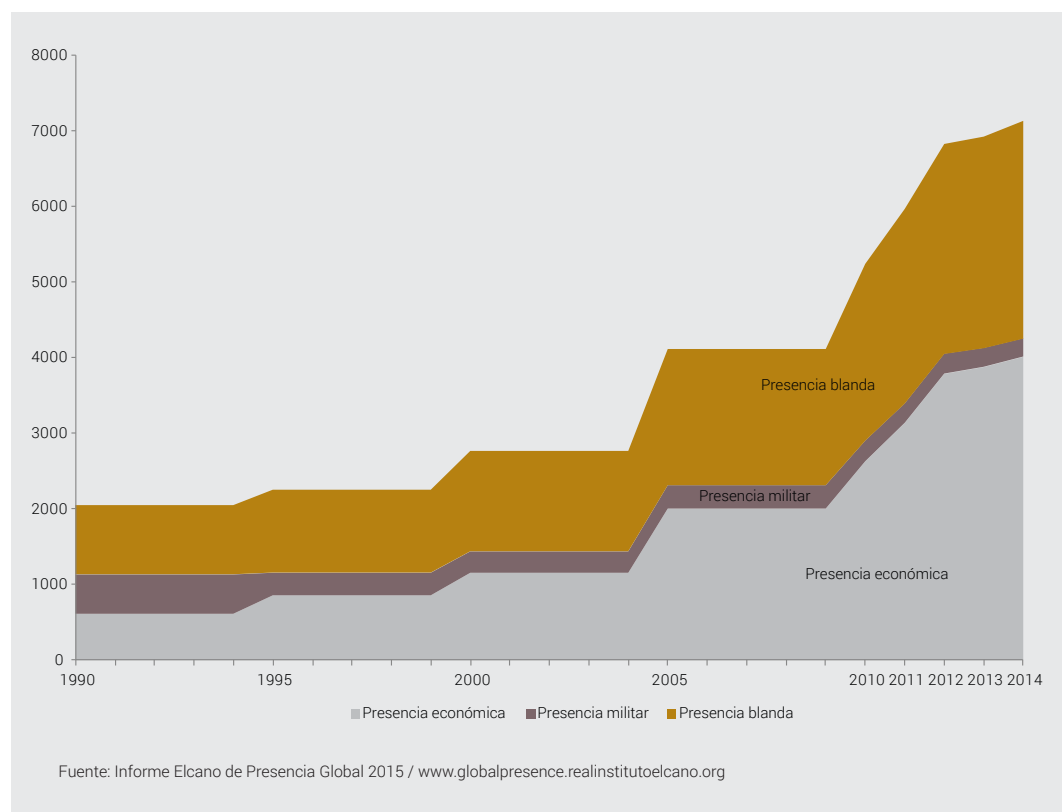


Gráfico 7. Índice Herfindahl-Hirschman (IHH) de concentración, por dimensiones, 2013-2014

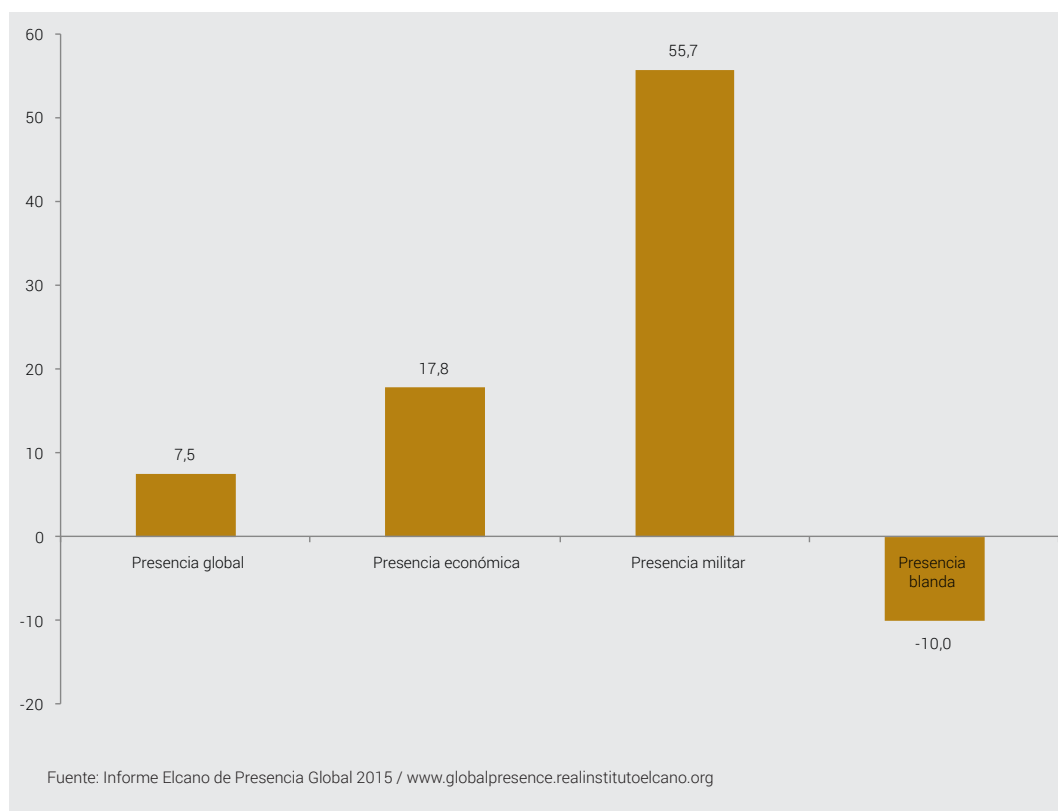
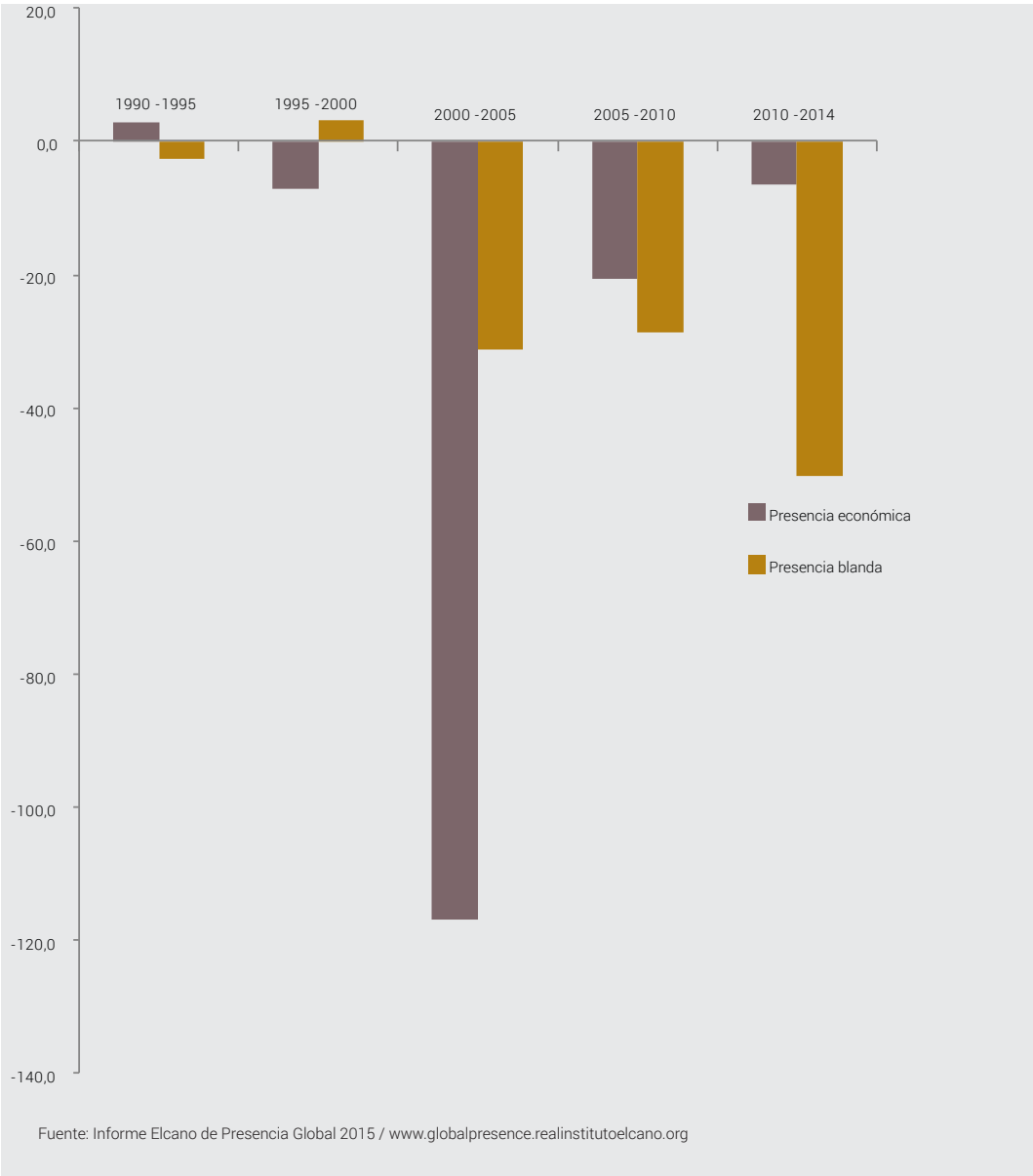


Gráfico 8. Índice Herfindahl-Hirschman (IHH) de concentración, por dimensiones y sub-períodos, 1990-2014



Conclusiones

En la edición 2014 del Índice Elcano de Presencia Global se produce una variación llamativa en los principales puestos del ranking, que es el ascenso de Reino Unido a la segunda posición. Este incremento se debe principalmente a su dimensión económica y por un incremento coyuntural de las exportaciones de bienes primarios, que previsiblemente no se sostendrá en años posteriores. Además, el hecho de que Alemania esté fortaleciendo su orientación europea mientras que el Reino Unido esté profundizando en sus relaciones extra-comunitarias puede estar explicando, al menos parcialmente, esta situación. Por otro lado, se detecta una tendencia de cierta ralentización del aumento de presencia de países emergentes, principalmente países petroleros que están perdiendo presencia global a través de la variable energética, lo que se debe sobre todo a la evolución de los precios de la energía. Al mismo tiempo, los países europeos registran, en general, una recuperación en sus variables económicas de presencia global –notablemente en los campos de las manufacturas y de

los servicios–. A pesar de producirse cierta recuperación del crecimiento de la presencia global a nivel mundial, el ritmo es muy inferior al de otros períodos del proceso de globalización, lo que invita a pensar al mantenimiento de una senda de estancamiento de la globalización, que podría estar resultando en una reconcentración de la presencia global –y de varias de sus dimensiones– en un menor número de países.

The international position of Spanish companies: on the rise

William Chislett

Spanish companies stepped up their direct investment abroad in 2014, but it was still far from the pre-crisis annual average between 2005 and 2007.

Summary

Spain's internationalisation, as measured by exports and direct investment abroad, has been remarkable and it happened in a relatively short period. The stock market has played a key role in this process.

Analysis

Spanish companies invested €30.6 billion abroad last year, up from €25.8 billion in 2013 but far from the average of €94.4 billion between 2005 and 2007 before the country entered recession, according to UNCTAD's 2015 World Investment Report published on 24 June. Spain's outflows of direct investment continued to be the world's 12th largest (see Figure 1).

Figure 1. FDI outflows: world-ranking of top home countries, 2013 and 2014 (US\$ billion) (1)

	2013	2014
1. US	328	337
3. China	101	116
5. Germany	30	112
8. France	25	43
9. Netherlands	57	41
11. Ireland	24	32
12. Spain	26	31

(1) Figures rounded to nearest whole number.
Source: UNCTAD, World Investment Report 2015.

The outward stock of investment, however, dropped from €719.4 billion to €673.9 billion, as a result of divestments for strategic reasons or in order to reduce debt burdens

(for example in the case of Telefónica). In GDP terms, Spain's stock at 47.9% was the second-largest among the EU's five biggest economies (see Figure 2).

Figure 2. Outward FDI stocks of largest EU countries, 2014 (US\$ billion and % of GDP) (1)

	Stock	% of GDP
France	1,279	44.9
Germany	1,583	41.0
Italy	548	25.5
Spain	674	47.9
UK	1,584	53.8

(1) Figures rounded to nearest whole number.

Source: UNCTAD, World Investment Report 2015.

Corporate Spain was a late-comer to expanding abroad, which began in earnest during the 1990s, following the country's membership of the European Community, which opened up the economy, and gathered pace after Spain became a founding member of the euro zone in 1999. The outward stock of investment rose 45-fold between 1990 and 2014, making Spain the fifth most-internationalised economy based on the volume of its foreign trade and direct investment compared with 14th in nominal GDP terms. Spain accounted for 2.6% of the world's stock of outward investment in 2014, well above its 1.8% share of GDP and 1.6% share of global exports.

Latin America was a natural first choice for companies investing abroad. As well as cultural and linguistic affinities, there were factors that pulled firms to the region. Economic liberalisation and privatisation opened up sectors that were hitherto off-limits, and the region's poor infrastructure was in constant need of development. The region accounted for 17.1% of Spain's total direct investment outflows between 1996 and 2003, and this dropped to 8.5% in 2004-13 as the focus switched to other parts of the world. The combined share of the US and Spain, the two largest investors, in the region's foreign direct investment flows fell from 50.4% in 1996-2003 to 32.4% in 2004-13 (see Figure 3).

Figure 3. FDI to Latin America and the Caribbean by main home countries (% shares)

	Flows 1996-2003	Flows 2004-13	Stocks 2013
US	33.3	23.9	23.8
Netherlands	8.2	13.9	16.7
Spain	17.1	8.5	10.6
UK	3.3	4.2	3.7
France	4.1	3.2	3.1
Switzerland	1.3	3.7	2.4

Source: UNCTAD, World Investment Report 2015.

Latin America generated €81.2 billion of net profits for Spanish companies between 2007 and 2012, and they were more stable than those earned in other parts of the world.

Spanish companies started a new wave of acquisitions around a year ago and mostly away from Latin America (see Figure 4),

following the recovery in the domestic economy and spurred by large cash reserves, interest rates at historically low levels, an abundance of liquidity in markets and buoyant stock markets with an appetite for those companies financing their purchases by increasing their capital.

Figure 4. Spanish acquisitions abroad in the last 12 months

	Flows 1996-2003	Flows 2004-13	Stocks 2013
Repsol	Oil and gas		100% of Canadian Talisman Energy, €6.6bn plus debt
Gas Natural Fenosa	Gas		Chilean Compañía de Electricidad, €2.6bn
CLH	Oil products pipeline		UK distribution network, €138mn
BBVA	Banking		15% of Turkey's Garanti Bank, €2bn
Banco de Sabadell	Banking		Takeover of UK's TSB, €2.3bn

Caixabank	Banking	Offer for 56% of Portugal's BPI, €1.08bn
Abertis	Infrastructure	90% of Italy's Wind Galata, €693mn
Vidrala	Container glass	UK's Encirc, €408mn
NH	Hotels	Colombia's Royal, €66mn
Tubacex	Stainless steel tubes	68% of India's Prakash and 65% of Italy's IBF, around €60mn
Grifols	Pharmaceuticals	45% of US Alkatest, €38mn
Enagas	Gas	Acquired with Belgium's Fluxys Swedegas for €200mn
Grupo Antolin	Auto-parts	Acquired the car interior division of Magna for €490m.

Source : UNCTAD, World Investment Report 2015.

For several years there have been more Spanish companies in the annual ranking of the world's top transport developers by the US publication Public Works Financing than any other country. The latest ranking, published

last November, has six Spanish companies in the top 12 and another three make the top 39. These companies continue to win big contracts abroad (see Figure 5).

Figure 5. Infrastructure contracts won by Spanish companies in 2015

Spanish Company	Country	Details
Duro Felguera	Brazil	€800mn contract with General Electric to build two gas-fired thermoelectric plants
Sacyr	Colombia	€223mn contract to build a 2.3km bridge over the Magdalena River, the country's longest
ACS	Canada	Part of a consortium that won a €4bn turnkey contract to build the Eglinton Crosstown light-rail project in Toronto

ACS	Canada	Part of a consortium that won a €1.8bn turnkey contract to build a bridge in Montreal over the St. Lawrence river
Acciona	Norway	Part of a consortium with Italy's Ghella to build twin tunnels 20km-long linking Oslo and Ski
Talgo	Saudi Arabia	Supply six diesel-electric trains for the Riyadh-Dammam line in deal worth more than €200mn

Source: companies.

The Spanish stock exchange has played a key role in companies' internationalisation. In the words of Antonio Zoido –the exchange's president–, size, being listed and internationalisation feed off one another and form a virtuous circle. The companies that comprise the Ibex-35, the benchmark index of the exchange, which account for a tiny 0.1% of the total number in Spain (close to 70% of GDP), generated abroad 64% of their total revenues last year, up from 47% in 2007 and 24% in 1997. The Ibex medium cap and small cap companies obtained a similar share of

their revenues from abroad (65.8% and 64.9%, respectively), while the rest of listed companies generated only 39.4% internationally.

In terms of capitalisation, some of the Ibex companies are among the largest in the world in their respective sectors (see Figure 6).¹ The stock market is very active: the five initial public offerings (IPOs) raised €8.4 billion, more than a fifth of the funds for European new listings in the first half of this year and seven times Germany's amount.

Figure 6. Capitalisation of some of the Ibex-35 companies (US\$ million and position in world and Europe)

	Capitalisation	Sector	World position	Europe position
Abertis	16,242	Motorways	2nd	2nd
Santander	106,102	Banking	8th	2nd
BBVA	63,886	Banking	18th	5th
Ferrovial	15,895	Construction & engineering	2nd	2nd
ACS	11,314	Construction & engineering	4th	4th
Iberdrola	41,561	Electricity	5th	3rd
Gas Natural	22,478	Gas	2nd	1st

¹ Much more information about the international position of listed Spanish companies is contained in the pioneering report *Posición internacional de la empresa cotizada española* published in Spanish on 2 July 2015 by the Spanish stock exchange and Telefónica, and available at <http://publicaciones.bolsasymercados.es/otras/ipice2015/index.html>.

Repsol	25,878	Oil & gas	12th	7th
Telefónica	70,831	Telecoms	4th	2nd
Inditex	100,017	Fashion retailer	1st	1st

Source: MDCI Blue Book, Developed Markets. Data at 31/III/2015.

Spain is in the curious situation of having a small group of very large companies at one end of the corporate spectrum and at the other end 94% of firms are micro-businesses. The average number of employees per company in Spain was 4.7 in 2014 compared with 5.7 for France and 11 for the UK and Germany. Only Italy among the big EU countries has fewer workers per company (4.0).

The country needs companies of a larger size so that the costs involved in exporting regularly and investing abroad are sufficiently compensated by profits appropriate for the level of productivity.

Telefónica, fully privatised as of 1997, is a prime example of a company that has benefited from being listed ever since it was founded in 1924. Between 1989, when the company began to be privatised, and 2014 its customers rose 28-fold to 341 million and the number of countries where it operated increased from one (Spain) to 21. Revenues soared 12-fold to €50.3 billion. Today, it is the second most-internationalised telecoms group in the world after Vodafone: last year 88% of its accesses were from outside its market of origin and 76% of its revenues, compared with 96% and 85%, respectively, for Vodafone.

The international position of Spanish companies has also been strengthened during the country's crisis by the surge in exports. Indeed, it was exports that pulled Spain out of recession in 2014 and prevented the

economy's shrinkage from being deeper between 2009 and 2013. Exports of goods and services have increased from 27% of GDP in 2007 to more than 34%, and even taking into account the decline in GDP this is a significant structural change. The success has helped to turn around the current account: from a deficit of 10% of GDP in 2007 to a small surplus in 2013 and 2014.

Despite this, reducing the negative net international investment position (NIIP, the difference between external financial assets and liabilities) has proved to be very gradual (from 92.6% of GDP in 2013 to 93.5% in 2014). A negative figure indicates a debtor nation and a positive one a creditor country.

This is a cause of concern as it exposes Spain to adverse shocks or shifts in market confidence. According to the European Commission, even under relatively benign growth and inflation scenarios, Spain would need to achieve a record current account surplus of 1.7 % of GDP on average over the 2014-24 period in order to halve its NIIP-to-GDP ratio by 2024.

Conclusion

The challenge ahead is to build on the internationalisation success and not let it ease up now that Spain is out of recession and growing at an accelerating pace.

Valores culturales japoneses en las relaciones empresariales

Gloria García

Este ARI está basado en una investigación más amplia que realicé en Japón en mi estancia como Investigador Visitante del Instituto de Ciencias Sociales de la Universidad de Tokio². Su propósito es explicar en profundidad la importancia de entender los valores culturales japoneses que afectan a los negocios para establecer y desarrollar relaciones empresariales con organizaciones japonesas y, de este modo, consolidar las relaciones empresariales españolas en Japón.¹

Resumen

La situación de las relaciones empresariales entre España y Japón todavía no ha alcanzado los niveles que podrían esperarse, aunque ha mejorado en los últimos años. Sin embargo, por las características específicas de la economía y sociedad japonesas, Japón continúa siendo un país en el que hacer negocios es a menudo un reto. Las tradicionales características y valores que han guiado a los japoneses a lo largo de los años permanecen en el modo en que la mayor parte de los adultos japoneses actúan en

público. Tratar efectivamente con el entorno empresarial japonés continúa exigiendo un profundo conocimiento del significado de las acciones externas ya que reflejan los valores culturales y normas sociales subyacentes.

El objetivo de este trabajo es analizar el efecto de los valores culturales japoneses en el establecimiento y mantenimiento de las relaciones de negocios y destacar la importancia de comprender estos valores culturales en profundidad para hacer negocios duraderos en Japón.

Análisis

(1) Introducción

Todos los países tienen valores culturales específicos que son parte de cada cultura nacional y, aunque las personas de diferentes países pueden compartir algunos valores, también tienen valores culturales específicos que son distintos. Estas diferencias en los valores culturales causan diferentes formas de pensar y comportarse que no deben entenderse en términos de dualidad, tal como la dicotomía Este-Oeste, sino como una cuestión de grado.

Así, no sólo los occidentales suelen encontrar más dificultades en hacer negocios con

1 Versión original en inglés: G. García (2'15), "Japanese cultural values in business relationships", ARI nº 29/2015, Real Instituto Elcano, 12/VI/2015, http://www.realinstitutoelcano.org/wps/portal/web/rielcano_en/contenido?WCM_GLOBAL_CONTEXT=/elcano/elcano_in/zonas_in/asia-pacific/ari29-2015-garcia-japanese-cultural-values-business-relationships

2 Me gustaría agradecer el apoyo recibido de varios académicos japoneses y de diversas instituciones japonesas de promoción exterior durante mi estancia, especialmente a la Cámara de Comercio e Industria de Tokio.

asiáticos sino que también personas de diferentes países de Asia se dan cuenta de que ellos mismos actúan de forma diferente en los negocios internacionales. De esta forma, aunque los países asiáticos comparten ciertos valores culturales también tienen valores diferentes y específicos porque cada cultura nacional es única.

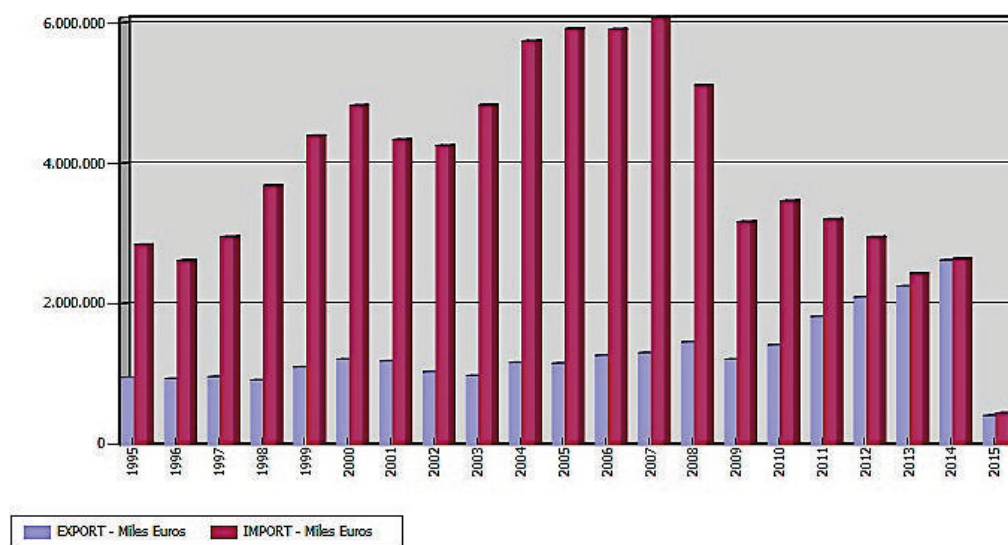
Este trabajo tiene el doble objetivo de analizar el efecto de los valores culturales en el establecimiento y mantenimiento de las relaciones de negocios y de destacar la importancia de comprender en profundidad estos valores culturales para hacer negocios en Japón de forma satisfactoria. Para ello, primero presentaré brevemente

la situación de las relaciones empresariales entre España y Japón. A continuación analizaré las fuentes de los valores culturales japoneses, describiré los valores culturales en los negocios que he identificado en mi investigación y explicaré su importancia en el establecimiento y mantenimiento de relaciones empresariales a largo plazo en Japón. Finalizaré presentando las conclusiones relevantes.

(2) Relaciones empresariales entre España y Japón

A pesar de las largas y buenas relaciones entre España y Japón, establecidas en 1868 con la firma del Tratado de Amistad, Comercio y Navegación y mantenidas

Figura 1. Comercio entre España y Japón (miles de euros)

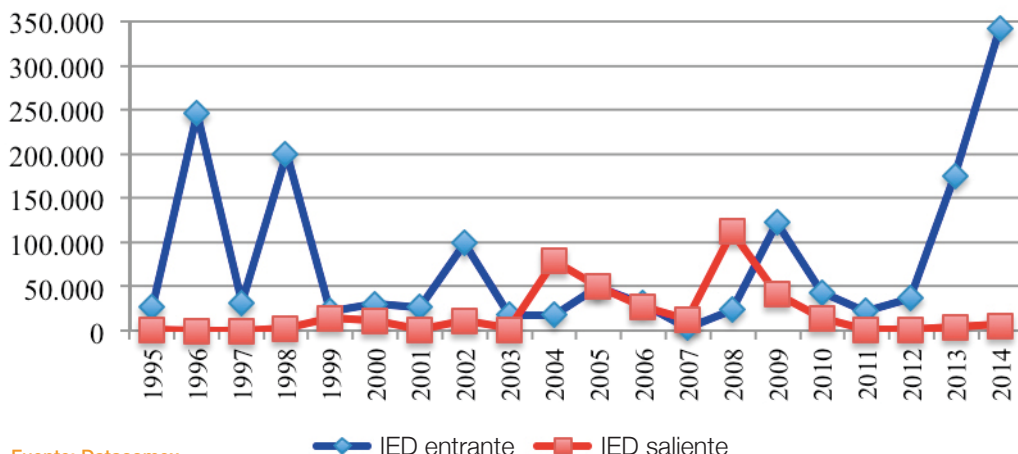


Fuente: Datacomex.

con el restablecimiento de las relaciones diplomáticas en 1952, la situación del comercio e inversiones bilaterales todavía no ha alcanzado los niveles que podría esperarse

aunque ha mejorado en los últimos años. Japón siempre ha mantenido un superávit

Figura 2. IED entre España y Japón (miles de euros)



Fuente: Datacomex.

comercial con España, aunque la diferencia entre exportaciones e importaciones españolas se ha ido reduciendo desde hace poco tiempo. Como se muestra en la Figura 1, esto es el resultado tanto del incremento de las exportaciones españolas como de las importaciones procedentes de Japón, especialmente desde el año 2009. Así, la cobertura de las importaciones españolas por las exportaciones a Japón ha ido aumentando desde el 33,48% en 1995 al 99,20% en 2014.

Respecto a la inversión extranjera directa (IED), la diferencia entre la IED a España y desde España muestra que Japón ha mantenido un gran saldo neto positivo de IED (Figura 2).

Al igual que con España, las relaciones comerciales entre la UE y Japón han mostrado continuos superávits a favor de Japón, pero las cifras entre exportaciones e importaciones

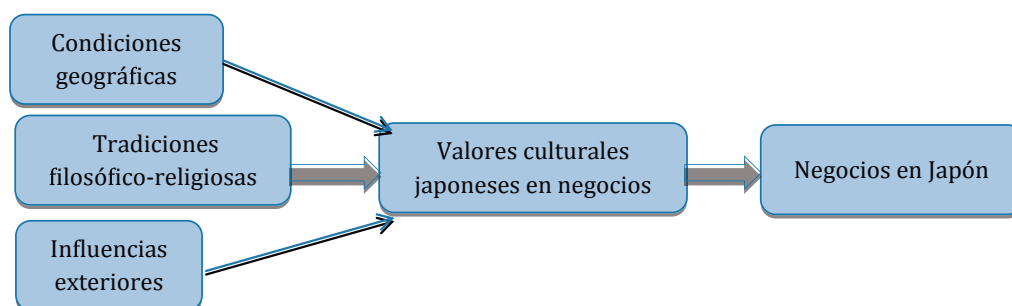
han ido convergiendo en los últimos años. Sin embargo, por las características específicas de la economía y sociedad japonesas, Japón continúa siendo un país en el que hacer negocios es, con frecuencia, un reto.

Uno de los factores que pueden causar esta situación es el inadecuado conocimiento de los valores culturales japoneses, provocando malentendidos, complicando la comunicación y dificultando el trabajo conjunto. En los negocios internacionales, las interpretaciones equivocadas no son únicamente una cuestión de idioma sino también de una correcta comunicación intercultural, ya que las mismas palabras pueden tener diferentes significados para personas de diferentes culturas. Para comunicarse adecuadamente con japoneses es necesario aprender y comprender su cultura y costumbres también.

La comprensión real de los valores culturales que afectan a los negocios no consiste en un conocimiento general, como es el caso de los datos básicos o de alguna cortesía tal

percibir el mundo de la misma manera. Los valores son el nivel más profundo de la cultura, siendo el nivel más externo las cosas que pueden observarse directamente, como por

Figura 3. Influencias en los negocios en Japón



Fuente: elaboración propia.

como saludar con una inclinación o entregar y recoger la tarjeta de visita con ambas manos. Esta comprensión superficial no ayudará a hacer negocios en Japón. Es esencial saber cómo los valores culturales japoneses influyen en aspectos de los negocios tales como la forma de hacer contactos y mantener las relaciones, de adaptarse al extremadamente competitivo y cambiante mercado japonés o de proporcionar el excepcional nivel de servicio.

Los japoneses están bien preparados sobre la cultura y costumbres del país donde quieren hacer negocios y adaptan sus actos a los locales. Similarmente, hacer negocios en

ejemplo el modo en que se hacen las cosas. El modo de actuar puede ser visto, pero no los valores culturales subyacentes que dan el significado a las acciones y que suelen mantenerse, aunque sean expresados de forma diferente.

Los valores culturales específicos permiten a las personas de cada sociedad saber lo que es apropiado en cada situación y, por ello, representan las ideas y creencias compartidas implícita o explícitamente sobre lo que está bien, es correcto y deseable para la comunidad. Estas formas aceptadas de hacer las cosas determinan las normas sobre el modo en que las personas deberían actuar y comportarse en público.

(3) Fuentes de los valores culturales japoneses

En este trabajo se entiende cultura como los valores, normas, creencias, actitudes y comportamientos aprendidos y compartidos por un grupo de personas, que les permite

Las tradiciones culturales japonesas provienen de varias fuentes como son las condiciones geográficas, las influencias externas durante su historia y sus tradiciones filosófico-religiosas.

(3.1) Condiciones geográficas de Japón

El aislamiento geográfico de Japón, su relativamente pequeño tamaño de aproximadamente un 75% el de España y su gran población de aproximadamente tres veces la española, ocasionaron una estrecha proximidad física entre las personas. Esta cercanía llevó a que los japoneses trabajaran en colaboración o en grupo, se preocuparan de los sentimientos ajenos y fueran conscientes de la posición social relativa entre cada dos personas. Adicionalmente, los frecuentes desastres naturales, tales como tifones, terremotos, inundaciones o desprendimientos de tierras, fomentaron un gran respeto por la naturaleza y la intención de vivir en armonía con ella en lugar de tratar de controlarla.

(3.2) Influencias externas a lo largo de la historia de Japón

A lo largo de su historia, Japón ha recibido diversas influencias culturales del exterior. La primera procedió de China en el siglo IV y posteriormente, en el siglo XVI, de los países de Europa Occidental. Principalmente Portugal y España y, más tarde, los Países Bajos tuvieron un contacto directo con los japoneses hasta el Edicto de 1635 por el que se determinaba el cierre de Japón, se prohibía a los japoneses salir de Japón y volver si estaban viviendo fuera. Durante 200 años Japón estuvo oficialmente, aunque no completamente, cerrado y no se abrió de nuevo oficialmente hasta la Restauración Meiji en 1868. A mitad del siglo XIX la influencia occidental llegó a Japón procedente de EEUU pues, en el año 1853, cuatro barcos norteamericanos arribaron al puerto de la Bahía de Tokio con el propósito de re-establecer el comercio y el diálogo entre Japón y Occidente. Este contacto con un Occidente industrializado llevó a Japón la democracia con un

parlamento constitucional, el acceso a la tecnología moderna y el conocimiento sobre el estilo de vida occidental.

Así, los japoneses han desarrollado la costumbre de adoptar los elementos útiles de las culturas extranjeras, fusionarlas con las costumbres locales y adaptarlas al uso japonés (iitoko-dori).

(3.3) Tradiciones filosófico-religiosas japonesas

Como parte de la cultura, las tradiciones filosóficas y religiosas son las creencias y reglas que guían a las personas en sus decisiones y juicios a lo largo de su vida. Las tradiciones filosófico-religiosas japonesas han sido desarrolladas a lo largo de la historia de Japón como resultado de la combinación de varios sistemas de pensamiento.

El sincretismo es quizá el fenómeno más importante en toda la historia filosófico-religiosa de Japón. Las creencias del shintō y del budismo se unieron cuando éste fue introducido en Japón en el siglo VI y el confucianismo y budismo estuvieron siempre estrechamente interrelacionados en Japón ya que la introducción del confucianismo se produjo junto con la del budismo-zen. Esta es la principal razón de que la mayoría de los japoneses no puedan distinguir con claridad entre sus diferentes tradiciones filosófico-religiosas más allá de sus ritos y de que sea difícil atribuir con certeza los específicos valores culturales que provienen de cada tradición.

El pensamiento japonés se dirige a la realidad de este mundo y da importancia a los valores que son convenientes para la vida diaria. Así, shintō, budismo-zen y confucianismo

son tres tradiciones que han tenido una mayor influencia en la formación del modo de pensar empresarial japonés. Ciertos valores culturales en los negocios derivados de estas tres tradiciones son la base sobre la que los japoneses valoran su propio comportamiento y el de los otros.

(4) Valores culturales japoneses en las relaciones empresariales

La sociedad japonesa no es tan homogénea como habitualmente es descrita ya que hay variaciones según la región, tamaño de la localidad, área urbana o rural, educación, trabajo o minoría. Sin embargo, como comparten valores culturales y reglas de conducta, existe un alto grado de homogeneidad en sus costumbres sociales pero no tanto en su origen étnico o estilo de vida. Se suele decir que los occidentales hablan y actúan según lo que piensan y que los japoneses se expresan y comportan según lo que el grupo considera adecuado. Aunque obviamente los japoneses no son todos iguales, en público se comportan de forma similar en cada situación según lo que socialmente se considera apropiado, en lugar de según lo que ellos puedan considerar individualmente.

En base a mi experiencia y a mi investigación en Japón, a continuación explico en profundidad 13 valores culturales japoneses en los negocios que he identificado como esenciales y que, no sólo deben ser conocidos sino comprendidos correctamente para crear y mantener relaciones empresariales con los japoneses. Estos valores han moldeado el modo de pensar japonés y formado las características del modo japonés de hacer negocios.

(4.1) Importancia de las relaciones personales

La cultura tradicional japonesa considera a los individuos en el contexto de sus relaciones sociales. Las relaciones son fundamentales en la estructura social japonesa y un sistema de sutiles normas sociales regulan cada tipo de relación interpersonal. Las relaciones interpersonales en los negocios son una de ellas.

(4.2) Guardar las apariencias en público

Quizá uno de los más importantes valores culturales japoneses es guardar las apariencias en público, no sólo para evitar desprestigiarse uno mismo sino también para evitar hacer quedar mal a otras personas en público. Los japoneses tratan de encontrar un modo apropiado de adaptar lo que quieren a los deseos de los demás y evitan ofender o dañar la imagen pública de los demás mediante la mejora del carácter propio.

(4.3) Autocontrol de los sentimientos y autodisciplina

Suele asombrar la forma en que los japoneses se comportan en situaciones críticas, es decir, como mantienen el control y la disciplina con independencia de lo que ocurra. Autocontrol implica poder ocultar los sentimientos, emociones y reacciones ante cada situación. Autodisciplina es la capacidad de esforzarse por lo que se piensa es lo correcto en lugar de ceder al impulso de desistir.

(4.4) Importancia del silencio

Un proverbio japonés dice: “el silencio es oro” (iwanu ga hana). El silencio es importante en Japón y el budismo-zen ha tenido una gran influencia en el modo en que los japoneses consideran al silencio. Esto es, la verdad no

puede ser descrita verbalmente sino que existe sólo en silencio ya que, aunque las palabras son necesarias para expresar conceptos, el lenguaje impide una comprensión profunda de la realidad que existe más allá de las palabras.

(4.5) Esfuerzo por la perfección

El esfuerzo personal de los japoneses por la perfección, hasta en los más pequeños detalles, es un valor cultural que puede verse reflejado en el habitual nivel de calidad y servicio que existe en Japón. Cada uno trata de alcanzar la perfección en lo que hace aunque sepan que tal vez no sea posible. Así, dominar la técnica mediante una constante repetición no es suficiente sino que debe conseguirse hacer las cosas en un estado mental que no exija un esfuerzo consciente (mushin).

(4.6) Flexibilidad para adaptarse a los cambios

En el entrenamiento zen se dice que: “la mente más extraordinaria es como el agua” porque el agua está siempre cambiando de forma para adaptarse a toda clase de entornos. La flexibilidad se obtiene evitando los apegos, es decir, siendo capaz de cambiar para adaptarse a las nuevas situaciones que van a ocurrir. En un mundo en constante cambio es necesario deshacerse de cosas y pensamientos.

(4.7) Todo cambia y nada es permanente

Los japoneses son realmente conscientes de la transitoriedad y fugacidad de la vida (mujo) y, así, comprenden que la realidad no es fija sino que está cambiando continuamente. Los sucesos son meras circunstancias temporales y las palabras dejan de tener sentido tan pronto salen de su contexto original ya que las mismas circunstancias nunca ocurrirán de nuevo.

(4.8) Importancia de las circunstancias

Las circunstancias son importantes porque el modo apropiado de actuar es entendido como el comportamiento que es esperado en cada circunstancia. Las acciones no son buenas ni malas por sí mismas sino que su significado y valor depende completamente de la circunstancia, el propósito, el momento y el lugar. Las acciones individuales que son convenientes para el grupo son buenas y las que lo perjudican son malas.

(4.9) Armonía entre los miembros del grupo

La armonía debe ser entendida en el sentido de evitar los enfrentamientos directos en la vida diaria. El conflicto surge de la relación entre las personas y, por tanto, la armonía entre los miembros del grupo es el resultado de encontrar un modo apropiado de adaptar los propios deseos a los de los demás.

(4.10) Pertenencia al grupo y cooperación dentro del mismo

La sociedad japonesa da una gran importancia al grupo o comunidad (ie) y a su función social como núcleo alrededor del cual se organizan el trabajo y la vida. De esta forma, el individuo existe como un miembro de un grupo y el comportamiento individual debería ser educado y apropiado para fomentar la cooperación dentro del grupo.

(4.11) Jerarquía social y respeto por la edad

La estructura vertical de la sociedad japonesa está basada en el concepto confucianista de jerarquía social. La jerarquía permitía las apropiadas relaciones entre las personas y especificaba claramente las responsabilidades y obligaciones que regulaban las relaciones entre los individuos. El respeto por los mayores y por la experiencia es la base de la jerarquía social de la sociedad japonesa.

(4.12) Importancia de seguir las normas sociales

El concepto confuciano de li abarca desde los actos sistematizados de la vida diaria hasta el pensar, sentir y actuar con un sentido ético, dando a cada persona una posición específica en la familia, en la comunidad y en la sociedad. A su vez, esta posición permite que cada uno decida lo que debería o no debería hacer en cada circunstancia particular y, por tanto, pueda utilizar las palabras y acciones adecuadas.

(4.13) Aceptación de los sucesos inevitables

El budismo-zen enseña que todo, incluso la muerte, puede ser afrontado sin temor si se acepta que es inevitable. Además, la comprensión de que los sucesos no pueden ser controlados sino que son lo que son, lleva a aceptar los hechos tal como existen. La Figura 4 sintetiza los específicos valores culturales japoneses que son relevantes en las relaciones empresariales y muestra las tres tradiciones filosófico-religiosas de las que proceden, es decir, shinto, budismo-zen y confucianismo. Como estas tradiciones se unieron a lo largo de la historia de Japón, algunas de los valores culturales pueden ser compartidos por las tres y otros pueden ser el resultado del sincretismo.

Figura 4. Síntesis de los valores culturales japoneses en las relaciones empresariales

Shinto	Pertenencia al grupo y cooperación dentro del mismo. Importancia de las circunstancias. Armonía entre los miembros del grupo.
Budismo Zen	Autocontrol de los sentimientos y autodisciplina. Importancia del silencio. Todo cambia y nada es permanente. Flexibilidad para adaptarse a los cambios. Aceptación de los sucesos inevitables. Esfuerzo por la perfección.
Confucianismo	Jerarquía social y respeto por la edad. Importancia de las relaciones personales. Importancia de seguir las normas sociales. Guardar las apariencias en público.

Fuente: basado en G. Garcia (2015), "Japanese Cultural Traditions and International Business", en B. Christensen y J. Koeman (eds.), *Nationalism, Cultural Indoctrination, and Economic Prosperity in the Digital Age*, IGI Global, pp. 106-126.

(5) Importancia de comprender los valores culturales japoneses en los negocios

Los tradicionales valores y características que han guiado a los japoneses a lo largo de los años permanecen en el modo en que la mayoría de los adultos actúa en público. Tratar efectivamente las relaciones empresariales con japoneses requiere un conocimiento en profundidad del significado real de sus

actos, ya que reflejan los valores culturales y costumbres sociales subyacentes.

Este trabajo se centra en tres importantes características de las relaciones empresariales en Japón que, o bien son poco conocidas o bien producen dificultades a los no japoneses (Figura 5).

Figura 5. Tres características de las relaciones empresariales en Japón

Importancia de la relación interpersonal.
Importancia de evitar las confrontaciones y las disputas directas.
Significado del contrato escrito firmado.

Fuente: basado en G. Garcia (2015), "Japanese Cultural Traditions and International Business", en B. Christensen y J. Koeman (eds.), *Nationalism, Cultural Indoctrination, and Economic Prosperity in the Digital Age*, IGI Global, pp. 106-126

(5.1) Importancia de la relación interpersonal

La relación interpersonal (ningen kankei) es un requisito esencial para hacer negocios permanentes en Japón ya que las relaciones empresariales tienen un alto componente personal. Esta relación implica mutua reciprocidad entre las personas involucradas y tiene el propósito de promover sus objetivos.

Establecer esta relación interpersonal es esencial porque, en las relaciones empresariales, los japoneses confían más en las personas con las que socializan y conocen bien que en las personas que simplemente buscan hacer negocios. Se sienten más cómodos teniendo relaciones empresariales con las personas que son amigos y no sólo conocidos. Así, los japoneses dedican mucho

tiempo y dinero en el establecimiento de una relación interpersonal antes de hacer negocios, ya que necesitan conocer lo más posible al socio extranjero. De este modo, los japoneses pueden entender el modo de actuar de su socio e interpretar sus reacciones con el objeto de estar seguros en como tratar con él.

Las reuniones fuera de las horas de trabajo son una parte importante de las relaciones empresariales en Japón ya que, en esos momentos, pueden expresar sus opiniones personales sobre el negocio (honne) en lugar de las palabras apropiadas en público (tatemae). Estas reuniones informales fuera del entorno de trabajo consisten en actividades sociales tales como cenas, copas o karaokes, y son el medio para desarrollar una



Los japoneses dedican mucho tiempo y dinero en el establecimiento de una relación interpersonal antes de hacer negocios, ya que necesitan conocer lo más posible al socio extranjero.

aproximación personal ya que los japoneses se comportan de forma diferente en el trabajo que cuando salen de este entorno.

Es importante recordar que las reuniones informales se realizan no solamente antes o durante las negociaciones formales, sino también durante la posterior implementación conjunta de las decisiones estratégicas del negocio. Esto es debido a que las relaciones de negocios siguen teniendo un componente personal en Japón y los posibles conflictos se resuelven de modo amistoso en privado mediante la consulta mutua (hanashiai) en lugar de los litigios.

Los japoneses suelen estar en constante contacto personal con las personas con las que realizan negocios y, por ello, prefieren realizar visitas personales con la mayor frecuencia posible para conocer informalmente a las personas encargadas y la evolución del negocio.

En Japón, los contactos iniciales no se hacen directamente y sin referencias sino que las relaciones empresariales se establecen a través de las conexiones apropiadas y de la presentación (shokai) hecha por un amigo común o tercera parte (shokai-sha).

La relación interpersonal entre los miembros de un grupo depende de su posición relativa en la jerarquía, siendo la relación entre dos individuos de diferente nivel la base de la estructura social japonesa. Características tales como edad, educación, trabajo y contactos originan la distinción entre posiciones y, en las relaciones empresariales, los japoneses continúan sin sentirse cómodos cuando se ignoran las diferencias de jerarquía en el trato personal. De este valor cultural se

deriva la importancia de intercambiar tarjetas profesionales (meishi) ya que en ellas se indica el lugar que ocupa la persona en la jerarquía de la empresa. Los japoneses necesitan saber este dato para decidir cómo deben hablar a la persona y el nivel de cortesía que debe usarse.

(5.2) Importancia de evitar las confrontaciones y las disputas directas

La armonía (wa), entendida como evitar las confrontaciones y disputas directas, es un importante valor cultural de la sociedad japonesa. Así, evitar las confrontaciones personales en público es esencial en las relaciones empresariales en Japón y, por ello, prefieren resolver los conflictos a través de un canal indirecto como, por ejemplo, las reuniones informales, la mediación (chūkai) o el arbitraje (chūsai).

Los japoneses no suelen expresar abiertamente sus pensamientos, para evitar herir los sentimientos ajenos y arruinar la armonía de la relación. En consecuencia, cuidan lo que dicen y cómo lo dicen (tatemae), por ejemplo, evitando decir “no” y usando expresiones indirectas como “es difícil”. Tatemae es la apariencia pública u oficial, las opiniones y acciones que son apropiadas a la posición y situación, y honne son los verdaderos sentimientos o intenciones. Los japoneses aprecian más la armonía en las situaciones públicas que la franqueza, entendiendo ser franco como expresar abiertamente los verdaderos sentimientos u opiniones. En Japón, el comportamiento apropiado que debe mostrarse en cada situación pública depende de las circunstancias y está culturalmente establecido.

En los negocios internacionales, los conflictos pueden surgir cuando no se comparten los mismos valores culturales sobre lo que es apropiado o correcto, porque es un elemento crítico cuando se valora la sinceridad y honradez. En Japón, una reunión formal de negocios es una situación pública en la que se debe decir lo que es acorde a las normas sociales (tatemae). Por otro lado, las opiniones personales (honne) son algo privado que no debe ser expresado en público.

La ambigüedad de la comunicación japonesa suele confundir a los no japoneses, pues no suelen darse cuenta de que es complementada por la comunicación gestual ya que los japoneses comparten valores culturales que son el contexto en el cual deben entenderse los mensajes verbales. Por tanto, las personas que hacen negocios en Japón deberían recordar que no sólo son importantes el significado real de las palabras que se dicen o cómo se dicen sino que también debería interpretarse correctamente la comunicación no verbal.

Los valores culturales determinan el modo en el que cada sociedad comprende el silencio y, en Japón el silencio (chinmoku) es más una manera de comunicar lo que es importante que un vacío entre palabras. El silencio japonés puede expresar una extensa variedad de significados dependiendo de cada situación particular, tales como eludir una confrontación directa, tratar de no ofender o mostrar desacuerdo pues las opiniones no suelen ser expresadas directamente. Así, los malentendidos pueden surgir cuando personas que no son japoneses no conocen los valores culturales que les permiten interpretar el significado del silencio en cada situación.

Guardar las apariencias es un valor cultural profundamente arraigado en la sociedad japonesa y las personas rara vez pierden el control en público, excepto cuando una de las partes tiene una posición significativamente más elevada. Los japoneses se preocupan más por el autocontrol que por controlar a otros o controlar la situación, ya que aprenden a no revelar lo que realmente quieren decir y a contener las emociones con el objeto de mantener la armonía interpersonal.

El hábito de comportarse según lo que es socialmente adecuado (tatemae) es un elemento esencial para ser aceptado socialmente y para mantener la armonía del grupo. Los japoneses están orientados hacia el grupo en el que trabajan o al que pertenecen y esta actitud de preocuparse por los intereses del grupo todavía se mantiene en los centros de enseñanza y en los lugares de trabajo. En público, y por tanto en el trabajo, los japoneses mantienen una actitud de apoyo a su grupo, incluso cuando sus opiniones personales difieren y, de esta forma, los miembros del mismo grupo suelen actuar de forma parecida.

(5.3) Significado del contrato firmado

El término contrato se refiere a un medio legal que describe en palabras escritas el acuerdo alcanzado y ayuda a cumplir sus términos, pudiendo sustituir la confianza entre las partes. Aunque los japoneses usan contratos escritos, se considera que si no hay confianza interpersonal la mera posesión de un papel firmado no mejorará la situación de la relación empresarial. Así, la tradicional actitud japonesa hacia el contrato escrito es la de reflejar la relación empresarial que ha sido creada. Un contrato es más la mera formalización de un compromiso personal vinculante para trabajar



El hábito de comportarse según lo que es socialmente adecuado (tatemae) es un elemento esencial para ser aceptado socialmente y para mantener la armonía del grupo

conjuntamente que un instrumento detallado con cláusulas fijas que tienen que cumplirse exactamente.

El proceso de negociación no termina cuando los participantes firman un contrato que indica lo que se espera de ellos. En Japón, la firma de un contrato no significa el fin de la negociación ya que los japoneses creen en el continuo cambio de las circunstancias (jijō henkō) y, así, las cláusulas demasiado precisas de un contrato no se consideran definitivas sino que siempre estarán abiertas a negociación, incluso justo después de haberlo firmado.

Los términos específicos pierden su validez cuando las circunstancias cambian y sus condiciones se vuelven desfavorables para cualquiera de las partes. Deben ser adaptados a los cambios que ocurran con el propósito de conseguir resultados mutuamente satisfactorios y mantener la relación a largo plazo (nagai tsukiai). Esto se basa en la firme

creencia de que las partes involucradas en un contrato deberían ayudarse unas a otras cuando surgen problemas porque esta ayuda podrá ser devuelta durante la relación a largo plazo.

Conclusiones

Para finalizar, presento las principales conclusiones que son importantes para establecer y mantener una relación empresarial en Japón.

Se debe recordar que los japoneses están bien informados y preparados sobre la cultura del país en el que hacen negocios. A su vez, los extranjeros que pretenden hacer negocios en Japón tendrían que estar dispuestos a comprender en profundidad los valores culturales japoneses. Esta buena y correcta comprensión ayudará a tratar eficazmente las relaciones empresariales en Japón.

Se debe hacer énfasis en la importancia de la relación interpersonal en Japón (ningen kankei)

y en el hecho de que no dedicar el tiempo necesario para cultivar esta relación puede ser interpretado como escaso interés y poca cortesía.

Se debe entender que la confianza no reside en el contrato firmado sino en la relación interpersonal establecida. Así, elaborar una adecuada estrategia a largo plazo que incluya el compromiso de una relación empresarial a largo plazo, es esencial para hacer negocios en Japón.

No se debe olvidar que la famosa “armonía” consiste en evitar las confrontaciones personales y guardar las apariencias en público. Ambos, son aspectos prioritarios en las relaciones empresariales en Japón, así como el contacto diario y el constante cambio de decisiones necesarios durante la implementación conjunta.

Se debe comprender que el elevado nivel de calidad y servicio al que los japoneses están acostumbrados es reflejo de su esfuerzo por alcanzar la perfección. Este nivel excepcional es esperado en todo, incluso en las pequeñas cosas.

Se debe tener presente que, como resultado de las diferentes interpretaciones del contrato, consecuencia de tener distintos valores culturales, los no japoneses suelen encontrar más dificultades con sus socios japoneses durante la implementación conjunta que durante la negociación para llegar a un acuerdo y firmar el contrato.



Los extranjeros que pretenden hacer negocios en Japón tendrían que estar dispuestos a comprender en profundidad los valores culturales japoneses.

Colombia y la crisis petrolera

Andrés Cala Campo

La caída del precio de las materias primas obliga a Colombia a rediseñar su aparato productivo para enfrentarse a una nueva realidad en vez de limitarse a medidas de contingencia.

Resumen

Colombia está más expuesta que muchos países a la caída de los precios del petróleo. El sector minero-energético ha sido el motor de una década de prosperidad y crecimiento, pero se aprovechó ineficientemente. Ahora las medidas adoptadas para mitigar la crisis serán dolorosas, pero el gobierno se empeña en una estrategia paliativa. La crisis no es coyuntural y el país, desde el gobierno hasta su población, necesita asumir un cambio de paradigma para adaptar su economía a una nueva realidad y así poder proteger el bienestar al que se ha acostumbrado toda una generación, priorizando la inversión en educación e infraestructura.

Análisis

Desde el cambio de siglo, Colombia se ha convertido en la cenicienta de América Latina. Más seguridad, instituciones estables y, sobre todo, los marcos regulatorios introducidos en 2003, que volvieron atractiva la inversión en el sector extractivo, volcaron el horizonte de un país que estuvo al borde del colapso.

El aumento en la producción de materias primas se tradujo en más empleo a lo largo de la cadena productiva, en más gasto público, en más inversión social y, en general, en un mayor bienestar. Y gran parte de esa reconversión se pagó con los frutos de la industria minero-energética, sobre todo el petróleo, pero también el carbón.

La mitad de la inversión extranjera se ha dirigido a los sectores extractivos. Si hasta 2003 la inversión directa extranjera (IED) promediaba cerca de 2.000 millones de dólares al año, entre 2004 y 2014 el promedio alcanzó los 10.500 millones anuales, según el Banco de la República. La producción petrolera casi se duplicó en la última década hasta superar en la actualidad un millón de barriles diarios, gran parte por la empresa estatal Ecopetrol. En el carbón, las exportaciones aumentaron casi un 75%, de 51 millones de toneladas métricas en 2004 a 89 millones 2014 en un sector controlado por empresas extranjeras, convirtiendo al país en el quinto mayor exportador de carbón térmico del mundo.

Actualmente, la mayor parte del crudo y derivados se vende a EEUU (un 30%), seguido de China, la India y España. La cuota de EEUU en 2010 era del 70%, una cifra que ha caído por el aumento de producción en ese país. La mayor parte del carbón lo compra Europa, siendo España uno de los mayores clientes. Ecopetrol todavía espera un crecimiento de

su producción anual hasta 2020, a pesar de una significativa reducción en la inversión en exploración. Sin embargo, su optimismo contrasta con las previsiones de la Agencia Internacional de la Energía, que en febrero de este año echó un jarro de agua fría al revisar sus previsiones para el resto de la década. Si antes esperaba un leve crecimiento de la producción hasta 1,1 millones de barriles diarios, ahora anticipa que caerá hasta los 840.000, lo cual se justifica en los problemas de seguridad y recortes de inversión tanto en exploración como en infraestructuras.

Respecto al carbón, la capacidad de exportación podría fácilmente superar los 110 millones de toneladas para 2020, pero los bajos precios actuales han llevado a las empresas a infrutilizar su infraestructura. Además existen cuellos de botella en el transporte. En ambos casos, y a pesar del impresionante crecimiento, las empresas se han visto gravemente limitadas por barreras regulatorias en relación a las licencias y permisos, además de problemas sindicales permanentes. Los problemas ambientales y accidentes también han sido recurrentes. Pero nada se asemeja al escenario incierto al que se enfrentan ahora.

Colombia, como otros países, no anticipó el desplome de los precios del petróleo. Los del carbón empezaron a caer desde 2011, por lo que el acomodamiento ha sido más paulatino. Pero al país lo diferencian dos cosas de otros productores. Lo primero es que se enfrenta a esta nueva coyuntura mal preparado. La bonanza no se aprovechó de la mejor manera, sobre todo en lo que concierne al petróleo. Si bien alimentó el gasto público, no se corrigieron los problemas más graves: los cuellos de botella en infraestructuras y la regulación que ha retrasado la exploración para aumentar las reservas. El país,

gobernantes y población por igual, se creyó que las vacas gordas serían eternas en vez de arar el terreno para sostener una riqueza a largo plazo.

Segundo, ante la perspectiva de precios moderados del petróleo en lo que queda de la década, Colombia es de los países menos atractivos para invertir, y por tanto para aumentar la producción. Por un lado, las reservas de petróleo son mucho más pequeñas que las de otros países en la región. Sus costes de producción actuales son más altos que los de sus competidores directos, Venezuela, México, y Brasil, y para colmo lo que queda por explotar es poco y más costoso de extraer. En suma, las petroleras simplemente prefieren arriesgarse en mercados más prometedores. El caso es aún más complicado considerando que Colombia apuesta por el desarrollo de yacimientos más costosos, como esquistos y offshore. A esto se suma la falta de infraestructuras, que eleva el coste de exportación, persisten los problemas regulatorios, de seguridad pública y financiación.

Esta realidad se manifiesta en el desplome de la inversión de exploración y perforación, que hasta mayo de 2015 disminuyó en más del 80%, comparado con el mismo período de 2014. Los estudios sísmicos también se han desplomado, augurando poco bueno en la meta principal, que es aumentar las reservas probadas. En este momento, con poco más de 2.000 millones de barriles de reservas, sólo hay petróleo para menos de siete años. México tiene más de 10.000 millones y Ecuador 7.000 millones, como punto de comparación, por no hablar de Brasil y Venezuela.

El país se verá afectado, incapaz de sostener su auge económico. Y si bien se están implementando reformas de choque, son insuficientes y además llegan tarde. Pero lo peor está por llegar. En la capital pareciera como si fuera una crisis pasajera. Pero la industria extractiva, y sobre todo las regiones donde opera, está alarmada porque sí está sintiendo de lleno la gravedad de la situación. El baño de realidad vendrá el próximo año cuando los presupuestos reflejen completamente la caída de precios.

Coyuntura o nuevo ciclo

Los precios bajos del petróleo no sólo tienen un impacto en la inversión y en la producción, sino también a lo largo de la cadena productiva y en los recursos estatales. Ahora bien, lo primero es diferenciar una crisis coyuntural de una nueva realidad y, por tanto, hay que entender qué se puede esperar de los precios del petróleo a medio y largo plazo, especialmente en el contexto colombiano.

El desplome de los precios, que conlleva una reorganización de los mercados internacionales como mínimo hasta finales de la década, se debe a que la producción de petróleo aumenta más rápido que la demanda, y por tanto el mercado está sobre-abastecido. Arabia Saudí decidió explotar su capacidad casi al máximo, como otros grandes exportadores fuera de la OPEP. Pretende proteger su cuota de mercado, amenazada por el mayor suministro de otros países, sobre todo EEUU. Muchos miran a la OPEP, pero por primera vez no será ésta la que decida. Arabia Saudí es el único productor capaz de afectar el suministro abriendo y cerrando el grifo.

El mercado encontrará su equilibrio, pero la corrección vendrá por el lado de la demanda y del suministro fuera de la OPEP. A medida

que baja el precio se consumirá más y se invertirá menos. Como pretende Arabia Saudí, los precios sacarán del mercado la producción más cara. ¿Qué países ganan? Los que ofrezcan la mejor relación entre volumen y coste, donde los saudíes tienen una clara ventaja.

No se puede excluir el riesgo geopolítico, sobre todo en Oriente Medio, incluyendo la industria petrolera saudí, cada vez más al alcance del yihadismo. Hay amenazas al suministro en todo el mundo, desde Venezuela hasta África, y la caída de precios en países productores incrementa los riesgos geopolíticos. También se avecina más presión a la baja para los precios a medida que Irán, Irak y Libia recuperen su producción, junto con la fortaleza del dólar.

¿Qué se puede esperar de los precios a medio plazo? Según numerosos informes de gobiernos y organismos internacionales, así como de consultorías y bancos de inversión, el reajuste será paulatino. La oferta y demanda del mercado se empezará a nivelar a lo largo de 2015. El precio promedio para el año estará entre 50 y 60 dólares/barril. En 2016 se empezarán a sentir más fuertemente los efectos de una menor inversión y los precios seguirán aumentando para quedar entre 60 y 80 dólares. En este momento, y con gran incertidumbre, se prevé que hasta 2020 los precios suban lentamente para oscilar entre los 80 y 100 dólares/barril. Dependerá más de la economía china y la de otros países emergentes que del suministro.

El peso del petróleo y la minería

Los ingresos fiscales de Colombia en 2015 y los años próximos disminuirán significativamente a raíz de la caída de los precios de las materias primas. Mientras, la falta de inversión impedirá al país capturar

los beneficios aun con el leve repunte de los precios, a diferencia de países como México y Argentina, que aprovechan la coyuntura para aumentar exploración y producción.

La renta petrolera en 2015 será un 60% menor a la de 2013 y en los próximos años seguirá cayendo, hasta ser un 75% menor que la de 2013, según el ministro de Hacienda Mauricio Cárdenas. Pero, como dicen la Contraloría colombiana y otras agencias internacionales, no hay suficiente información que analice las consecuencias en su conjunto, incluyendo la deuda externa, la deuda interna, la devaluación e inflación, o las correcciones salariales e impositivas. El gobierno ha defendido que la devaluación compensará la caída de la renta petrolera, lo cual es cierto, pero eso también supondría además una elevada inflación. En todo caso, el impacto se sentirá en toda la economía.

Más de un 21% de los ingresos fiscales del gobierno central y la mitad de las exportaciones nacionales vienen del sector minero energético, y su caída disminuye considerablemente la entrada de divisas, lo que explica la devaluación de un 40% desde la caída de los precios del petróleo. A eso hay que sumar los ingresos municipales, ya que aunque no sea a través de regalías, la descentralización fiscal nutre a Bogotá y otras grandes ciudades que cobran impuestos sobre la gasolina y diesel en torno al 7%, y la caída de precios las afecta directamente. Además, alimenta la cadena productiva del sector servicios, desde hoteles al transporte.

El Ministerio de Trabajo estimó a principios de año que se podrían perder hasta el 30% de los 110.000 empleos que genera el sector petrolero, entre 20.000 y 25.000 puestos. Aunque el sector minero-energético no contribuye significativamente al empleo, el efecto dominó elevará la tasa de desempleo del 9% al 11%, según el PNUD. Los beneficios de las empresas han caído casi un 50%,

mientras su endeudamiento en los últimos años ha aumentado un 25%.

El PNUD sostiene que a largo plazo “la economía retornaría a su crecimiento potencial pero con una pérdida irrecuperable de ingreso durante el periodo de transición”. Pero no es sólo una cuestión macroeconómica. Más de dos terceras partes de los proyectos de inversión social se han pagado con las regalías del sector minero-energético, según el Plan de Desarrollo Nacional (PND): salud, educación, agua potable y alcantarillado. La otra tercera parte se ahorra en el Fondo de Ahorro y Estabilización Petrolera, diseñado como mecanismo contracíclico en caso de caída del precio del petróleo y otras materias primas.

Parte del problema es que el PND proyectó en su plan hasta 2018 un precio promedio del petróleo de 85 dólares/barril y en torno a 75 dólares la tonelada de carbón, ambos ilusorios. Igualmente irreales son las proyecciones de producción hasta 2018, con un aumento superior a los 1,1 millones de barriles, cuando sería milagroso que se mantuvieran cerca del millón.

Citando escenarios pesimistas desarrollados por la Agencia Nacional de Minería de Hidrocarburos y la Asociación Colombiana de Petróleo, asumiendo precios en torno a 70 dólares/ barril y una producción menor (850.000 barriles diarios), hasta 2021 se daría una pérdida acumulada del PIB de un 13%. Se perderían tres años de crecimiento económico. El sector de la construcción, el segundo motor económico gracias a un aumento en el crédito permitido por la entrada de divisas, crecería un 4,3%, comparado con un 7,4% estimado en un escenario de precios altos del petróleo y el carbón. Aumentará la pobreza, un revés después de varios años de mejoras, y se retrasaría otros cuatro años la meta de aumentar las clases medias al 31% de la población.

La respuesta desatinada del gobierno

El gobierno se ha limitado a poner un parche. Sobre el PND se han anunciado recortes al presupuesto inicial hasta 2018 de más de un 11%, sobre todo en inversiones en infraestructuras. Aunque el gobierno ha dicho que la inversión social no se recortará, las críticas han sido unánimes, ya que los ajustes no compensarán la caída de los ingresos y además frenarán el desarrollo tanto de los productos tradicionales como de los no tradicionales.

Adicionalmente, la reforma tributaria aprobada por el gobierno en 2014 pretende aumentar los ingresos a través de la extensión de los impuestos a transacciones financieras y patrimonio; es decir, a las rentas altas. Se impone una sobretasa al impuesto a las rentas de sociedades y se imponen nuevas sanciones a la evasión fiscal. En principio, estas reformas compensarán aproximadamente la mitad de la caída de ingresos, mientras que la otra mitad se cubrirá con mayor endeudamiento y mayor déficit, utilizando la flexibilidad que permite la regla fiscal ante choques cíclicos. Pero los cambios

fiscales afectarán sobre todo a las empresas, y por descontado disminuirán el capital privado de inversión. Un informe de la OCDE apunta que “una reforma tan poco sistemática como ésta podría generar incertidumbre en relación con las futuras políticas tributarias y probablemente no derive en un sistema fiscal que sea especialmente eficiente, equitativo o recaude más”.

¿Qué camino debe buscar Colombia?

Lo primero, hablar claro y reconocer que ésta no es una crisis coyuntural. Segundo, fomentar las inversiones en sectores distintos al minero-energético, lo cual incluye reformas de las políticas laborales. Tercero, mejorar el marco regulatorio para fomentar las inversiones de exploración petrolera. Y cuarto, construir infraestructuras para rebajar los altos costes de los exportadores. Y todo con menos recursos.

Lo primero es reformar el sistema tributario. El impuesto de sociedades es de los más altos de América Latina y el gobierno ha admitido que no se puede aumentar. “Desalienta la inversión, especialmente fuera del sector



La reforma tributaria aprobada por el gobierno en 2014 pretende aumentar los ingresos a través de la extensión de los impuestos a transacciones financieras y patrimonio; es decir, a las rentas altas.

del petróleo y la minería”, según la OCDE, lo cual va en contra del objetivo gubernamental de gestionar la crisis. La evasión fiscal es alta, y según la OCDE genera ineficiencia y desigualdad, lo cual nos lleva al tema laboral. Sus costes son altos en comparación con otros países de la región, y no por los salarios sino porque el sistema es ineficiente. La tasa de informalidad laboral es de las más elevadas del continente, entre un 50% y un 70% “por encima de lo que cabría esperar dado el desarrollo económico del país”. La alarmante desigualdad tiene que ver con esto. El sector tributario, ante la falta de recaudación debe concentrar los impuestos sobre los sectores productivos.

Es preocupante el plan de recortar el gasto en infraestructuras, que sin despreñar los avances de los últimos años, siguen siendo deficientes. Nada preocupa tanto como el sector transporte. Menos del 20% de las carreteras están asfaltadas, un impedimento grave al desarrollo. Exportar un contenedor, por ejemplo, cuesta el doble que en otras economías de la OCDE. Si bien las inversiones en este sector aumentaron a casi un 2,5% del PIB en 2011, la OCDE estima que deberían hacerlo a un 6,5% hasta 2020.

La eficiencia es clave en este cambio de paradigma. El país, tanto gobierno como sector privado, deben concienciarse ante la urgencia. Se requiere una nueva mentalidad. Si acometer los cambios necesarios con menos recursos requiere aumentar el nivel de deuda y el déficit público, hay margen suficiente. La corrupción sigue siendo prioritaria, pero se exigen más controles para mejorar la eficiencia y rebajar costes.

Una última reflexión, que aunque parezca un cliché, hay que subrayar: la educación es clave. Colombia sigue estando muy rezagada.

Es cierto que ha mejorado mucho y se siguen aumentando las partidas de presupuesto, pero sigue siendo insuficiente. Aunque la tasa bruta de educación terciaria se ha triplicado en las últimas dos décadas y se encuentra en torno al 45%, está “muy por debajo del promedio OCDE (70%) u otros países latinoamericanos (Argentina 78% o Chile 74%)”.

Sin olvidar que el país está sumido en un proceso de paz. Aunque se trate de otro tema, la relación es evidente. La desaceleración económica juega contra el proceso de paz, vaya bien o mal. Si se cierra la negociación se necesitará inyectar enormes recursos, no sólo para cumplir con los acuerdos específicos sino también para incorporar económicamente a grandes sectores rezagados, sobre todo en las zonas rurales. Eso se traduce en infraestructuras y programas de reinserción de los guerrilleros, especialmente en el sector agrícola, con un 1% del PIB anual entre 2015 y 2018. Si las negociaciones no terminan bien, los grupos armados dirigirán el conflicto directamente contra la industria minero-energética, algo que preocupa al sector petrolero tanto como la caída de precios.

Conclusiones

Es urgente que Colombia, el Estado en su conjunto, aborde la caída de los precios de las materias primas como una amenaza estructural para su economía, y no como una crisis pasajera. Aunque los precios se recuperarán paulatinamente, las medidas que se están adoptando son en el mejor de los casos transitorias y no permitirán a la economía del país retomar la senda del crecimiento que gozó en los últimos 10 años. Aunque hasta ahora se ha tratado como un período contracíclico con menores ingresos fiscales, lo cierto es que ha expuesto carencias profundas en el modelo productivo,

sobre todo en lo que se refiere al desarrollo de infraestructuras y mejoras del sistema educativo, que deben corregirse para dotar a los exportadores, tanto minero-energéticos como no tradicionales, de las herramientas para ganar competitividad y volver a atraer inversiones. Sólo así podrá aumentar sosteniblemente el ingreso fiscal, mejorar la calidad de la vida de los colombianos y desarrollarse los sectores mejor situados para satisfacer la creciente demanda de la población durante los próximos años.

Es una tarea no sólo de gobierno. El cambio de paradigma requiere que los sectores productivos y los sindicales unan esfuerzos para trazar una senda de crecimiento coherente con sus intereses, que en este caso coinciden en necesitar una visión a largo plazo. Se requerirán sacrificios de todos, gremios y obreros, y un liderazgo político que involucre a los partidos de oposición para agilizar reformas tributarias, regulatorias y laborales urgentes. Las decisiones durante los próximos dos años determinarán el futuro de las próximas generaciones, desde el orden público hasta el desarrollo humano.

¿Qué le queda entonces a Colombia? Un cambio de mentalidad urgente acompañado de un paquete de estímulo bien diseñado y eficiente. Hay que aumentar la deuda y déficit, pero dirigiendo los recursos a preparar un nuevo modelo productivo, no a capear una crisis coyuntural. Debe además incluir al sector minero-energético. Más ferrocarriles, transporte fluvial, oleoductos, refinerías y carreteras, pero también más inversión en salud y educación, todo acompañado de reformas tributarias y regulatorias que ayuden a los exportadores, no sólo del sector minero-energético sino también de los de productos no tradicionales.

Son tiempos de vacas flacas y hay pocas alternativas, pero el gobierno debe demostrar liderazgo. Serán dos o tres años difíciles, y dependiendo de la eficiencia y liderazgo que demuestre el gobierno, pueden ser “menos malos” o desastrosos. Más eficiencia y menos corrupción, que no es lo mismo que más austeridad. El gobierno debe de ser valiente y eficaz, aunque duela. No hay tiempo que perder. Porque peor será postergar la crisis y que el país en unos años se enfrente a un conflicto armado más intenso con unas arcas públicas diezgadas.

Irán vuelve al redil ¿y ahora qué?

Jesús A. Núñez Villaverde

El acuerdo suscrito el pasado día 14 de julio, en Viena, entre Irán y el denominado P5+1 (Alemania, China, EEUU, el Reino Unido, Francia y Rusia) sobre el controvertido programa nuclear iraní es el mejor de los posibles.

Resumen

Apurando (y sobrepasando) los plazos inicialmente establecidos, el P5+1 e Irán han logrado finalmente encajar sus respectivas visiones sobre el programa nuclear iraní. El texto dado a conocer se limita estrictamente al capítulo nuclear, combinando un sólido sistema de verificación e inspecciones con el levantamiento paulatino de las sanciones que pesan sobre Teherán, con el objetivo de contener la polémica apuesta iraní detectada ya en 2002. Pero a nadie se le escapa que, liberado de su condición de paria internacional, a Irán se le abren posibilidades evidentes para consolidar su régimen y para aspirar a ser reconocido como el líder regional, al tiempo que se vislumbra una reaproximación con EEUU que genera notables inquietudes en algunos de los países de Oriente Medio.

Mientras que algunos prefieren ver en este proceso un avance sustancial hacia la estabilidad y desarrollo de la región, otros han mostrado ya desde el principio su rechazo radical a lo que interpretan como un error estratégico que conducirá a situaciones aún más inquietantes que las que hoy caracterizan a esta convulsionada zona.

Análisis

La bondad o maldad del acuerdo suscrito el pasado día 14 por Irán y el denominado P5+1 (Alemania, China, EEUU, el Reino Unido, Francia y Rusia) sólo podrá valorarse con el paso de los años. En principio, como bien sabemos, “el papel lo aguanta todo” y, por tanto, el contenido de las 100 páginas del texto acordado en Viena no es ni mejor ni peor que el de tantos otros pactos. La clave, por decirlo de otro modo, no está en las estipulaciones concretas que los negociadores han logrado consensuar, sino en la voluntad política de los actores que deben aplicarlas y en su capacidad para superar los numerosos obstáculos que, a buen seguro van a salpicar su desarrollo.



La bondad o maldad del acuerdo suscrito por Irán y el denominado p5 +1 solo podrá valorarse con el paso de los años.

Lo que sí cabe valorar ya positivamente desde ahora es que, por primera vez, se ha llegado a una solución no violenta de un asunto tratado bajo las reglas del capítulo VII de la Carta de la ONU. También cabe añadir de inmediato que si se ha llegado hasta aquí es, sobre todo, por pura necesidad recíproca (en función de la defensa de los intereses de cada uno de los implicados). Lo que ha llevado a Irán a la firma es el efecto acumulado de las sanciones impuestas desde 2006, sin olvidar acciones más ofensivas y contundentes como el virus Stuxnet o la eliminación de algunos de sus científicos relacionados con el programa nuclear. En el bando contrario el acuerdo se ha visto como una vía obligada, una vez que se ha entendido que la aplicación de nuevas sanciones tampoco frenaría el proceso (Irán ha triplicado el número de centrifugadoras desde las primeras que se le impusieron en 2006) y que la opción militar para dismantelar de raíz la capacidad nuclear iraní ya existente era inviable (las principales instalaciones nucleares están fuera del alcance de las bombas penetrantes más potentes del arsenal estadounidense –e israelí– y su número y dispersión obligaría a una campaña de ataques prolongada a

lo largo de meses, sin ninguna garantía de éxito).

Llegados a ese punto, lo que se constata tras la lectura de las 100 páginas del acuerdo es que el objetivo máximo perseguido se ha limitado a contener el programa nuclear iraní durante unos años. Un programa que los dirigentes iraníes habían logrado convertir en un motivo de orgullo nacional (lo que durante años les ha permitido asumir sin graves contratiempos el considerable impacto de unas sanciones cada vez más duras que la población aceptaba, aunque cada vez menos, como señal de resistencia). Un programa que era también una garantía de supervivencia del régimen de velayat-e faqih y un argumento de peso para lograr el ansiado reconocimiento como líder regional.

Era obvio que a lo largo de estos últimos años Irán había desarrollado actividades que no se ajustaban a lo que el Tratado de No Proliferación (TNP) permite a sus firmantes (aunque sea cierto que en muchas ocasiones “sólo” se trataba de no comunicar por adelantado actos que el propio tratado permite, y que otros países han hecho lo mismo sin sufrir castigo alguno). También

lo era que la Agencia Internacional de la Energía Atómica (AIEA) nunca ha llegado a certificar que Irán esté implicado en un programa nuclear de naturaleza militar. Pero más allá de las crecientes sospechas y de la disputa dialéctica sobre estos asuntos, el hecho incontrovertible es que Teherán había sobrepasado ya los límites razonables de sostenibilidad de su envite, con unos costes que ponían en peligro la paz social –y, por consiguiente, la pervivencia del régimen– e impedían atender adecuadamente algunas prioridades de la agenda exterior –como el apoyo a socios y aliados en Irak, Siria, Líbano y algunos países del Golfo–.

Por su parte, Washington (en realidad los demás miembros del P5+1 han sido poco más que simples comparsas, en el mejor de los casos a la espera de alguna compensación en algún otro capítulo de las relaciones internacionales por su autoimpuesto bajo perfil) necesitaba también el acuerdo. Ante el fracaso (otra vez) de su iniciativa de paz para resolver el largo conflicto palestino-israelí, y sin que los casos de Cuba y Myanmar puedan colocarse al mismo nivel, este tema se había convertido en la vara de medida de la talla internacional de un presidente que tampoco se ha distinguido por resolver satisfactoriamente conflictos como los de Irak o Afganistán. Además, en línea con su preferido enfoque de *leading from behind* y como consecuencia de su creciente autonomía energética, parece claro que lo que Washington busca en Oriente Medio es evitar su implicación en primera línea en cada uno de los conflictos que allí se generan. Irán ya fue en su día un

fiel aliado, con el que EEUU comparte no pocos intereses comunes (hoy concentrados especialmente en la seguridad energética del Golfo, la integridad territorial de Irak o la respuesta a la amenaza de Daesh), y de ahí que, mirando también a Tel Aviv y a Riad, le interese volver a jugar al equilibrio de poderes, tratando de neutralizar las ansias de unos con los afanes de sus vecinos y de responsabilizar en mayor medida a las potencias locales en la gestión de los asuntos igualmente locales.

En definitiva, ambos estaban interesados en superar sus diferencias, sabiendo que el capítulo nuclear era la clave para desbloquear unas relaciones que se plantean horizontes más amplios. Visto desde la perspectiva estadounidense, que incluye un componente ideológico que algunos podrían calificar de “buenista”, la esencia de lo firmado en Viena se concreta simplemente en ganar tiempo esperando que el mero paso de los próximos 10 años convencerá a los dirigentes iraníes de que los hipotéticos beneficios de convertirse en una potencia nuclear maldita nunca serán superiores a los que pueden obtener con la vuelta a la normalidad en el concierto internacional de naciones. Subliminalmente, también añade la creencia de que esa vuelta a la normalidad servirá para socavar los fundamentos del actual régimen, permitiendo un cambio de estructuras que desactive su actual perfil retador. Si lo consigue, no solo logrará recuperar a un socio (aliado es un estadio hoy por hoy impensable) sino calmar la ansiedad que actualmente suscita en muchas de las capitales de Oriente Medio el

proceso de reaproximación en marcha entre Washington y Teherán.

De forma más concreta, todas esas intenciones se plasman en el acuerdo en torno a cuatro elementos principales:

• Limitaciones

Irán acepta que de las aproximadamente 19.000 centrifugadoras que ya tiene, de las que 10.200 están en funcionamiento para enriquecer uranio, solo mantendrá operativas 5.060 durante los próximos 10 años, mientras que el resto quedarán almacenadas y bajo el control de la AIEA. Asume también la paralización de toda actividad de enriquecimiento de uranio durante ese mismo período; el rediseño de la planta de agua pesada de Arak (que podría producir plutonio susceptible de uso en una bomba nuclear) para dedicarla únicamente a actividades de investigación y desarrollo; y la salida del país de la mayor parte de los 10.000 kg de uranio ya enriquecido, reservándose solamente unos 300 kg.

• Inspecciones

Irán se compromete a ratificar el Protocolo Adicional de 1997, que faculta a la AIEA a realizar inspecciones mucho más intrusivas, no solo en las instalaciones nucleares declaradas previamente por Teherán, sino en cualquier otra (incluyendo las militares) que decida la Agencia.

En este apartado se incluye igualmente el libre acceso a científicos y técnicos asociados al programa nuclear y a la documentación generada en estos últimos años, con el objetivo de aclarar todas las dudas y sospechas acumuladas por la falta de respuesta satisfactoria de los responsables iraníes a los requerimientos de la Agencia en diversas ocasiones. Precisamente con esta idea, que permitiría “poner el contador a cero”, la propia Agencia ha firmado el mismo día 14 un acuerdo bilateral con Irán que debe desembocar en un informe de la AIEA, previsto para el próximo 15 de diciembre, que determinará si se han satisfecho todas las demandas del pasado.



Irán se compromete a ratificar el Protocolo Adicional de 1997, que faculta a la AIEA a realizar inspecciones mucho más intrusivas, no solo en las instalaciones nucleares declaradas previamente por Teherán, sino en cualquier otra (incluyendo las militares) que decida la Agencia.

Nada de eso impide, sin embargo, que Irán pueda retrasar hasta 24 días la solicitud de inspección de una instalación (lo que sirve a los detractores del acuerdo para señalar que es una decisión inaceptable porque concede a Teherán tiempo sobrado para eliminar huellas de posibles actividades prohibidas).

• Levantamiento de sanciones

A pesar de la rotundidad con la que se manifestó tan solo hace unas semanas el líder supremo iraní, Ali Jamenei, exigiendo que todas las sanciones debían levantarse al mismo tiempo que se firmaba el acuerdo, es evidente que ese proceso seguirá un ritmo mucho más lento. Para que Irán cumpla las condiciones de partida que establece el acuerdo serán necesarios entre seis y 12 meses, y solo a partir de entonces, con la confirmación preceptiva de la AIEA, podrá empezar a notarse el alivio secuencial en algunas de las cuatro rondas de sanciones decretadas hasta ahora por la ONU, cuyo Consejo de Seguridad debe emitir una resolución al respecto, a las que se añaden otras impuestas por EEUU, UE, Japón y otros países de manera unilateral. En este punto conviene recordar que, además de estas sanciones (ligadas específicamente al programa nuclear), existen otras que derivan de la consideración del régimen iraní como promotor del terrorismo internacional y la violación de derechos humanos, lo que dificulta aún más el proceso de suspensión y eliminación definitiva de todas las cargas que limitan la actuación de Irán en el escenario internacional.

Además de las sanciones que afectan a la venta de hidrocarburos y al bloqueo de activos financieros, también hay que contar con el embargo de armas que pesa sobre Irán. En este punto el acuerdo determina que el levantamiento se producirá progresivamente a lo largo de los próximos cinco años (aunque el plazo se amplía a ocho para la tecnología de misiles, componente fundamental para contar algún día con vectores de lanzamiento de hipotéticas armas nucleares).

Por otra parte, el texto también estipula que ante cualquier incumplimiento se pueden reestablecer sanciones, en un plazo de 65 días, con la simple decisión de los países firmantes (excluyendo, por tanto, la participación del Consejo de Seguridad de la ONU en esta materia).

• Breakout time

Se estima que actualmente Irán tan solo necesita de dos a tres meses para producir suficiente uranio enriquecido al nivel preciso para ser empleado en una bomba nuclear. Las limitaciones reseñadas anteriormente pretenden elevar ese umbral a 12 meses, considerando que de ese modo habría tiempo para reimponer nuevas sanciones antes de que fuera demasiado tarde o, como último recurso, para tratar de eliminar esa capacidad por vía militar. Nada sólido cabe concluir en este punto, dado que las opiniones de los expertos varían desde los que consideran que aun disponiendo de ese material, la miniaturización para contar con una cabeza nuclear operativa es un reto que supera las capacidades iraníes, hasta

quienes auguran que si Irán emplea sus más avanzadas centrífugas (IR-2) y aplica los procedimientos tecnológicos más avanzados podría reducir la cantidad necesaria de uranio altamente enriquecido (a más del 95%) necesario para una bomba y, por consiguiente, podría hacerse con ella antes de que se pudiera reaccionar de manera efectiva. Adicionalmente, hay que recordar que a partir del 11º año de aplicación del acuerdo, Irán podrá ir recuperando o mejorando las capacidades que ya hoy tiene y, como cualquier firmante del TNP, podrá enriquecer uranio y replantear nuevamente el uso de las instalaciones de Fordo, Natanz, Arak y Parchin.

Quedan, por tanto, muchas incógnitas por despejar y muchas zonas de sombra que ni el más diestro de los negociadores reunidos en el vienes Palacio Coburg podría nunca satisfacer plenamente por adelantado para garantizar el estricto cumplimiento de lo acordado y para cerrar las vías de escape al adversario. Eso no impide que junto a los agoreros, que hablan de rotundo fracaso y error, haya también un volumen sustancial de entusiastas defensores de lo acordado.

Entre estos últimos sobresale la gran mayoría de los casi 80 millones de iraníes, para los que la firma ha sido recibida de inmediato como el fin de una larga travesía por el desierto (con un coste mucho más acusado desde que, en 2002, se desveló que Irán estaba desarrollando un programa nuclear secreto). Embargados por una emoción apenas contenida tras largo tiempo de penurias, quieren creer que lo que viene son tiempos no

solo de mejora de su nivel de bienestar sino hasta de apertura social y política de la mano del ahora reforzado presidente Hasán Rohaní. En ese mismo campo cabe incluir a los inversores internacionales (con los europeos y asiáticos por delante de los estadounidenses, en la medida en que estos últimos tardarán más en liberarse de los obstáculos derivados de las sanciones impuestas por su gobierno), ilusionados por las oportunidades que ofrece un importante mercado de casi 80 millones de consumidores y un país necesitado de modernizar sus infraestructuras físicas y su aparato productivo (especialmente en el sector de los hidrocarburos, pero también en el de la automoción y la aviación civil).

Por su parte, el régimen piensa ya en la inmediata (o no tanto) posibilidad de volver a controlar los más de 100.000 millones de dólares actualmente bloqueados por las sanciones en bancos internacionales y vender libremente su gas y petróleo (empezando por los 50 millones de barriles que ahora tiene ya almacenados y siguiendo por la posibilidad de colocar unos 300.000 barriles diarios en cuanto se levanten las sanciones). Políticamente calcula que, al dejar de ser un paria internacional, podrá desarrollar plenamente sus potencialidades como un peso pesado en Oriente Medio y mejorar su seguridad, al ver desactivados los planes de algunos que hasta ahora soñaban con provocar su derribo. En otras palabras, especula ya con la idea de disponer de muchos más recursos para seguir comprando la paz social en casa y para hacer notar su influencia en la región.

Aunque sin duda la administración Obama también debe estar satisfecha por lo alcanzado en Viena, no ha querido mostrar el más mínimo síntoma de regocijo a la hora de valorar el acuerdo. En términos realistas sabía que no era posible extraer más concesiones de los negociadores iraníes, pero buena parte de su recatada actitud pública se explica tanto en clave interna –consciente de los problemas que tendrá en el Congreso para sacar adelante el acuerdo– como en atención a Israel y los suspicaces regímenes del Golfo –baste recordar el desplante del monarca saudí a la invitación del propio presidente Obama para asistir a la reunión convocada el pasado mes de mayo, en la que EEUU pretendía recuperar la sintonía con los seis países del Consejo de Cooperación del Golfo tras el acuerdo marco logrado con Irán en Lausana apenas un mes antes–. Sabe que ninguna de las provisiones del acuerdo garantiza plenamente el acomodo iraní a sus planes pero ha preferido apostar por abrir la puerta a una reaproximación que desactive un frente de confrontación que solo produce un desgaste perjudicial para todos, explorando las opciones de colaboración en asuntos en los que es inmediato detectar intereses comunes (desde hacer frente a Daesh hasta acordar un futuro comúnmente aceptable para Siria, Irak o Líbano).

En el bando contrario se acumulan variados enemigos declarados del acuerdo, que harán todo lo posible por bloquear su aplicación. En EEUU sobresalen buena parte de los congresistas republicanos, embarcados desde hace tiempo en una cruzada de acoso y derribo de su presidente y que a buen

seguro tratarán durante los próximos 60 días de echar abajo el acuerdo (aunque no tengan ninguna propuesta alternativa que resuelva mejor el problema creado). Más allá del desgaste que este esfuerzo produzca en un ya claramente erosionado presidente, es previsible que Obama logre sacarlo adelante, utilizando el veto para evitar la ruina total de su plan. En Irán, por su lado, buena parte de los mandos de los Cuerpos de Guardianes de la Revolución Islámica y los dirigentes políticos alineados con el sector más conservador del régimen se han mostrado desde hace tiempo opuestos a pactar con quien prefieren seguir viendo como “el gran Satán”. Pero más allá de posibles razones ideológicas, cubiertas por el oxidado lema de “muerte a América”, lo que explica su actitud tiene mucho más que ver con el puro interés crematístico, dado que son ellos los principales beneficiarios directos del actual sistema creado para circunvalar las sanciones impuestas por la comunidad internacional.

En el exterior, el actor más destacado en esta línea –hasta un punto en el que su credibilidad ha quedado ya manifiestamente cuestionada tras tantas alarmistas llamadas de atención a la inminencia de la bomba nuclear iraní– es Benjamin Netanyahu. El actual primer ministro israelí ha provocado incluso las críticas de altos mandos militares y responsables de los servicios de inteligencia de su propio país por sus equivocados planteamientos en materia de seguridad, pero aun así hace tiempo ya que se ha quedado atrapado en un bucle que no le permite entender que Israel sigue necesitando un garante externo para atender a su propia seguridad y que,

si insiste en poner a prueba a Washington, puede encontrarse en una situación de grave vulnerabilidad ante amenazas futuras.

No muy atrás se queda el régimen saudí, que empieza a sentir el vértigo de ver como el tradicional vínculo que ha garantizado su seguridad desde hace décadas comienza a resquebrajarse. Ni los saudíes ni el resto de los países de la región tienen verdadero deseo de comenzar una incierta carrera armamentística en el terreno nuclear y, por tanto, todos sus altisonantes mensajes en ese sentido hay que entenderlos como llamadas desesperadas a Washington para que no permita que Irán termine siendo, otra vez, en un socio importante para la estrategia estadounidense en la zona.

Conclusiones

El acuerdo firmado el pasado 14 de julio es el mejor de los posibles. Como cualquier otro texto negociado entre adversarios que no tienen opción real para imponer su dictado, ni han sido definitivamente derrotados en un campo de batalla por su contrario, es una combinación de medidas que tratan de defender los intereses propios, cediendo lo menos posible. Solo el tiempo permitirá determinar si lo pactado ha servido para estabilizar la región o si, por el contrario, ha permitido a Irán consolidar su liderazgo regional a costa de convulsionarla todavía más.

Mientras tanto, quedan aún muchos obstáculos por superar para permitir la aplicación de lo firmado, lo que augura momentos de tensión y nuevos desacuerdos

que pueden echar por tierra el esfuerzo realizado.

Irán tiene en sus manos la posibilidad de aprovechar su reintegración en el escenario internacional para hacer sentir su peso específico en Oriente Medio, sin por ello haber renunciado a las ventajas que le ofrece su condición de firmante del TNP a partir del 10º año de aplicación del acuerdo. Al resto de los negociadores (y especialmente a la AIEA) les corresponde evitar que lo escrito quede en papel mojado. Ardua tarea.

La respuesta militar a la crisis migratoria del Mediterráneo

Félix Arteaga & Carmen González Enríquez

La puesta en marcha de la operación EUNAVFOR MED, respuesta de la UE a la crisis migratoria en el Mediterráneo central, a la que acaba de incorporarse España, plantea grandes dudas sobre su posible eficacia.

Resumen

La UE ha puesto en marcha la primera fase de la operación militar EUNAVFOR MED destinada a combatir las redes de tráfico de personas que facilitan la llegada de inmigrantes a suelo europeo por vía marítima en el Mediterráneo central. En este ARI se describe el contexto de esta decisión europea y se señala el riesgo de que la operación se convierta básicamente en una operación de salvamento, algo para lo que no sería necesaria la utilización de recursos militares.

Análisis

A lo largo de 2014 han llegado a Italia 170.000 inmigrantes irregulares y solicitantes de asilo por vía marítima, y unos 3.500 han muerto en la travesía, mientras que en los primeros cuatro meses de 2015 han llegado otros 24.000 y el número de muertos se calcula en unos

1.500. El salvamento y traslado a puerto de los inmigrantes ha generado un vivo debate en la UE sobre su reparto y acogida, poniendo en cuestión la solidaridad comunitaria y la eficacia de la política común de inmigración. La falta de control de los bandos enfrentados en Libia sobre sus fronteras ha convertido su costa en el principal punto de salida de la inmigración irregular hacia Italia, una inmigración en la que se combinan, por un lado, los flujos migratorios motivados por razones económicas, y por otro, los refugiados que huyen de guerras civiles, dictaduras sangrientas y otros conflictos violentos en Siria, Eritrea, el llamado Estado Islámico, Malí y otros países africanos o de Oriente Próximo. La Agencia de Naciones Unidas para los Refugiados (ACNUR) estima que estos conflictos han provocado en 2014 una cifra récord de 59 millones de refugiados y desplazados internos, superando por primera vez las cifras de la Segunda Guerra Mundial.

Una gran parte de estos refugiados, los que proceden del Sahel, del Cuerno de África o de Oriente Próximo, no tienen más alternativa de safe haven que la UE. Por su capacidad económica, los Estados petroleros del Golfo Pérsico podrían convertirse en un polo de

acogida, pero, simplemente, no acogen refugiados. Tampoco hay alternativas hacia el Este o el Noreste: ni Rusia, ni China, ni Irán ni la India son acogedores de refugiados. Para los africanos del Sahel y los países subsaharianos, la migración hacia el Sur y el Oeste, hacia otros países africanos, es posible y frecuente, pero llena de incertidumbres. Al final, la UE es la única región cercana en la que encontrarán un Estado de Derecho y una sociedad que acepta la recepción de asilados y que dedica medios económicos a apoyarlos (la alternativa americana queda lejos y fuera del alcance de la inmensa mayoría).

Como se ha repetido a menudo, el Mediterráneo se ha convertido en la frontera migratoria más desigual del mundo – excluyendo a la que separa las dos Coreas–, con una diferencia de renta per cápita entre sus dos orillas mucho mayor que la que separa a los dos países de la otra gran frontera migratoria mundial, EEUU y México. La renta per cápita de EEUU equivale a 3,4 veces la de México, pero la renta per cápita española equivale a seis veces la marroquí y la italiana supone cinco veces la egipcia. Y si comparamos con los países subsaharianos, que son ahora los principales emisores de emigrantes económicos que atraviesan esa frontera mediterránea, vemos que la renta per cápita española es 16 veces la de Senegal y la italiana es 25 veces la de Malí. Esta enorme diferencia crea una presión migratoria que no sólo provoca problemas en los países de destino sino también en los de tránsito, donde se van incrementando y asentando bolsas de emigrantes a la espera de poder atravesar a Europa.

La oleada migratoria actual transmediterránea se inició en 2011, cuando algunos Estados ribereños, básicamente Túnez y Libia, perdieron la capacidad de controlar la salida de emigrantes desde sus costas tras las llamadas “primaveras árabes”, convirtiendo en papel mojado los acuerdos que Italia había firmado en años anteriores con ellos. En ese año, las rutas del Mediterráneo occidental (entre Marruecos y España) y del Atlántico (desde Mauritania, Senegal y otros países costeros vecinos hacia Canarias) estaban ya muy controladas, gracias a los acuerdos y la colaboración establecidos por España con estos países a lo largo de los años. El cierre de esas rutas desplazó la presión migratoria hacia el Este y la frontera greco-turca se convirtió en la principal puerta de entrada de la inmigración irregular al espacio Schengen antes de 2011. A partir de ese año, el Mediterráneo central (entre Italia y Túnez o Libia) devino la ruta principal y, una vez que Túnez logró la estabilidad, Libia pasó a ser el punto de salida. Pero, a su vez, los vecinos de Libia están ahora controlando mejor sus fronteras con este país, temerosos de la exportación desde allí de la inestabilidad y del yihadismo de Daesh (el llamado Estado islámico) y, por su parte, el gobierno de Libia, el reconocido internacionalmente, está dificultando la entrada por avión en el país de algunos grupos de inmigrantes, como los paquistaníes, de los que sabe que suelen intentar el salto a Europa. La combinación de ambas cosas está disminuyendo la entrada en Libia de inmigrantes y está desviando de nuevo a parte de ellos hacia las rutas marítimas y terrestres del Este. Así, en las últimas semanas hemos visto cómo las islas griegas y la frontera terrestre oriental del espacio Schengen



Las normas europeas –conjuntas o de los Estados miembros– diferencian claramente entre asilados/refugiados e inmigrantes económicos.

(Hungría, con un flujo que viene desde Serbia) están viviendo un aumento considerable de las llegadas.

Las normas europeas –conjuntas o de los Estados miembros– diferencian claramente entre asilados/refugiados e inmigrantes económicos. Mientras en el caso de los primeros prima el enfoque humanitario y tienen derecho a recibir un permiso de residencia si se demuestra que ellos y los países de que proceden cumplen ciertas condiciones, en el caso de los inmigrantes económicos la lógica que domina las decisiones de los Estados es la económica relacionada con el mercado de trabajo. En aplicación de esta lógica, la presión migratoria africana es rechazada porque en gran parte no resulta integrable en los mercados de trabajo europeos, que buscan atraer una inmigración de alta cualificación, muy diferente a la de cualificación media o baja que llega de forma irregular a través del Mediterráneo. Aparentemente, la distinción entre uno u otro tipo de inmigrantes (económicos o refugiados) es fácil, pero en la práctica resulta cada vez más difícil porque las dictaduras más crueles y los conflictos más

mortíferos se producen en muchos casos en países que son a su vez pobres, de forma que no siempre está claro si un individuo en particular huye de un país por razones de supervivencia económica o porque su vida o su integridad física está en riesgo. Por otra parte, los refugiados, tras un período de adaptación, deben encontrar su lugar en mercados de trabajo en los que no siempre les resulta fácil integrarse (es el caso, por ejemplo, de los refugiados somalíes y eritreos en el Reino Unido, donde han encontrado muchas dificultades para dar el salto hacia una sociedad urbana, individualista y competitiva y en buena parte se encuentran en el desempleo permanente y dependientes de la asistencia social). También otros Estados tradicionalmente acogedores de asilados, como Suecia y Alemania, se han encontrado con problemas semejantes respecto a algunos grupos de refugiados y todos se enfrentan al riesgo de confrontación con los movimientos anti-inmigración. Hay que tener en cuenta, además, que esta ola migratoria afecta en primer lugar a los países del Sur y Este de la UE, los más dañados por la crisis económica y con menos recursos para gestionar esta llegada, para

integrar a nuevos inmigrantes en su mercado de trabajo y para ofrecer protección social a los asilados.

A la necesidad y a veces dificultad de integrar a quienes tienen derecho a asilo se une la dificultad para hacer que retornen a sus países quienes no lo tienen, porque ni la UE ni los Estados miembros disponen de recursos legales, administrativos y económicos suficientes para hacer cumplir las órdenes de expulsión a quienes se les deniega el estatus de asilado porque se considera que su vida o integridad física no peligra en su país de origen. En la práctica, el 60% de las personas que reciben una orden de expulsión se queda en la UE, lo que implica un fracaso muy importante para la política migratoria y se convierte en un problema de seguridad para el espacio Schengen.

La respuesta al problema desde de la Política Común de Seguridad y Defensa de la UE

Desde 2013 se escuchan voces en la UE que plantean una operación PCSD (Política Común de Seguridad y Defensa) para dar respuesta al problema migratorio. En un momento en el

que la UE y alguno de sus Estados miembros están desarrollando el concepto de seguridad marítima, varias armadas europeas han visto en la crisis migratoria una oportunidad y, en su argumentación, han tratado de extrapolar la experiencia obtenida en la lucha contra la piratería en el Índico de la misión Atalanta de la UE.

El 3 octubre 2013 se produjo un grave naufragio frente a la isla de Lampedusa que provocó 360 víctimas y abrió el debate europeo sobre la necesidad de reaccionar. En respuesta, el Consejo de Asuntos de Justicia e Interior del 8 octubre creó una Task Force Mediterranean para evaluar la situación e informar sobre las medidas posibles a tomar en el Consejo del 5-6 diciembre. Paralelamente, Italia organizó la operación Mare Nostrum entre octubre de 2013 y octubre de 2014, a la que dedicó entre 9 y 10 millones de euros mensuales, en la que participaron 32 buques, más aviones, helicópteros y submarinos, y que recogió en ese período a 180.000 emigrantes que en su inmensa mayoría habían partido de las costas libias. El 24 de octubre de 2013 Italia propuso a la alta representante de la UE



En la práctica, el 60% de las personas que reciben una orden de expulsión se queda en la UE, lo que implica un fracaso muy importante para la política migratoria y se convierte en un problema de seguridad para el espacio Schengen.

para Asuntos Exteriores (AR) una misión PCSD para destruir las embarcaciones, imitando la experiencia de Atalanta. Entre los argumentos a favor se mencionaba que una misión militar naval y aérea añadiría valor de inteligencia y conocimiento situacional y aumentaría la eficacia de la búsqueda, pero también se sopesó que una misión como la solicitada militarizaría la respuesta a los problemas humanitarios y que tendría dificultades para coordinarse con las misiones Hermes y Mare Nostrum y para complementarse con Frontex, por lo que el Consejo Europeo descartó una misión PCSD de salvamento y optó por una misión mixta de gestión de fronteras (Frontex) y apoyo humanitario (Triton) que se desplegaría hasta 30 millas de las costas italianas y con un coste mensual de 3-4 millones de euros.

Un nuevo hundimiento a 120 millas al sur de Lampedusa, el de un pesquero el 20 de abril de 2015 con 700 víctimas, puso de nuevo sobre la mesa la necesidad de hacer algo más. Ese mismo día, el Consejo de Asuntos Generales de la UE acordó actuar para evitar tragedias humanas derivadas del tráfico ilícito de personas y dos días más tarde el Comité de Política y Seguridad (CPS) pidió al Servicio Europeo de Acción Exterior (SEAE) y la Comisión que le sugirieran opciones sobre la base de la Operación Atalanta. Al día siguiente, un Consejo Europeo extraordinario encargó a la AR la puesta en marcha de una misión PCSD para luchar contra el tráfico de personas mediante la detección, captura y destrucción de las embarcaciones. También se acordó reforzar la operación Tritón, ampliándola hasta las 138 millas marítimas. La AR, Federica Mogherini, expuso la finalidad de la operación

el 11 de mayo ante el Consejo de Seguridad de Naciones Unidas y el día 18 del mismo mes, el Consejo de Asuntos Generales aprobó la puesta en marcha de una operación de gestión de crisis (PESC 2015/778).

La misión EUNAVFOR MED

La misión aprobada el 22 de junio de 2015 tiene como objetivo desarticular el modelo de negocio de las redes de tráfico ilícito de personas en el Mediterráneo central (entre Libia e Italia), detectando, capturando y eliminando los buques y medios que utilizan. La operación está articulada en tres fases de las que sólo se ha aprobado la puesta en marcha de la primera, destinada a mejorar la información sobre las rutas y las redes de migración mediante el despliegue de patrullas en alta mar. Esta fase no precisa la autorización de Naciones Unidas. En una segunda fase, se procedería a visitar, registrar, apresar y desviar en alta mar los buques sospechosos de ser utilizados para el tráfico ilícito de inmigrantes. En la misma fase, y si se obtiene una resolución del Consejo de Seguridad de las Naciones Unidas, el consentimiento de Libia o el del país de bandera del barco en cuestión, se procederá a visitar, registrar, apresar y desviar en alta mar y en las aguas interiores de Libia, los buques sospechosos. En una tercera fase, que requiere la aprobación del Consejo de Seguridad de las Naciones Unidas o el consentimiento de Libia, la misión adoptará “todas las medidas necesarias” (lo que en la terminología de las resoluciones supone el uso de la fuerza), incluso la eliminación o inutilización, contra un buque y los medios relacionados que se sospeche que se utilizan para el tráfico de inmigrantes en el territorio libio.

La respuesta por fases no ha dejado de suscitar dudas sobre la idoneidad de una misión PCSD para alcanzar los objetivos previstos. De entrada, el objetivo estratégico de EUNAVFOR MED es desbaratar las redes, no facilitar el salvamento, lo que resulta paradójico porque los medios militares no son lo más idóneos para combatir actividades delictivas y los buques de la operación pueden acabar salvando a los mismos emigrantes cuyo traslado a Europa por las redes trataban de evitar. Por el momento, Rusia y Libia se oponen a autorizar el uso de la fuerza por motivos políticos, pero no son los únicos que tienen reservas para justificar el uso de la fuerza, tanto por sus posibles daños colaterales como por el riesgo de que la autorización acabe amparando una operación militar a mayor escala.

La experiencia adquirida en la misión Atalanta contra los piratas marítimos tiene poca utilidad en el Mediterráneo. En la operación Atalanta, aunque se dio prioridad a la captura de buques nodriza para evitar que desde ellos partieran naves más pequeñas, no se destruyeron automáticamente, bien porque se tenían que devolver a sus propietarios, bien porque se llevaban a puerto como elemento de prueba. Las pequeñas embarcaciones se retenían, remolcaban o destruían con las mismas limitaciones y no existía riesgo de que los intercambios de disparos causaran daños colaterales a víctimas civiles. En esa misión, las acciones terrestres fueron muy pocas y se limitaron a actuaciones aeronavales sobre las bases de partida de los piratas, sin colocar tropas sobre el terreno. Las patrullas europeas lograron una disminución radical de los ataques piratas pero no su erradicación

porque las actuaciones delictivas se fueron desplazando más lejos. La detención de piratas generó complicaciones en su traslado a puerto, custodia y entrega a las autoridades judiciales, que se tradujeron a menudo en su puesta en libertad.

Si el objetivo estratégico de EUNAVFOR MED es desbaratar el modelo de negocio de las redes de tráfico de personas, no resulta nada claro cómo podrá hacerse actuando desde fuera de las aguas territoriales libias sin actuar sobre el territorio libio. Para destruir las embarcaciones en sus puntos de salida sería preciso desplegar tropas sobre el terreno para obtener información sobre su localización y evitar daños colaterales. Incluso si la operación consigue reducir el flujo de buques nodriza, las redes podrían habilitar embarcaciones más frágiles para sostener los flujos, con el consiguiente incremento del riesgo para los embarcados. Por otra parte, las llamadas “mafias” de inmigración son redes muy laxas, compuestas por una gran variedad de individuos sin una relación jerárquica entre sí, que operan desde los países de origen hasta los de destino, con múltiples funciones, y con un negocio millonario que se reparte entre muchos: el que informa y recluta en origen, el propietario del camión que cruza el desierto, su conductor, el funcionario de fronteras que se deja sobornar en algún país de paso, el dueño del local donde se acoge a los inmigrantes a la espera de que salga el barco, el que los alimenta en la espera, el dueño del barco, su piloto, el que les alecciona sobre cómo comportarse al llegar a suelo europeo, el que les ayuda en destino, etc... Se les culpa de la inmigración irregular, pero sólo son un

medio necesario para cumplir un deseo, ya sea mejorar social y económicamente o vivir en un país en paz. En cualquier caso, por su naturaleza, estas redes no son destruibles con medios militares. Sólo un trabajo policial y judicial, complicado por su carácter transnacional, podría debilitarlas.

Los flujos migratorios irregulares por vía marítima están desnaturalizando la función del salvamento porque la legislación y los medios dedicados a este fin fueron definidos para socorrer a las tripulaciones en peligro en casos puntuales de accidente, no para prestar asistencia a flujos migratorios masivos y permanentes. Los medios civiles de salvamento y socorrismo están dimensionados para las tareas tradicionales, pero se han visto desbordados por las migraciones, lo que ha dado paso al empleo de naves militares o embarcaciones de guardia costera para funciones de salvamento para las que no están diseñadas. Además del coste que supone emplear fragatas, su uso desnaturaliza la función disuasoria de las fuerzas armadas y de las de control de fronteras ya que se ven

obligados a asegurar la protección de los buques en tránsito en lugar de evitar su llegada. Si se añade a lo anterior la participación de buques no gubernamentales en tareas de salvamento –tanto los buques mercantes y de pesca como los de organizaciones de ayuda, como Médicos sin Fronteras–, el refuerzo de las capacidades de salvamento, por un lado, ayuda a evitar naufragios pero, por otro, impulsa a correr riesgos. Como resultado, y en el afán de evitar todo riesgo, es probable que los buques militares y civiles acaben acercándose lo más posible a las costas libias para rescatar más emigrantes, generando así un efecto llamada. Si esto ocurre, el resultado final de la misión militar no sería el de destruir las redes de tráfico ilegal sino el de ofrecer un transporte seguro a todos los que se aventuran en el mar. Además, y dada la dificultad de erradicar el tráfico, la operación naval tiene todas las posibilidades de convertirse en permanente, frente a los 14 meses iniciales para los que fue aprobada, lo que generará problemas de coste y rotación de fuerzas.



Los medios civiles de salvamento y socorrismo están dimensionados para las tareas tradicionales, pero se han visto desbordados por las migraciones.

La situación y las perspectivas serían muy diferentes para Europa si Libia contara con un gobierno estable (un objetivo en el que las negociaciones entre las distintas facciones parecen ir avanzando) con el que la UE pudiera llegar a un acuerdo de devolución de los inmigrantes recogidos en sus aguas territoriales. Esto es lo que sucede en la actualidad en las costas mauritanas o de Senegal, que son patrulladas por fuerzas españolas junto a las locales mediante acuerdos de devolución, programas de cooperación y fondos de asistencia. Estos acuerdos han hecho desaparecer prácticamente la inmigración irregular por vía marítima que salía hacia Canarias hasta 2005. Pero, en ausencia de un acuerdo semejante, y en el contexto del derecho marítimo, la operación EUNAVFOR MED se convertirá en una operación de salvamento que evitará muertes en el mar pero que, por eso mismo, provocará un aumento de las llegadas y, antes o después, el rechazo de los Estados a mantenerla.

Conclusión

Estamos viviendo un momento excepcional en cuanto al número de refugiados que huyen de conflictos en Asia y África, y que se suman a la inmigración económica tradicional en su intento de llegar a suelo de la UE. Europa es el único territorio más o menos cercano que ofrece la posibilidad de un asilo con garantías jurídicas y un cierto apoyo a la integración. Pero en Europa las razones humanitarias son sólo parte de la ecuación, en la que se incorporan también elementos económicos –la integración

en el mercado de trabajo de los asilados, el coste del apoyo estatal que reciben– y políticos –la fuerza de los movimientos anti-inmigración en la mayor parte de los países–. A esto se añade la imposibilidad por el momento de garantizar la devolución de los que, tras la llegada, reciben una respuesta negativa a su petición de asilo, y se convierten en inmigrantes de estancia irregular.

El temor a una avalancha no digerible y el horror ante las muertes en el Mediterráneo han llevado a la UE a un proyecto que intenta atacar uno de los eslabones del proceso: las llamadas mafias, las redes que organizan el viaje. Pero no resulta probable que el instrumento elegido, una operación militar en aguas internacionales, pueda conseguir su objetivo, más apropiado para fuerzas de tipo policial que obtienen información en tierra. Es más probable que, en aplicación del derecho marítimo, EUNAVFOR MED se convierta en una operación de salvamento, algo para lo que no son necesarios recursos militares, y que tenga en consecuencia un efecto llamada.

BRICS: forging ahead despite bumpy economic prospects

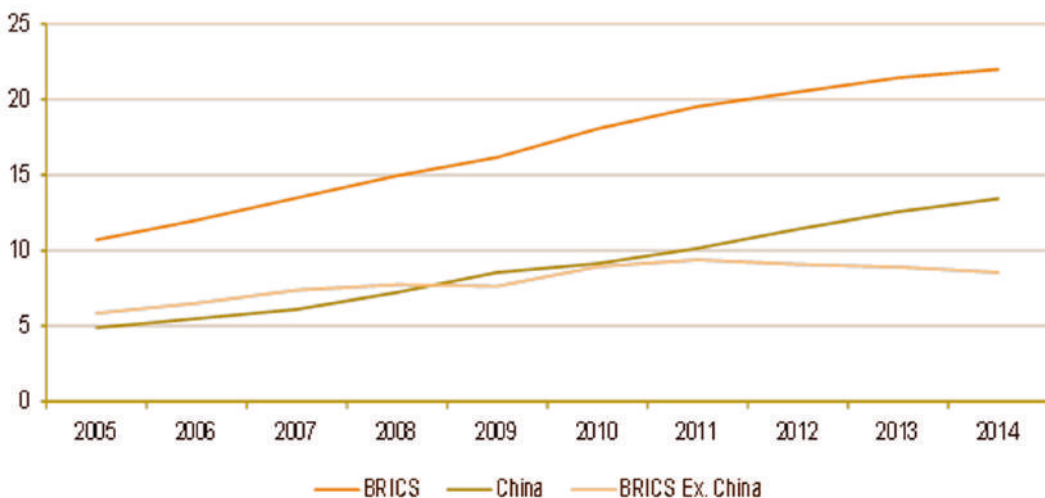
Alicia García Herrero

The BRICS have just held their annual summit in Ufa, Russia, amid looming concerns of financial turmoil in China, Europe and beyond. While not much has come out of the meeting, the differences between its members have been evident, signalling a shift in the bloc's future dynamics.

On a happier note, the BRICS remain highly relevant. They still account for 42% of the

world's population and 26% of its surface. Furthermore, their share of global GDP has continued to increase, although at a very gradual rate, and now accounts for 22% of global GDP (according to IMF WEO figures see Figure 1). While this is encouraging, the increase has primarily been due to the steep growth rates in China –since the share of the BRICS' GDP excluding China has actually fallen–, which, in any case, are a far cry from what the BRICS could have otherwise delivered.

Figure 1. BRICS: gradually increasing share of global GDP, led by steep growth rates in China



Why haven't the BRICS delivered?

As well as a global financial crisis of unprecedented depth and length, the BRICS have started to face mounting domestic pressures. Brazil is struggling with a recession, while Russia is grappling with crippling sanctions. South Africa lags behind in terms of basic infrastructure (power cuts are a major constraint on growth) while China is struggling to portray itself as a consumer-led market economy. According to Chen Yun's 'bird-cage' theory of the post-Great Leap economic recovery, whereby the bird represents the free market and the cage represents a central plan, served as the basis for Deng's 'opening and reform' agenda. Someone should coin the term 'prison-break' to describe the economic reform process under Xi Jinping. Perhaps the most conspicuous sliver of hope comes from India. It is now growing at a faster rate than China, although from a much lower base. Furthermore, most high-frequency domestic activity indicators such as credit growth, IP, freight traffic and vehicle sales, remain subdued while first quarter corporate earnings have been disappointing.

Another important topic is the fact that the BRICS' growth prospects have been affected by the slowdown of China's economy. It should not be forgotten that China is already a leading, if not the main, trade partner of the BRICS. During the good times, China's thirst for commodities helped to fuel a commodity supercycle which favoured the BRICS' exports. Global commodities prices have slumped this year, partly as a reflection of slowing economic growth in China, the world's largest consumer of metals, oil and grains. For the less forward-

looking BRICS, adapting to a 'new normality' of lower commodity prices –Brazil springs to mind–, it will not be easy as they have not built up fiscal and external buffers to cope with poorer trade terms.

The BRICS move towards a new world order

The differences between BRICS have never been more apparent. In addition to being at different stages of economic development, they have also become increasingly fragmented politically. Brazil, India and South Africa are emerging democracies that promote the rule of law and western-style governance structures, while China and Russia are autocratic. But the divisions do not stop there. While all countries have vested interests in maintaining good relations with Russia, China has become increasingly contentious. A good example of this is its decision to abstain (but not veto) the UN Security Council's vote on the Ukraine. When it comes to challenging the existing world order, the BRICS have advanced considerably as a bloc. Not content with the 'Atlanticism' of the Bretton Woods institutions, the BRICS have implemented a number of institutions that serve as a counterbalance but are intended promote more closely the emerging world's common development goals. The most obvious example is the Shanghai Cooperation Organisation (SCO), established in 1996 to prevent conflicts that would enable the US or NATO to intervene in areas bordering Russia and China. India and Pakistan are now considering joining the SCO and, while this was not confirmed at the BRICS summit, the meetings did pave the way for this to take place in six months' time as China seeks to play a bigger role as a peace-keeper in the region.

Similarly, the BRICS' New Development Bank (NDB), established last year in Brazil but launched right before the BRICS' Summit in Ufa, will start its first batch of infrastructure projects in April 2016. The NDB, with an initial capital of US\$100 billion, was established as an alternative to the IMF, after the BRICS were frustrated by stalled efforts to increase the emerging markets' representation. Yet again, the differences between China and the other BRICS also became apparent, with Beijing's (to some extent more successful) launch of the Asian Infrastructure Investment Bank (AIIB) only months after the NDB's announcement. All the BRICS are also founding members of the AIIB.

Looking forwards: greater cooperation to overcome the obstacles to growth

While initiatives that promote infrastructure investments are a good start, it is unlikely that they will alone be enough to offset the mounting obstacles to growth stemming from weak global demand and China's economic slowdown. First of all, it remains to be seen whether these initiatives can actually deliver

noticeable results. Secondly, in order for investments to yield benefits, they need to be implemented in ways that are cost-effective, transparent and independent of political motivations. Thirdly, even if all pledges were to materialise, in which case the pool of money would be similar to the World Bank, the figures are still small in relation to trade flows. While China is an important trade partner, so are the EU and the US.

La Ley de Seguridad Nacional: tarde y mal pero ¿mejor que nunca?

Félix Arteaga

La Ley de Seguridad Nacional (LSN) ha entrado en su trámite parlamentario. Era la guinda que iba a culminar un proceso de modernización y racionalización de las políticas públicas de seguridad y defensa que se ha puesto en marcha en los últimos años tras introducir el concepto de seguridad nacional y aprobar dos Estrategias en 2011 y 2013.

Su aprobación permitiría pasar de la mesa del diseño a la de operaciones, otorgando al presidente del Gobierno la competencia e instrumentos que precisa para liderar las políticas de seguridad tradicionales bajo una política nueva y de rango superior a aquellas. Sin embargo, las expectativas iniciales se han ido rebajando a medida que se ha conocido el dictamen del Consejo de Estado sobre el Anteproyecto de la LSN, el texto del Proyecto en trámite y el debate en el Pleno de los Diputados sobre el mismo. La LSN ha llegado tarde y mal, pero dado el esfuerzo realizado

y las dificultades para reintentarlo de nuevo, parece más pragmático resignarse a su aprobación y desear que su desarrollo futuro tenga mejor fortuna que su gestación previa.

Llega tarde porque la legislatura ha entrado en su fase final y el Proyecto compite en notoriedad y trámite con una treintena larga de medidas legales que se van a cerrar a última hora. Llega tarde porque ha más que doblado el plazo de seis meses que se fijó el Gobierno en mayo de 2013 cuando aprobó la Estrategia de Seguridad Nacional. La demora podría tener justificación si hubieran participado en su elaboración todos los actores implicados, pero ya que no han participado en ella los actores subestatales ni los privados, la demora debe atribuirse en exclusiva a los participantes ministeriales y del Gobierno, los mismos que ya demoraron la elaboración de las Estrategias citadas. Llega tarde porque las previsiones que enuncia tendrían que haberse puesto en marcha al principio de la legislatura y ahora se tendrá que esperar a la próxima para aprobar las numerosas previsiones de desarrollo

normativo que acompañan al Proyecto. Llega mal, porque su contenido presenta unos mínimos comunes denominadores algo desordenados desde el punto de vista jurídico y bastante desorientados desde el punto de vista conceptual. Tanto las Estrategias ya aprobadas como la Ley venían a resolver el problema de gestión que presentan los nuevos retos transnacionales de seguridad a todas las sociedades avanzadas. Es un reto por su novedad y por la gravedad de sus efectos, pero sobre todo porque no se les puede dar la respuesta ágil y proactiva que precisan desde unas administraciones instaladas en siglos de compartimentación vertical. La coordinación –incluso una buena coordinación– ya no basta, por lo que surgió la necesidad de hacerles frente desde un enfoque integral, que quiere decir, en su versión original, que los problemas modernos de seguridad deben abordarse por todos los implicados, en todas sus dimensiones y en todas las fases de su elaboración, diseño, ejecución y evolución. El Proyecto ha optado por el atajo de la versión reducida del enfoque integral y ha optado por mejorar la coordinación entre los actores gubernamentales (*whole-of-the-government-approach*) en detrimento de la integración de las Comunidades Autónomas y de los actores privados (*whole-of-the-nation-approach*).

Llega mal, porque el Proyecto presenta una Ley de coordinación –tal y como señala el dictamen del Consejo de Estado– en la que nueva política viene a yuxtaponerse –pero

no a superponerse– a las ya existentes. Un esfuerzo de coordinación por Ley que sería de agradecer si no fuera porque el Proyecto no afecta a las regulaciones específicas de las políticas tradicionales como las de Defensa, Exteriores e Interior o porque los mecanismos de coordinación que habilita para los actores no gubernamentales es de carácter voluntario. Eso ayuda a explicar el amplio margen de discrecionalidad que el Gobierno busca en las “situaciones de interés para la seguridad nacional”, de forma que su declaración por vía extraordinaria le proporcione una capacidad de actuación que debería tener por vía ordinaria. Además, de las Estrategias aprobadas se deducía que la LSN iba a supervisar las políticas implicadas en todas sus fases de elaboración, ejecución, revisión (coordinación proactiva) y, eventualmente, ocuparse de la gestión de crisis. Sin embargo, la LSN abandona esa intención inicial para concentrarse en exceso en la gestión de crisis (coordinación reactiva), lo que restringe el potencial transformador del Sistema de Seguridad Nacional.

Llega mal, también, porque no define de forma precisa el contenido y elementos básicos de la Seguridad Nacional. No constitucionaliza la seguridad nacional como una competencia exclusiva o nueva del Estado, aprovechando todo el potencial del art. 149 de la Constitución para incorporar los nuevos “ámbitos de especial interés como la cibseguridad o la seguridad económica y financiera”. Enumera como “componentes

fundamentales” de la SN la defensa nacional, la seguridad pública y la acción exterior, un reconocimiento a su contribución que no tiene para otros componentes más modernos de la seguridad nacional como la protección civil o la inteligencia (la primera se ha regulado al margen de la LSN y de la segunda sólo se reconoce el potencial de apoyo de los Servicios de Inteligencia e Información).

Finalmente, llega mal porque no dispone de recursos específicos. En su Dictamen, el Consejo de Estado valora como un mérito la voluntad del Gobierno de no incurrir en gastos adicionales e, incluso, generar ahorros con la Ley. Por el contrario, esta política de coste cero plus augura muy poco recorrido a la LSN porque sin contar con recursos propios tendrá que detraerlos de la Administración o expropiárselos a particulares. También afectará a la eficacia de la nueva política, pero eso no se podrá saber porque el Proyecto no incluye ninguna previsión de evaluación como política pública y la capacidad de control.

A estos argumentos sobre la Ley, se contraponen el pragmatismo de la realidad política. Y ya que en la próxima legislatura puede que no se repitan las condiciones ideales de las que ha disfrutado la elaboración de esta Ley –acuerdo entre los dos grandes partidos y suficiencia parlamentaria–, el pragmatismo sugiere que más vale contar con una Ley mejorable que quedarse sin nada que mejorar. Dado el apoyo de que dispone, el Proyecto se convertirá probablemente en Ley y es probable que las enmiendas a introducir subsanen algunos de los reparos señalados, pero el Gobierno actual no tiene tiempo para su desarrollo y puesta en práctica. De ahí el título de este comentario, porque aunque la LSN llegue tarde y mal, siempre es mejor que se apruebe ahora que tenga que volver a la casilla de salida en la siguiente legislatura.

Temas clave de la agenda internacional 2015

Real Instituto Elcano y CIDOB

Los días 2 y 3 de julio de 2015, los presidentes, directores y buena parte de los investigadores del Real Instituto Elcano y de CIDOB se reunieron en Madrid (como habían hecho en Barcelona en 2014), con el objetivo de compartir diagnósticos y propuestas respecto a algunos de los temas clave de la agenda internacional que tienen especial incidencia en la sociedad española, así como para analizar la tarea de los think tanks como centros de pensamiento y generación de ideas¹.

Escenarios en la Unión Europea: Grexit, Brexit. El futuro del euro y de Europa

1. La crisis en Grecia escenifica tanto la confrontación de distintas soberanías nacionales expresadas democráticamente, como el conflicto que surge entre la “legitimidad de la soberanía” y “la construcción europea basada en procesos”. Asimismo, las opiniones públicas europeas, en particular las del sur de Europa, se muestran comprensivas hacia la difícil situación que atraviesa el país heleno, un actor complejo que, siendo uno de los países más europeístas, no ha conseguido tejer alianzas suficientes para cambiar las

dinámicas políticas dominadas por los países acreedores. Una de las lecciones aprendidas de la crisis es que Grecia deberá acudir a Europa con aliados si quiere plantearse una agenda reformadora. El referéndum tendrá implicaciones para cualquier otro dossier de negociaciones en el que Grecia esté involucrada, y la división creada en la UE puede tener impacto en otros foros (como la OTAN por citar un ejemplo) a los que Grecia pertenece. En definitiva, la crisis de Grecia es uno de los retos más importantes a los que nunca se haya enfrentado la UE y sus consecuencias serían tanto económicas como geopolíticas.

2. Brexit es, según numerosos estudios sobre los costes/beneficios, una pésima idea desde el punto de vista económico tanto para el Reino Unido como para el conjunto de la UE. De avanzar hacia este escenario, se contemplan tres posibles alternativas: a) el soft Brexit, según el cual se cerrarían acuerdos económicos con celeridad, creando un espacio económico común; b) el acceso fácil al mercado europeo, pero con la pérdida de todas las ventajas de la ausencia de barreras no arancelarias c) la desconexión de todos

¹ Este documento recoge las principales propuestas derivadas del segundo encuentro entre el Real Instituto Elcano y CIDOB realizado los días 2 y 3 de julio de 2015.



La crisis en Grecia escenifica tanto la confrontación de distintas soberanías nacionales expresadas democráticamente, como el conflicto que surge entre la “legitimidad de la soberanía” y “la construcción europea basada en procesos”.

los acuerdos comerciales que la UE tiene con el resto del mundo y el establecimiento de barreras no arancelarias para el Reino Unido. Desde el punto de vista financiero, la salida de la Unión Europea impulsaría movimientos graduales desde la City londinense – el segundo mercado financiero del mundo detrás de Nueva York y actual centro financiero de la zona euro – hacia otras ciudades como Frankfurt. Brexit impactaría notablemente en la visión del mercado interior, perdiéndose algunos de los contrapesos que aporta el Reino Unido con su enfoque liberal. España, hasta el momento ausente de este debate, podría jugar un papel destacado, pues aunque las relaciones políticas entre ambos países son de baja intensidad, la relación *people to people* (empresarial, de inversión, etc.) es muy intensa. Gracias a este sustrato estratégico estructural, España podría aumentar su protagonismo en un dossier clave. Desde el punto de vista de la política interna británica, la posibilidad de su salida de la UE plantea, entre otras, la cuestión de hasta qué punto el gobierno británico podrá ser el abanderado del sí en el referéndum (que probablemente tenga lugar antes de 2017), en el caso de lograr avanzar en sus demandas, sin ser presionado en exceso por el ala euroescéptica

de su partido, el UKIP y una opinión pública presionada por los tabloides eurofóbicos. De entre las políticas que quiere renegociar David Cameron con Bruselas, las restricciones a la libre circulación de ciudadanos de la UE será una de las más problemáticas.

3. En lo referente al futuro del euro y de la integración europea, el papel del Banco Central Europeo aparece como la expresión más evidente del fallo de diseño en la estructura de la unión monetaria. En el marco de la crisis griega, el BCE adolece de legitimidad y de mecanismos de rendición de cuentas, pero es asimismo el órgano que tiene en su mano sostener o dejar caer al sistema bancario griego y, con ello, abrir la puerta a Grexit. El recientemente publicado Informe de los 5 presidentes, que pretende avanzar en la unión monetaria y en el que se atisba un impulso a la gobernanza del euro, es un gran paso que plantea, entre otras cuestiones, la creación de consejos de competitividad en los Estados miembros para evitar la divergencia de sus estructuras productivas y una fiscal capacity para la zona euro, a la que se podría acceder si se cumplen algunos criterios de convergencia. En relación a la Unión política, el debate se plantea entre dar más peso

a las instituciones comunes o mejorar los actuales mecanismos intergubernamentales, que otorgan un poder desproporcionado a los países centrales sobre los periféricos. Ante la dificultad a corto plazo de realizar nuevas atribuciones competenciales a la Unión – lo que requeriría la reforma de los Tratados –, se contempla la posibilidad de involucrar más a los Parlamentos nacionales, aunque tratando de evitar la capacidad de veto por parte de los estados y de poner en cuestión la premisa de que la construcción europea se basa en la igualdad entre los Estados miembros. En cualquier caso, las dinámicas políticas nacionales no reflejan ya el tradicional consenso permisivo y europeísmo convencido, lo que obliga a encontrar respuestas distintas que conecten de nuevo el proyecto de integración europea con la ciudadanía. El desinterés de los ciudadanos respecto a la UE es ahora activo, pasando de la apatía a la indignación. Ni más ni mejor Europa son ya una garantía para dar respuesta a los retos actuales de la Unión ni a su déficit democrático.

Nuestra vecindad mediterránea: crisis humanitaria y de seguridad

4. Desde 2011 se ha producido un incremento sustancial del número de personas que buscan protección internacional (y el aumento de las muertes en la travesía) en la UE como resultado del desplazamiento forzoso a raíz de conflictos abiertos, desde países como Siria, Afganistán, Eritrea, Pakistán o Iraq. A este contingente, hay que sumar los inmigrantes económicos subsaharianos. Estos flujos plantean un conflicto intra-europeo entre

valores e intereses, y ahondan la desconfianza entre los países del norte (con tradición de acoger a refugiados) y el sur (que reciben buena parte de estas llegadas). Rechazada la propuesta de la solidaridad voluntaria que asignaba un reparto de cuotas de reubicados y reasentados entre Estados Miembros, y dada la dificultad de ahondar en un sistema común de asilo europeo, una posibilidad (abandonada en el pasado) podría ser el establecimiento y la financiación de centros de procesamiento de solicitudes de asilo en los países de tránsito. La lucha contra las mafias seguirá siendo una de las prioridades de la política europea de control de fronteras, con serias dudas sobre la capacidad de la operación EUNAVFORMED para hacer frente a este fenómeno.

5. Una tradición diferenciada y una desigual gestión en materia de protección internacional determinan la posición de los Estados miembros en el Consejo Europeo. Frente al modelo de Alemania, Suecia o Países Bajos, donde el proceso de acogida está armonizado y organizado para poner en marcha los mecanismos de protección internacional, países como Hungría o Italia se encuentran completamente desbordados, lo que les lleva a dejar de aplicar la normativa europea en la materia (Dublin III). En España, donde no hay tradición ni una política estructurada para gestionar la protección internacional (y donde sólo hay disponibles 1000 plazas de acogida según ACNUR) parece necesario y oportuno replantear una política con urgencia, que requerirá de la suficiente financiación y apoyo por parte de la Unión Europea.

6. Se está generando un círculo vicioso en el que el aumento del flujo de refugiados que huyen de sus países de origen, fruto de la inseguridad, ha creado un espacio de negocio para los grupos criminales, que a su vez tienen vínculos con los grupos terroristas. Uno de los principales desafíos en materia de seguridad para los países de la cuenca Mediterránea y del Sahel es la proliferación de espacios sin gobierno o en los que los Estados tienen una presencia residual. Esto crea condiciones favorables al fortalecimiento de grupos terroristas que, en el peor de los escenarios, pueden desembocar en acciones de insurgencia. Siria, Iraq, Libia y Yemen son los principales focos de conflicto, pero las amenazas de inseguridad (en forma de terrorismo) se ciernen sobre todos los países de la región. Las posiciones de Arabia Saudí (en tanto que desde ese país se han financiado grupos radicales y promovido una interpretación rigorista y excluyente del Islam), y de Egipto (por la peligrosa combinación de una ola represiva y el aumento de atentados) son claves para intuir cómo va a evolucionar este fenómeno. En este

panorama desolador, sorprende positivamente la capacidad de los distintos grupos armados en Libia para contener a los grupos leales a Estado Islámico.

La nueva Ruta de la Seda: implicaciones para la región, la UE y España

7. La nueva Ruta de la Seda, aunque de motivación eminentemente interna como mecanismo para mantener el alto ritmo de crecimiento económico de China, reducir las desigualdades interregionales y reducir la inestabilidad en zonas conflictivas como Xinjiang, puede tener implicaciones internacionales muy relevantes. Por las repercusiones para Europa destacamos su posible impulso de la integración euroasiática, incrementando sustancialmente los intercambios de todo tipo dentro de esta macroregión. Esta iniciativa es una nueva muestra de la entrada de China en el juego multilateral, consciente de que, para jugar en la primera división, tiene que hacer toda una serie de reformas en sus modelos



Uno de los principales desafíos en materia de seguridad para los países de la cuenca Mediterránea y del Sahel es la proliferación de espacios sin gobierno o en los que los Estados tienen una presencia residual

de gestión empresarial y de gestión de proyectos internacionales. Esto se plasma, por ejemplo, en el nuevo Banco Asiático de Inversión en Infraestructuras, cuyo reglamento será perfectamente compatible con el de otros bancos de desarrollo en términos de gobernanza, transparencia, impacto social y medioambiental, etc. Este proceso ofrece oportunidades de colaboración para la UE, que sigue siendo un socio fundamental para China, y para España, gracias a las cuantiosas inversiones que serán necesarias para implementarlo. Sin embargo, la UE sigue adoleciendo de una línea estratégica en su relación con China.

8. El proyecto de la nueva ruta de la seda, que incluye aeropuertos, puertos, fibra óptica, se cifra en 40 billones de dólares (el PIB mundial es de 70 billones de dólares). En este proyecto, China tiene como objetivo prioritario desarrollar el oeste del país, (fundamentalmente Xinjiang) y buscar sinergias con ASEAN. Xinjiang es limítrofe con Asia Central y Asia Meridional. Desde la perspectiva de este proyecto, Asia Central es relevante tanto por ser la ruta terrestre prioritaria para alcanzar la UE como por cuestiones energéticas. La región afronta desafíos profundos que pueden dificultar seriamente el desarrollo del proyecto. El futuro inmediato de los países más relevantes estratégicamente –Kazajistán y Uzbekistán– está marcado por la incertidumbre en torno a los procesos de sucesión presidencial. Kirguizistán y Tayikistán afrontan contextos aún más frágiles y su futuro es aún más incierto. En Asia Central es el escenario donde toma forma el creciente acercamiento entre Rusia y China. De momento, con un reparto funcional

de tareas con el que ambos parecen sentirse cómodos: Rusia mantiene su preeminencia en asuntos de seguridad y defensa, mientras que el peso económico y comercial de China crece exponencialmente. Por su parte, Asia Meridional, y particularmente Pakistán es clave en el objetivo chino de reducir su vulnerabilidad frente al estrecho de Malaca. Sin embargo, su intención de construir un robusto corredor energético y logístico conectando el puerto pakistaní de Gwadar (en Baluchistán) con Kashgar (en Xinjiang) genera un intenso malestar y preocupación en India, lo que puede trancar las perspectivas de una mejora en las relaciones entre Nueva Delhi y Pekín. India aspira también a jugar un papel importante en Asia Central (la reciente gira del primer ministro Modi por las cinco repúblicas es un signo inequívoco), pero deberá superar importantes barreras geográficas y geopolíticas. India jugará, sin duda, un papel crucial en la cuenca del Indo-Pacífico y su alcance, probablemente, se multiplicará si forja un sólido partenariado con EEUU, Australia y Japón.

La tarea de los think tanks: producción de ideas, atracción de inteligencia distribuida, impacto, influencia e independencia

9. La enorme relevancia que la tarea de los think tanks ha ido adquiriendo en los últimos años es correlativa con la relativa pérdida de influencia de la investigación académica. Frente a la especialización de la investigación académica, la de los think tanks (que replican la primera y sirven de caja de resonancia) es multidisciplinar, pues aborda temas sociales que, siempre, son totales. Mientras la Academia habla de la sociedad y

por encima de ella, los think tanks hablan con la sociedad. Mientras la Academia estudia modelos causales y mira la sociedad de atrás hacia adelante, los think tanks piensan para la acción, ayudando a que la sociedad reflexione sobre sí misma y se “reprograme”. Los think tanks construyen así un puente de producción intelectual de calidad, rigurosa y útil para los grupos de interés a los cuales se dirigen, haciendo una labor de mediación y traducción.

10. La independencia o capacidad de autonomía-en buena medida garantizada por la diversificación de las fuentes de financiación- y la transparencia –como un bien público que beneficia a toda la comunidad de los think tanks- influyen en la calidad y el rigor de la producción y de los equipos investigadores.

11. La dificultad de medir el impacto e influencia de los think tanks en los procesos de toma de decisión públicos y privados, y en el conjunto de la sociedad es notable y es una de las principales preocupaciones tanto de estos centros de pensamiento como de aquéllos que les financian o apoyan estructuralmente. Existe algunos instrumentos como el índice de la Universidad de Pensilvania (más estrictamente un ranking de reputación realizado por pares) que, a pesar de su reconocido impacto, plantea retos metodológicos y no resuelve la delimitación del objeto de estudio. Es útil tener en cuenta instrumentos adicionales como el índice de Clark y Roodman (2013) que mide el perfil público (citas en medios y publicaciones académicas), o contemplar indicadores efectivos, como las visitas a la web (Alexa),

descargas de documentos, o presencia en redes sociales (índice de influencia Klout).

12. Aprovechar las sinergias entre diferentes think tanks puede contribuir a multiplicar el impacto y la influencia, si se identifican ámbitos en los que es posible no sólo compartir conocimiento, sino crear conocimiento nuevo. Fijar estrategias conjuntas para mejorar la utilización de los recursos financieros y humanos, y crear alianzas ad hoc para impulsar una determinada investigación son iniciativas que han demostrado su utilidad.

EULEX: a mission in need of reform and with no end in sight

Salvador Llaudes & Francisco Sánchez Andrada

The EU's once ambitious EULEX (European Union Rule of Law in Kosovo Mission) needs to be reformed so that it can put an end to its presence in Kosovo after having helped strengthen the Rule of Law.

Summary

The EU's EULEX (European Union Rule of Law in Kosovo Mission) started in 2008. Its aims were to help improve the quality of Kosovo's institutions and to strengthen the Rule of Law while at the same time combating corruption. Some progress has been made but there have also been some notable failures, which make it necessary to reform the Mission. In any case, there is no clear end in sight for EULEX's presence in Kosovo.

Analysis

Introduction: EULEX takes over from UNMIK

Following the Kosovo conflict in 1999, the United Nations approved Security Council Resolution 1244 that authorised international military and civil intervention in the country and created the United Nations Interim Administration Mission in Kosovo (UNMIK). The UNMIK had a provisional mandate to deal with territorial administration until 2008, the year in which Kosovo declared its unilateral independence. A year before, in 2007, a strategy began to be developed to devolve competences to the EU. Although at first there were problems cooperating with local institutions, which slowed down the transfer of power, at the end of 2008 the United Nations withdrew the Mission from the area (as shown in Table 1) and transferred power to EULEX (European Union Rule of Law in Kosovo), which became fully operational in April 2009.

1 A version of this analysis was published in Spanish by the Instituto Español de Estudios Estratégicos at http://www.ieee.es/Galerias/fichero/docs_opinion/2015/DIEEE060-2015_EULEX_LlaudesxSanchez.pdf.

The authors would like to thank Antonio Cortiñas, Miguel Garijo, Cristina Irujo de Codes, Alan Odobasic, Miguel Rodríguez Andreu and the EULEX office in Kosovo for their help throughout the process of writing this analysis. Any mistake is the authors' responsibility.

2 Fragment of Security Council resolution 1244 (1999), which authorises the international presence in Kosovo within the framework of the extinct Federal Republic of Yugoslavia: '10. Authorizes the Secretary-General, with the assistance of relevant international organizations, to establish an international civil presence in Kosovo in order to provide an interim administration for Kosovo under which the people of Kosovo can enjoy substantial autonomy within the Federal Republic of Yugoslavia, and which will provide transitional administration while establishing and overseeing the development of provisional democratic self-governing institutions to ensure conditions for a peaceful and normal life for all inhabitants of Kosovo', <http://daccess-dds-ny.un.org/doc/UNDOC/GEN/N99/172/89/PDF/N9917289.pdf?OpenElement>.

Table 1. Evolution of the number of UNMIK law-and-order forces

Date	Deployment
Deployment as of 15 January 2002	4.519 police personnel 3.397 local staff 1.178 international civilian personnel 38 military liaison officers
Current strength (as of 31 March 2015)	Seven police officers 215 local staff 112 international civilian personnel Eight military liaison officers

Source: UN (<http://www.un.org/en/peacekeeping/missions/unmik/facts.shtml>).

The Council Joint Action of 4 February 2008³ and the Council Decisions of June 2010 and June 2012⁴ are the legal basis for EULEX (which has so far been the most expensive EU mission, with an investment of €724 million up to June 2014, as shown in Table 2). In turn, the mission operates within the framework of United Nations Resolution 1244.

As regards the latter there is a certain degree of controversy. On the one hand, the hierarchical relationship between the Resolution and EULEX is evident, as pointed

out by Jean-Paul Jacqué, the lawyer assigned by Federica Mogherini to report on internal corruption in EULEX⁵: ‘The 2008 EULEX Kosovo Joint Action referred to UN Security Council Resolution 1244 and the UN Secretary-General’s authority under this resolution’. On the other hand, some member states insist that although initially the Mission’s presence was due to Resolution 1244, Kosovo’s unilateral Declaration of Independence and, especially, the ending of supervised independence in September 2012, it is now directly justified by the Pristina government.⁶

Table 2. EULEX budget

Date	Budget (� million)
April 2008-October 2010	265
October 2010-December 2011	165
December 2011-June 2012	73
June 2012-June 2013	111
June 2013-June 2014	110

Source: BOE (in Spanish) http://www.boe.es/diario_boe/txt.php?id=DOUE-L-2014-81297.

³ Full text of the Council Joint Action, 4/II/2008, at http://www.eulex-kosovo.eu/eul/repository/docs/WEJointActionEULEX_EN.pdf.

⁴ Full texts of both Council Decisions from June 2010 and June 2012 at <http://www.eulex-kosovo.eu/eul/repository/docs/WE20100608councildecision.pdf> and <http://www.eulex-kosovo.eu/eul/repository/docs/WELEXUriServ-2012.pdf>.

⁵ Annex of the Review of the EULEX Kosovo Mission’s implementation of the mandate with a particular focus on the handling of the recent allegation, http://eeas.europa.eu/statements-eeas/docs/150331_jacque-report-annexes_en.pdf.

⁶ For further details concerning the debate about the recognition of Kosovo, see Jessica Almqvist (2009), ‘The Politics of Recognition, Kosovo and International Law’, Elcano Royal Institute, 16/III/2003, http://www.realinstitutoelcano.org/wps/portal/web/rielcano_en/contenido?WCM_GLOBAL_CONTEXT=/elcano/Elcano_in/Zonas_in/DT14-2009.

Executive Division and Division of Empowerment: the two EULEX axes

EULEX was created with the object of establishing the effective Rule of Law in Kosovo, strengthening the region's institutions and facilitating negotiations between Belgrade and Pristina. While establishing the Rule of Law the focus was on combating corruption and cooperating with local institutions in order to promote stability in the area, particularly in the north, which has a large Serb-Kosovar majority.

As explained in more detail below, the Mission has two divisions: (1) Executive, whose mandate is to head investigations and to process and adjudicate criminal cases (mostly those dealing with organised crime, war crimes, corruption and human trafficking), on which it continues to focus given the lack of progress in these tasks; and (2) Empowerment, whose aim is to train, monitor and provide police support of all kinds to members of the court and customs officials. The Empowerment branch has been successful in carrying out most of its core competences.

(a) Executive Division: while Kosovar judges and attorneys are already active in District Courts and in the Prosecution Service –still counselled by EULEX personnel–, further up the structure the presence –and mandate rather than just advisory capacity– of EULEX is far greater. However, Mission personnel lack sufficient knowledge of the local law codes and it is difficult for Albano-Kosovar judges to try Serb-Kosovar defendants fairly (and vice versa), considerably complicating the process. An example is the Drenica Case,⁷ in which, after the trial was over,

some of the witnesses declared that their testimonies had been manipulated and incorrectly communicated.

Some of the Executive Division's most successful actions in the past few months have been the clearing of all charges against three Serb-Kosovars accused of participating in war crimes in April 1999 in Novo/Brdo, the sentencing of eight defendants accused of corruption in the Passport Case and the first phases of the case charging eight defendants with storming a United Nations convoy in 2012 in Zubin Potok.

(b) Empowerment Division: initially, EULEX had been present in all police, court and customs tasks. Given Kosovo's improvement in these areas, over time its involvement has steadily decreased and it now focuses almost exclusively on the highest and most strategic levels.

Most recently (from October 2014 to January 2015) the Empowerment Division has focused on giving support to the training of the Kosovo Border Police in respect to the problem of irregular emigration, on counselling the Kosovo Police for improving control over the north following the events at the October 2014 football match between Serbia and Albania and on enhancing surveillance and control during the Serbian Prime Minister Aleksander Vucic's visit to Kosovo on 14 January.

EULEX and the Agreement between the governments of Kosovo and Serbia on normalising relations

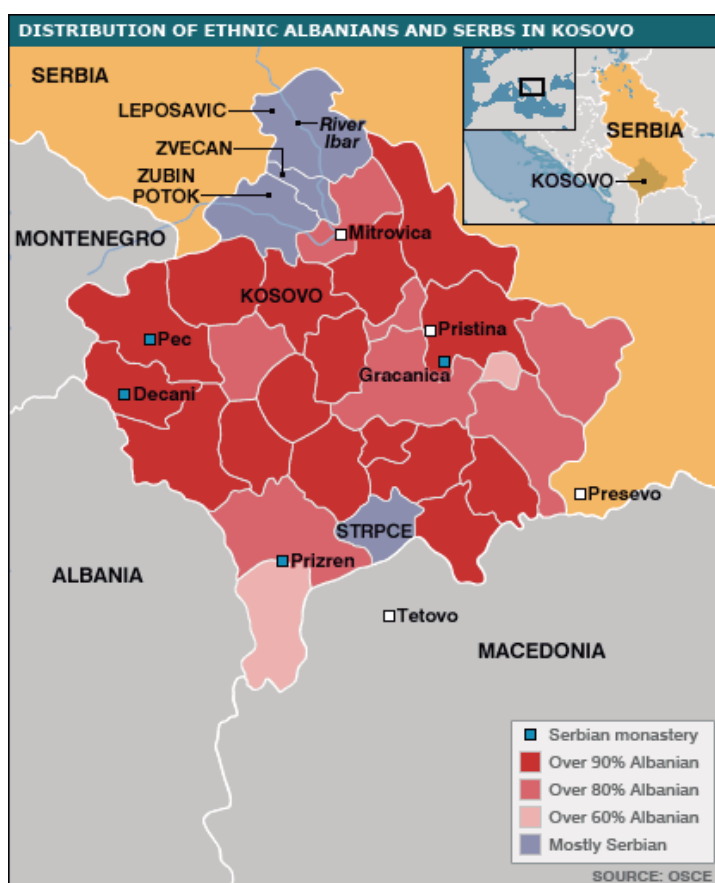
The Agreement on the Normalisation of Relations between Belgrade and Pristina was signed in April 2013. It opened up a period

⁷ Verdicts published by EULEX on the Drenica Case: Drenica 1 Verdict, <http://www.eulex-kosovo.eu/?page=2,10,228>; Drenica 2 Verdict, <http://www.eulex-kosovo.eu/?page=2,10,229>.

of smoother relations between Kosovo and Serbia as a result of their shared goal of joining the EU at some point in the future. Thus, Serbia's parliamentary elections of 2014 were marked by a decline in Euroscepticism in the National Assembly. The 2014 election results in Kosovo also led to the Serbian minority gaining the post of Deputy Prime Minister, along with two other positions in the government.

Theoretically, the Agreement should have had no practical consequences for the

development of the EULEX Mission since it is a declaration of principles and not legally binding. However, at the political level it could imply the beginning of the break-up of the status quo, affecting the balance of power in Kosovar regions with a Serbian majorities (as shown on Map 1 there is no Albano-Kosovar majority anywhere in Kosovo) and in the position of the member States which do not recognise Kosovo as an independent state – currently Cyprus, Slovakia, Spain, Greece and Romania–.



Source: OSCE (<http://news.bbc.co.uk/2/hi/europe/7249034.stm>).

Although Serbia's plans do not yet specifically include recognising Kosovo, both countries have skilfully managed to find a way for the Agreement to focus on less controversial issues to help foster a friendlier relationship. Thus, amongst the 15 points included in the Agreement,⁸ three refer to implementing an effective Rule of Law: a consensus on the telecom market, regularising customs –bearing in mind that the OSCE considers Kosovo a separate customs territory– and, most importantly, a decision on the future institutions for northern Kosovo.

The Agreement should involve substantial changes for the institutions of northern Kosovo. The police and judiciary in Serbian districts were still exercising their functions and thus answered to the Ministry of Justice and the Serbian authorities. However, the new Kosovo police force, created with the aim of integrating both Serb-Kosovars and Albano-Kosovars, was, in practice, unable to act in the north. Furthermore, EULEX courts were also unable to be inclusive as regards the country's different communities. It was not a matter of a lack of Kosovar authorities but of their inability to act. As an example, the Kosovo police operated in Mitrovica⁹ but no one chose to report incidents to it. The Agreement now puts an end to parallel institutions with the object of unifying them into a single structure. As a result, the Belgrade government will cease to finance them, with the Pristina government taking over control, thus clarifying the position of the EULEX Mission, which had so far engaged in executive and police functions.

The latest report of the EU's High Representative for the UN Secretary General already dealt with north Kosovo, considering it a priority to establish an appropriate contact with the local authorities and reminding the players involved that there is a threat of conflict. However, tensions are still latent, as shown by the recent controversy generated by the invitation of the Serbian NGO Youth Education to the Kosovar Deputy Prime Minister Hashim Thaçi to attend an event in Belgrade on the integration of Balkan countries in the EU. Thaçi has a warrant against him in Serbia for terrorism and the Serbian authorities claimed that if he had set foot in Belgrade he would have been arrested. The situation came to a head with cross-statements, including the Kosovar Deputy Prime Minister's: 'This proves there's still much work to be done to complete the normalisation of relations'. Meanwhile, Serbian diplomats commented that Thaçi's presence 'really was not discussed with the Serb government the way it should have been'.¹⁰

Nevertheless, negotiations on the Agreement's implementation are still in progress. The first of the two latest meetings in Brussels between Federica Mogherini and the Serbian and Kosovar Prime Ministers, Alexander Vucic and Isa Mustafa, was held on 21 April¹¹. Although the High Representative described the meeting as 'constructive', Vucic and Mustafa agreed that progress was slow at a summit in which three issues were tackled: energy connections, telecommunications and the

⁹ Also known as Mitrovicë in Albanian and Kosovska Mitrovica in Serb.

¹⁰ 'Thaçi dispute highlights bad will in Serbia relation', Euobserver, <https://euobserver.com/foreign/128412>.

¹¹ 'Constructive round of Kosovo talks held in Brussels', B92, http://www.b92.net/eng/news/politics.php?yyyy=2015&mm=04&dd=22&nav_id=93877.

¹² 'No agreement in Mustafa-Vucic second meeting', UNMIK, <http://media.unmikonline.org/?p=51101>.

establishment of an Association of Serb Municipalities.¹²

At the following meeting, on 23 June, the keynote was similar. While Mogherini focused on progress, the declarations of the two Prime Ministers suggested that it would be difficult to reach an agreement on the Association of Municipalities¹³. To establish a common position on the issue will be essential to helping implement the Brussels Agreement considering that six of its 15 points refer to the Association of Serb Municipalities in northern Kosovo.

Corruption accusations against EULEX: discredit threatens the Mission

Accusations emerged in October 2014 questioning the integrity of certain of the Mission's members: the daily Koha Ditore¹³ published a series of internal EULEX reports that showed that Mission members had allegedly accepted Mafia bribes in order to block proceedings against defendants and even to eliminate proof. It was a direct attack against one of the EULEX Mission's priority objectives.

The Mission's special prosecutor, Maria Bamieh, was accused of leaking the report to the media but denied any responsibility. However, it is important to stress that corruption allegations against EULEX members were not new: in 2012 the Italian

judge Florence Florit had already been named by Bamieh as the recipient of €300,000 as a reward for absolving three defendants accused of murder. The British prosecutor also accused the special prosecutor Jonathan Ratel of obstruction in a corruption investigation against the Kosovar politician Azem Sylja. As a result and as a preventive measure Maria Bamieh was suspended and was unable to resume her position as she failed to be selected for one of the few places available.

Despite the fact that the first accusations were made two years ago, the European External Action Service (EEAS) failed to take any serious action until November 2014, when the EU's High Representative for Foreign Affairs and Security Policy, Federica Mogherini, appointed the French lawyer Jean-Paul Jacqué¹⁴ as an independent member in charge of examining the EULEX Mission's accusations of corruption. At the same time, the European Ombudsman opened an investigation on the EEAS's management of the accusations of corruption against EULEX¹⁵.

External pressure has not been limited to the media: the non-governmental organisation Human Rights Watch released a report (dated 15 December 2014) denouncing these practices and presented a written request¹⁶ to the High Representative to extend

¹² 'No agreement in Mustafa-Vucic second meeting', UNMIK, <http://media.unmikonline.org/?p=51101>.

¹³ 'Progress made during Kosovo round, no agreements reached', B92, http://www.b92.net/eng/news/politics.php?yyyy=2015&mm=06&dd=23&nav_id=94536.

¹⁴ EU and Kosovo corruption: scratching the surface', Euobserver, <https://euobserver.com/investigations/126468>.

¹⁵ Own-initiative inquiry OI/15/2014/PMC of the Ombudsman into the European External Action Service's (EEAS) investigation into the allegation of serious irregularities involving the EU Rule of Law Mission (EULEX) in Kosovo, <http://www.ombudsman.europa.eu/es/cases/correspondence.faces/en/58360/html.bookmark>.

¹⁶ Letter to the High Representative of the EU for Foreign Affairs and Security Policy and Vice President of the European Commission, <http://www.hrw.org/news/2014/12/15/letter-high-representative-eu-foreign-affairs-and-security-policy-and-vice-president>.

Jacqué's mandate in the investigation (at first only four months) and its competences.

Jacqué's report (Review of the EULEX Kosovo Mission's implementation of the mandate with a particular focus on the handling of the recent allegation) was made public on 14 April on the EEAS webpage, casting some light on important aspects of the Mission's development.

First, because of the lack of evidence the French lawyer rejected there had been a corruption cover-up in EULEX. However, he recognised the Mission's endemic problems as regards bad administration and a disastrous communications policy, drawing two main conclusions: that an investigation should have been opened earlier in order to avoid the problems that have later emerged and that EULEX has to be reformed if it is expected to be continued¹⁸. The latter issue is considered by Jacqué to be essential, since Kosovo is still unable to fend for itself as regards the Mission competences.

Jacqué's complaint about the deficient communications in the Mission was motivated by the latter's failure to start up an investigation and by its lack of transparency. Specifically, the report refers to what happened in 2013, when Bernd Borchardt, the Mission's leader at the time, and Hansjörg Haber, who ran the Civil Planning and Conduct Capability (CPCC) –the authority in charge

of planning and operating the civil missions within the Common Security and Defence Policy (CSDP)– created a group to investigate internal corruption in EULEX. Information about the initiative failed to reach either Brussels or Pristina, heightening the perception of a cover up¹⁹.

Although Jacqué denied in his report that there had been any cover-up as regards corruption, his conclusions on EULEX's lack of transparency and poor management have had an evident effect, damaging the legitimacy of the Mission's members after years of shepherding local institutions and imposing its principles to combat corruption.

What is the Mission's future?

In line with the practice since 2008, the expiration of EULEX was again extended by two further years in June 2014. There is now a consensus among the 28 that the most likely outcome is for the Mission to continue beyond 2016. Bearing in mind that EULEX is to be terminated in future, this implies that its objectives have not been achieved and that is still far from having succeeded. A reflection of this is the need to finalise the court cases concerning three types of penal issues: war crimes, organised crimes and corruption.

Among them, those allegedly committed by the leaders of the Kosovo Liberation Army (KLA) are especially noteworthy. Their investigation was divided between, on the

17 An investigation should have been opened at the outset. This would have prevented the issues that later arose in connection with the use of secret and special procedures, which fuelled suspicions of a cover-up that fortunately turned out to be unfounded', Jacqué Report, p. 8.

18 The continued presence of EULEX is only feasible if comprehensive reforms are made to improve its effectiveness and thus its credibility', Jacqué Report, p. 12.

19 Only the Head of Mission, the Head of Executive Division and members of this preliminary Internal Investigation team were informed. AS for the Civilian Planning and Conduct Capability (CPCC), only the CivOpsCdr was notified. X confirmed in an interview that he was the only one to be informed of the situation in Brussels', Jacqué Report, p. 25.

one hand, the cases looked into in Kosovo by EULEX judges and, on the other, the allegations of Dick Marty, a Council of Europe senator.

This Swiss senator revealed non-police allegations which concluded that members of the KLA had committed war crimes. The Marty Report was presented to the Parliamentary Assembly of the Council of Europe in November 2011, where it was approved, pointing to collaborators of the Kosovo Liberation Army (KLA) who were responsible for the criminal network in the late 1990s that harvested organs from Serbian POWs to sell them in the international black market.

Given the Marty Report's endorsement by the Parliamentary Assembly of the Council of Europe, EULEX focused on these crimes by creating a Special Investigation Task Force (SITF). The SITF's report concluded that there was sufficient proof to prosecute the members of the KLA. Nevertheless, there was a problem of responsibility: which court should pass judgement on these cases? Thus, the allegations remained in the air while no legal sentence was pronounced.

The debate about the shape that this tribunal should adopt is still alive. However, the most plausible solution is the creation of a Kosovar court, separate from the jurisdiction and the rest of the EULEX tribunals, to be established in Kosovo but which would largely operate

in another country in order to guarantee the protection of witnesses (an as yet unresolved issue, as in the Drenica Case) and prevent corruption. In addition, its competences should not only be limited to crimes listed in the Marty Report but to war crimes committed during and after the Kosovo conflict also. The advantage of this would be that such a court would be created under the umbrella of Resolution 1244 but be staffed by Kosovars.

On 21 April the Constitutional Court of Kosovo accepted the creation of this Special Tribunal pending its subsequent endorsement by the Kosovo Parliament. The UN put pressure on Pristina to give its approval, adding that should it not be forthcoming the Security Council itself would deal with the matter. As recently stated by Samuel Zbogar, the EU's Special Representative: 'This will happen either by the decision of the Kosovo parliament or by the decision of the UN Security Council'²⁰. Even the US Ambassador in Kosovo has said there would be no objections to its approval in the UN Security Council²¹.

Nevertheless, pressure from the international community has so far been insufficient to force the Kosovo Parliament to act promptly and authorise the establishment of the Special Tribunal. This would require approval by two thirds of the chamber plus two thirds of the minorities' representatives. Apart from the difficulty of winning over the opposition (the

20 EU REP in Kosovo: Special Court will be set up', B92, http://www.b92.net/eng/news/crimes.php?yyyy=2015&mm=04&dd=21&nav_id=93873.

21 No need for delays in setting up Special Court', B92, http://www.b92.net/eng/news/crimes.php?yyyy=2015&mm=06&dd=15&nav_id=94435.

22 The Global Corruption Barometer, http://www.transparency.org/country#KOS_PublicOpinion.



The latter led to the opening of the borders between Serbia and Kosovo, resulting in a huge outflow of emigrants, with clear consequences for EU member states such as Hungary.

Vetëvendosje parties, Alliance for Kosovo's Future and Kosovo Initiative), which is still contrary to the idea, 10 government-coalition deputies have also refused to support the new tribunal due to their rejection of the Drenica Case sentence. Thus, while the process has steadily ground to a halt, the Kosovo government is now attempting to modify the law in order to satisfy a majority. Meanwhile, Samuel Zbogar has again insisted that there is 'no need for delays in setting up the Special Court'²².

Besides these judicial matters that have an obvious impact on the Mission, there are other external factors that condition its future: on the one hand there are the consequences of the region's disastrous economic situation and high unemployment rate; on the other, the signing of the Agreement on the normalisation of relations. The latter led to the opening of the borders between Serbia and Kosovo, resulting in a huge outflow of emigrants, with clear consequences for EU member states such as Hungary.

There are evident differences among the EU's member states' as regards the Mission's

continuity. Although the 28 agree on the need to ultimately devolve power, some countries are in a greater hurry than others to see the process finalised. Although perceptions about the speed of the transfer of powers to the local authorities and of the Mission's aims might appear to be related to the stance of each member state regarding the recognition or not of Kosovo's independence, in practice this is not the case. Belgium supports the recognition of Kosovo but has doubts about speeding up the transfer of competences, and this is directly related to migration issues. Member states with Kosovar minorities place a greater stress on the need to guarantee that once the Mission is wrapped up there should be effective institutions untainted by corruption.

Conclusions

The effectiveness of the EULEX Mission is being questioned, perhaps now more than ever before. Although it is true that some of its objectives have been achieved, such as the transfer of competences in the Empowerment Division and much more slowly in the Executive Division too, and that relations with Serbia have improved since the Brussels Accord, political interference and corruption

²² The Global Corruption Barometer, http://www.transparency.org/country#KOS_PublicOpinion.

²³ The Global Corruption Barometer, http://www.transparency.org/country#KOS_PublicOpinion.

are still casting a shadow over it. So far, the battle against the political interference from within the institutions has been lost. The latter's inefficiency led to the absence of bodies entrusted with protecting the development of civil society. Furthermore, it is in the institutions in which EULEX has been most successful that a certain dependence has paradoxically been generated, with the Kosovar judges submitting to their international colleagues.

Political interference is not the only problem regarding the way Kosovar institutions function. Corruption in the region is still excessive. According to Transparency International's Global Corruption Barometer,²³ which measures the citizens' perception of corruption, in 2013 48% of the people of Kosovo believed that corruption had increased in the previous two years, with the judiciary being the least valued institution. Again, the latter is paradoxical since the Mission was created with the clear objective of establishing an effective Rule of Law in Kosovo. Thus, EULEX cannot be said to have achieved its objective if it has been unsuccessful in combating endemic evil.

Furthermore, it is impossible to establish an institutional supervisory system and the fundamental principles for the efficient Rule of Law if communications are opaque and poor management is prevalent. The fact that the Jacqué Report has confirmed the problem's continuing existence merely makes it even more evident.

EULEX's future is therefore uncertain. To counteract the consequences of these events, the Mission has launched a process to evaluate its impact on the ground. The

Programmatic Approach²⁴ will require EULEX personnel and their local counterparts to provide monthly information about the Mission's development in each specialised area. The results obtained will then be compared to the strategic objectives accorded by the member states. This is the first time that the EU will be using a system like this on such a scale. The aim is to guarantee the responsibility of the Mission's personnel and to measure its action statistically, with the focus on the transfer of competences to local institutions.

Despite the attempts by EULEX to analyse its achievements in order to continue making further progress, the Jacqué Report has placed a fundamental issue under the spotlight: the breakdown of what has so far been the dominant triumphalist rhetoric of those supporting the Mission. And even if EULEX could never be the only solution to Kosovo's problems, it is still responsible by default.

To conclude, it can be said that reforms within EULEX are the only solution in the short term for a mission that must be very clear that its priority is not to become institutionalised and remain in Kosovo forever but to help with the establishment of the efficient Rule of Law. If the dynamics employed so far to fight political interference, judicial corruption and opacity change, the situation in Kosovo will improve substantially, at the same time stimulating and speeding up the transfer of competences. Otherwise, the EULEX experience will end up being considered an unmitigated failure, seriously damaging the credibility of the EU's foreign policy in the region.

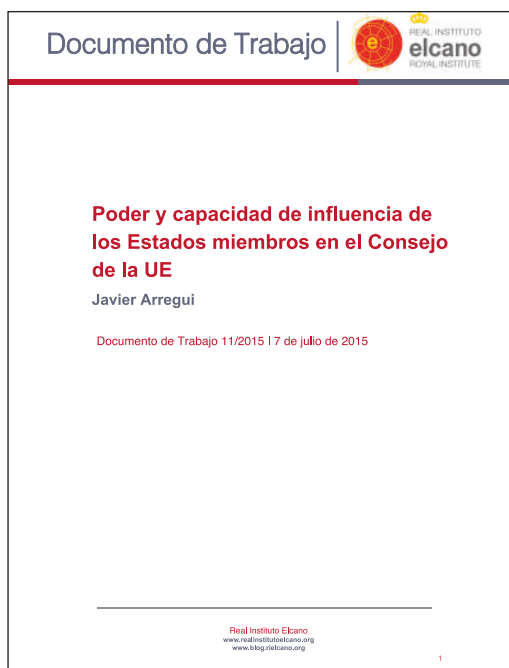
PUBLICACIONES JULIO - AGOSTO

DOCUMENTOS DE TRABAJO (DT)

Poder y capacidad de influencia de los Estados miembros en el Consejo de la UE

Javier Arregui

DT 11/2015 - 07/07/2015



ANÁLISIS DEL REAL INSTITUTO (ARI)

Yihadismo global y amenaza terrorista: de al-Qaeda al Estado Islámico

Fernando Reinares

ARI 33/2015 - 01/07/2015

Pisando el freno: impacto de la crisis en el ritmo de globalización

Iliana Olivé y Manuel Gracia

ARI 34/2015 - 02/07/2015

¿Por qué Rusia es una amenaza existencial para Europa?

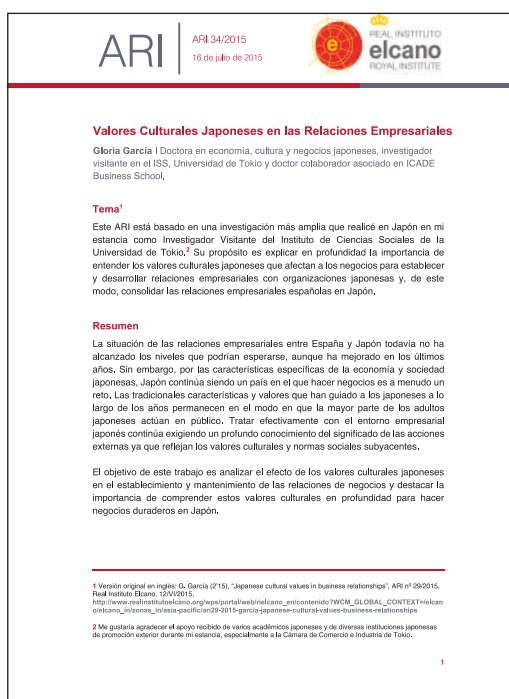
Mira Milosevich-Juaristi

ARI 35/2015 - 03/07/2015

The international position of Spanish companies: on the rise

William Chislett

ARI 36/2015 - 06/07/2015



Valores culturales japoneses en las relaciones empresariales

Gloria García

ARI 37/2015 - 16/07/2015

Colombia y la crisis petrolera

Andrés Cala Campo

ARI 38/2015 - 20/07/2015

Irán vuelve al redil, ¿y ahora qué?

Jesús A. Núñez Villaverde

ARI 39/2015 - 20/07/2015

La respuesta militar a la crisis migratoria del Mediterráneo

Félix Arteaga y Carmen González Enríquez

ARI 40/2015 - 22/07/2015

EULEX: a mission in need of reform and with no end in sight

Salvador Llaudes & Francisco Sánchez

Andrada

ARI 41/2015 - 27/07/2015

COMENTARIOS ELCANO

BRICS: forging ahead despite bumpy economic prospects

Alicia García Herrero & Carlos Casanova

Expert Comment 45/2015 - 14/07/2015

La Ley de Seguridad Nacional: tarde y mal pero ¿mejor que nunca?

Félix Arteaga

Comentario Elcano 46/2015 - 24/07/2015

OTROS

How to avoid a Grexit

Federico Steinberg and Miguel Otero-Iglesias

Op-ed -08/07/2015

Give Greece a chance ... again

Miguel Otero-Iglesias

Op-ed - 10/07/2015

Intentionally or otherwise, Schäuble has killed off the prospect of a Grexit

Miguel Otero-Iglesias

Op-Ed - 24/07/2015

Temas clave de la agenda internacional 2015

Real Instituto Elcano y CIDOB

13/07/2015



ARI 41/2015
27 July 2015



REAL INSTITUTO
elcano
ROYAL INSTITUTE

EULEX: a mission in need of reform and with no end in sight

Salvador Llaudes & Francisco Sánchez Andrada | Real Instituto Elcano

Theme¹

The EU's once ambitious EULEX (European Union Rule of Law in Kosovo Mission) needs to be reformed so that it can put an end to its presence in Kosovo after having helped strengthen the Rule of Law.

Summary

The EU's EULEX (European Union Rule of Law in Kosovo Mission) started in 2008. Its aims were to help improve the quality of Kosovo's institutions and to strengthen the Rule of Law while at the same time combating corruption. Some progress has been made but there have also been some notable failures, which make it necessary to reform the Mission. In any case, there is no clear end in sight for EULEX's presence in Kosovo.

Analysis

(1) Introduction: EULEX takes over from UNMIK

Following the Kosovo conflict in 1999, the United Nations approved Security Council Resolution 1244² that authorised international military and civil intervention in the country and created the United Nations Interim Administration Mission in Kosovo (UNMIK).

The UNMIK had a provisional mandate to deal with territorial administration until 2008, the year in which Kosovo declared its unilateral independence. A year before, in 2007, a strategy began to be developed to devolve competences to the EU.

¹ A version of this analysis was published in Spanish by the Instituto Español de Estudios Estratégicos at http://www.iesee.es/Documentos/Internacionales_opinion/2015/07/27/EULEX_LlaudesSanchez.pdf. The authors would like to thank Antonio Corbí, Miguel Góngora, Cristina Ingo de Caden, Alan Odabas, Miguel Rodríguez Andrade and the EULEX office in Kosovo for their help throughout the process of writing this analysis. Any mistake is the authors' responsibility.

² Fragment of Security Council resolution 1244 (1999), which authorises the international presence in Kosovo within the framework of the existing Federal Republic of Yugoslavia: "10. Authorizes the Secretary-General, with the assistance of relevant international organizations, to establish an international civil presence in Kosovo in order to provide an interim administration for Kosovo under which the people of Kosovo can enjoy substantial autonomy within the Federal Republic of Yugoslavia, and which will provide transitional administration while establishing and overseeing the development of provisional democratic self-governing institutions to ensure conditions for a peaceful and normal life for all inhabitants of Kosovo". <http://daccess-dds-ny.un.org/doc/UNDOC/GEN/N99/172/B/PDF/N9917289.pdf?OpenElement>.

Entrevista con...



Entrevista con Cristina Gallach

Por Andrés Ortega

Cristina Gallach Figueras (Sant Quirze de Besora, Barcelona, 1960) es, como secretaria general adjunta de Comunicación e Información Pública de la ONU, bajo el mandato de Ban Ki-moon, la española con un cargo de mayor responsabilidad y visibilidad en una organización internacional. Anteriormente había servido durante muchos años como portavoz, fiable y apreciada, de Javier Solana, tanto en su etapa como secretario general de la OTAN, como de Alto Representante para la Política Exterior y de Seguridad Común de la UE. Habla con soltura cinco idiomas.



P.: ¿Cuáles son los tres temas que más ocupan y preocupan actualmente al Secretario General Ban Ki Moon?

R.: Fijar la agenda global para desarrollo sostenible, combatir el cambio climático, y atajar los muchos conflictos regionales o internos en distintas partes del mundo, sobre todo en Oriente medio. Añadiría un cuarto: la migración, en particular la creciente ola de refugiados en Europa y en el Sureste Asiático.

Su hoja de ruta tiene dos paradas clave: la cumbre sobre los Objetivos para el Desarrollo Sostenible (ODS) de septiembre, y la cumbre en París sobre el cambio climático, en diciembre. En ellas se adoptará una agenda universal, muy ambiciosa, para el futuro de la gente y del planeta.

P.: ¿Es éste un momento importante para que España ocupe un asiento en el Consejo de Seguridad?

R.: Este año es crucial para la ONU y por tanto para el Consejo de Seguridad, un organismo clave. Afrontamos decisiones que afectarán la vida de futuras generaciones, con la adopción de la Agenda para el Desarrollo y los 17 objetivos contra la pobreza, la desigualdad, y en defensa de la justicia. Es la agenda más completa que jamás la ONU se ha impuesto, que incluye las acciones contra cambio climático.

En el marco específico del Consejo de Seguridad, donde los temas de paz y seguridad son abordados y donde se toman las decisiones sobre la acción de la ONU, a través de misiones diplomáticas o

de mantenimiento de la paz, la actividad es imparable. Por tanto, el momento no puede ser más relevante. España tiene la oportunidad única de estar al frente y en el centro del debate, empujando hacia logros concretos.

P.: ¿Cómo funciona el Consejo de Seguridad de la ONU en unos momentos de tensión entre Occidente y Rusia?

R.: El Consejo de Seguridad tiene momentos de desacuerdo. Demasiados. Pero no hay que olvidar las muchas veces en el que sí se llega al consenso. Muy recientemente, en agosto, los miembros del Consejo adoptaron una resolución que obliga a rendir cuentas a los responsables del uso de armas químicas, incluido el cloro, en Siria. Sin duda, un paso con capacidad de abrir acuerdos de mayor envergadura. Y no debemos olvidar que en momentos de parálisis, es más imprescindible que nunca no desistir en los esfuerzos diplomáticos.

P.: En el caso de Irán ha funcionado una fórmula nueva: 5+1. Los cinco del Consejo de Seguridad más Alemania. Pero luego han tenido que volver al Consejo de Seguridad.

R.: La adopción de la Resolución sobre el acuerdo nuclear con Irán fue otro de los momentos de unanimidad de todo el Consejo este verano. Muy relevante, ya que se elevó a este organismo el fruto de la intensísima negociación internacional para decidir sobre las sanciones impuestas. Y es lógico que fuera así, porque el Consejo de Seguridad tiene responsabilidad y la legitimidad para actuar. En el caso de Irán, vigilara constantemente la aplicación del acuerdo.

P.: ¿Cómo se ve Europa desde el piso 39 del edificio que alberga la ONU en Nueva York?

R.: Yo la sigo viendo muy cercana. Europa es profundamente pro-ONU. Los países europeos lideran en muchos temas y he visto como el Secretario General ha recibido siempre un gran apoyo tanto de los países como de las instituciones europeas. La ONU quiere grupos regionales fuertes ya que son clave para alcanzar y aplicar los objetivos. Por ejemplo, el liderazgo europeo en todos los temas relacionados con el cambio climático es fundamental. A su vez, en esto momento vemos una Europa, que aunque sale progresivamente de la crisis económica, está sumamente preocupada por la inmigración. Los conflictos en su vecindad la afectan directamente. Desde la ONU hacemos todo lo necesario para lograr acciones coordinadas y globales, con verdadero impacto.

P.: Los Objetivos de Desarrollo del Milenio para 2015 se han alcanzado en parte. Ahora se están dibujando los Objetivos de Desarrollo Sostenible para 2030 de una forma mucho más participativa. ¿Tienen tantas posibilidades de éxito?

R.: Los Objetivos de Desarrollo Sostenible (ODS) son de hecho una agenda universal para transformar el mundo los próximos 15 años, de una manera global e integrada. Desde este punto de vista son históricos. Su gestación también ha sido única. Se han discutido con todos los 193 Estados miembros y representantes de la sociedad civil. Las ONGs han tenido un papel importante en su elaboración y lo van a seguir teniendo en su aplicación!

Se trata de una visión de un mundo sin pobreza extrema, donde se respetan los derechos humanos, y rige la igualdad. Además de su universalidad, los 17 objetivos tienen 169 metas, muy específicas, y un mecanismo específico de evaluación. Es una gran agenda para vivir en dignidad, proteger el planeta e invertir en el futuro.

La tarea para los próximos quince años será enorme, pero no habíamos sentido nunca tal voluntad transformadora ni tanta energía en favor de la acción. Y ello se debe al proceso de discusión interna que ha llevado a acordar los 17 objetivos. Son de todos. Y todos los tienen que aplicar.

P.: ¿Hay un espacio para la mujer en estos nuevos Objetivos?

R.: Sin lugar a duda. ¡La nueva agenda para el desarrollo es para lograr la igualdad! ¡50/50 en 2030! Es uno de las grandes diferencias con la agenda anterior ya que para poder aplicar con éxito todos los objetivos, hay que tener en cuenta la perspectiva de género.

Además, el Objetivo 5 de los ODS aborda en concreto la igualdad de género y el empoderamiento de las mujeres y las niñas. Se refiere a la eliminación de la violencia de género, incluido el tráfico y la explotación sexual, reclama la eliminación de la mutilación genital femenina y el fin de los matrimonios infantiles, entre muchos otros objetivos, como la participación de las mujeres en la política y la economía.

Su cumplimiento implicará una profunda transformación de los parámetros actuales de desigualdad. Por tanto, es una gran oportunidad que todos, mujeres y hombres, anhelan.

P.: ¿Faltan mujeres en puestos de responsabilidad internacional, ya sea en la UE o en la ONU?

R.: Sí. Y también en los gobiernos, parlamentos, en las corporaciones.... Es un asunto fundamental por el que lucha constantemente la ONU y en concreto ONU-Mujeres, la organización dedicada exclusivamente a la promoción de la igualdad.

Hay que seguir adoptando acciones concretas para modificar la situación actual y para ello se requiere voluntad política. El Secretario General Ban Ki-moon ha cambiado muy significativamente el desequilibrio de género que antes existía en los puestos de máxima responsabilidad en la ONU. Nunca ha habido tantas mujeres. ¡Un ejemplo a seguir!

Actividades



Actividades

Julio - Agosto

- Segundo de una serie de seminarios dedicados al análisis de la relación EU-Rusia que, bajo el título **“Understanding Russia. A tryout for the European Union”**, reunió a expertos de diferentes procedencias que debatieron sobre el asunto; el seminario, que

tuvo lugar en Madrid, fue organizado por CIDOB, el Real Instituto Elcano, la Friedrich Ebert Stiftung y contó con la colaboración de Europe for Citizens (2 de julio de 2015).



- Nueva edición de **Conversaciones Elcano** en la que intervinieron **Antonio Delgado y Mari Luz Congosto**, que hablaron sobre

“Contar historias con datos: periodismo en la era del big data” (8 de julio de 2015).



- Debate sobre “**Grecia y el futuro del euro**”, con las intervenciones de Joaquín Almunia, Ignacio Molina y Federico Steinberg,

moderados por Alicia González, del diario El País (10 de julio de 2015).



- Reunión con **Abdesselam Bouchouareb**, ministro de Industria y Minas de Argelia (20 de julio de 2015).

- Presentación y debate público **“España: imagen y marca 2015. ¿Cómo nos ven, cómo somos?”**, sobre los estudios elaborados por el Real Instituto Elcano y por el proyecto “Mesías” (ESIC) sobre la imagen de España en el exterior (20 de julio de 2015).



Conectados



Conectados

Debatiendo sobre Grecia, el futuro del euro y de la UE

STORIFY

*“Tras el rotundo “no” del referéndum griego y durante las duras negociaciones con el Eurogrupo, el Real Instituto Elcano organizó un debate sobre Grecia, el futuro del euro y de la Unión Europea. El 10 de julio en el Círculo de Bellas Artes participaron Joaquín Almunia, exvicepresidente de la Comisión Europea, y los investigadores del Instituto, Ignacio Molina y Federico Steinberg, moderados”.
por Alicia González, del diario El País*



Real Inst. Elcano
@rielcano



Da comienzo el debate **#CrisisGriega** con la intervención del director del Real Instituto Elcano, **@CharlesTPowell**.



Vladivostok Magazine
@VladivostokMag



@rielcano @almuniajoaquin: "En Grecia no se ha hecho prácticamente nada en los años más duros de la crisis"



Miguel Sánchez
@s_miguel



Joaquín Almunia aboga por compartir más soberanía en la zona Euro, por un paso firme a la unión real de Europa



Blanca Sánchez
@Blandibloo



@Blandibloo: Según el **#BRIE**, 2/3 de los españoles a favor de ser flexibles con la devolución de la deuda griega.



"La UE ha creado espacio político de forma espectacular en los últimos años",
[@_ignaciomolina](#) [#CrisisGriega](#)



Una nueva narrativa en cuestión de horas: Tsipras ha pasado del no tengo mandato para recortar a no tengo mandato para [#Grexit](#). [#CrisisGriega](#)



"No se deben exagerar las condiciones geopolíticas. Rusia no está en condiciones de rescatar a Grecia" [@Steinbergf](#)
[#CrisisGriega](#)



Finalizado el debate sobre la [#Crisisgriega](#), gracias por venir y seguirnos. El lunes se publicará el vídeo en la web de [@rielcano](#)

TUITS DESTACADOS



Ntra estudiante d [@MasterRRII](#) escribe para [@rielcano](#)!! [@PosgradoCEU](#)
[@MartaHerRuiz](#) [#Proudofourstudents](#)



Inicia Coloquio sobre las Relaciones México-España con la participación de miembros del [@ELCOLMEX](#), [@rielcano](#) y [@SRE_mx](#)



Presentación informe 'La proyección actual de España en [#India](#)' de [@RubenCamposP](#) en [@rielcano](#). [spain-india.org/es/noticia/la_...](#)



Tratando de "Entender Rusia" [@rielcano](#) [#EU_Russia](#) [@CharlesTPowell](#) Será interesante.



Ignacio Ybáñez
@IgnacioYbanez



Dos importantes centros de pensamiento @CidobBarcelona y @rielcano compartiendo ideas, mucho bueno saldrá del retiro



Borja de Lugo
@BorjadeLugoGC



En I nuevo especial de @rielcano, @miotei, @Steinbergf e @_ignaciomolina nos explican lo que está pasando en #Grecia realinstitutoelcano.org/especiales/gre...



Fernando Reinares
@F_Reinares



On my way towards #WashingtonDC to teach a Global #Terrorism postgraduate course at @Georgetown based on my @rielcano experience in #Madrid.



Building Bridges
@Bridg_EU



Today is our 2nd workshop @rielcano. We'll be livetweeting from 4pm on how #Spain perceives its membership to EU and what it expects.

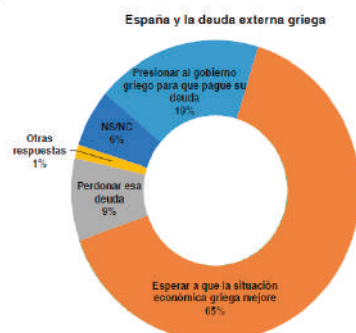


Miguel Otero
@miotei



Our @rielcano barometer shows 65% of Spanish think #Greece should pay its debt only once it grows, 19% want money now

[Ver traducción](#)



Fuente: 36 Barómetro del Real Instituto Elcano (abril-mayo 2015) / www.realinstitutoelcano.org



ojipatico
@ojipatico2



@Steinbergf @Lanoche_24h @rielcano un lujo de claridad, sinceridad y criterio. Enhorabuena.



M. Luz Congosto
@congosto



Un placer y un honor participar en #elcanotalks



Real Inst. Elcano @rielcano

Hemos concluido esta sesión de #elcanotalks. ¡Muchas gracias a @adelgado, @congosto y todos los asistentes por venir!



.@EmilioLamo, presidente @rielcano: "La historia de los últimos 30 años de España en Europa es una historia de éxito" bit.ly/1CZV6Ek



María Solanas Cardín
@Maria_SolanasC



Hoy no tengo dudas: un gran #FF para mis colegas @Ignaciomolina, @Steinbergf y @miotel. #EquipoElcano #CrisisGriega @rielcano



Real Inst. Elcano
@rielcano



Damos la bienvenida a Alicia García Herrero (@Aligarciaherrer), nueva Investigadora senior asociada del Instituto realinstitutoelcano.org/wps/portal/web...



España en Argelia
@embEspArgelia



Desayuno de trabajo en el @rielcano: la Delegación de #Argelia encabezada por Ministro #Bouchouareb junto con #empresas y #medios españoles



GradoMarketingURJC
@GMarketingURJC



En la presentación de "España: Imagen y marca 2015 ¿Cómo nos ven, cómo somos?" en #UriaMenendez organiza: @rielcano



Jorge Cachinero
@Jorge_Cachinero



Worth reading - quite a suggestive selection of topics - MRT "@WilliamChislet3: My Inside Spain for @rielcano realinstitutoelcano.org/wps/wcm/connec..."



Haizam Amirah Fdez.
@HaizamAmirah



Ayer estuve en @LinternaCOPE hablando sobre #Siria a raíz de la desaparición de 3 periodistas españoles cope.es/player/Tertuli... cc/ @RIElcano



Charles Powell
@CharlesTPowell



Special meeting in #Madrid of UN Counter-Terrorism Committee on Foreign Fighters. @rielcano rep. by @F_Reinares whatsinblue.org/2015/07/specia...

**Obsidiana**
@ObsidianaB

Siguiendo la 2ª jornada de [#CursoUIMP](#) de [@rielcano](#) en [@UIMP](#) "Monarquía, constitución y democracia" por 'streaming' uimptv.es/channel-11_dir...

**Jan Melissen**
@JanMDiplo

Based on [@rielcano](#) seminar, [#PublicDiplomacy](#) papers have valuable suggestions for [@MAECgob](#) Spain. [@CharlesTPowell](#) exteriores.gob.es/Portal/es/Sala...

**EmbEspSingapur**
@EmbEspSingapur

[@rielcano](#) is one of Spain's leading [#thinktanks](#). Here you can read its researchers' opinions on [#Greece](#)

**ISN Zurich**
@ISN_Zurich

Has [#EULEX](#) improved the [#RuleofLaw](#) in [#Kosovo](#)? [@sllaudes](#) & [@curroandrada](#) are ambivalent owl.li/QKwTX cc [@rielcano](#)

**Carola García-Calvo**
@carolagc13

La operación de hoy pone de manifiesto el buen momento de la coop. Hispano-marroquí. Retomo análisis de [@rielcano](#) realinstitutoelcano.org/wps/portal/web...



Con el patrocinio de



Consejo Asesor Empresarial









REAL INSTITUTO
elcano
ROYAL INSTITUTE

Estudios internacionales y estratégicos
International and strategic studies

Número #09 Julio - Agosto 2015

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

