

Revista **elcano**

Número #21 | Julio - Septiembre 2017



Publicaciones

Hacia una Ley de Financiación de la Defensa de España
Más España en Europa en el ámbito de la cooperación internacional para el desarrollo
El futuro de las finanzas de la UE
Spain's contribution to Euro-Atlantic security
Spain and Asia
Windows of opportunity in the Korean Peninsula
Dos factores que explican la radicalización yihadista en España
No es sólo vender más, sino mejor
The 8% leap in the Philippines
Political influence network in Twitter 2017
Kant vs Hobbes
The shrinking Euro-Mediterranean policy space
The conundrum of Spain's recovering economy and stubbornly high unemployment
Transforming the United Nations
Trump's foreign policy
Los desafíos del segundo mandato de Rohaní
Merkel paga un alto precio por su cuarto mandato
Aceleración económica global sincronizada
Doña Cuaresma y don Carnaval

Entrevista con...

Alejandro Alvargonzález

Conectados

Elcano en las redes sociales

Actividades

Debate "Terrorismo yihadista en España: contextos europeo y global"

Debate Elcano "La gobernanza climática en el nuevo contexto internacional"



Coordinadora: María Dolores de Azategui

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

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

En este número...

El futuro de las finanzas en la Unión Europea; la contribución española a la seguridad euro-atlántica; la internacionalización de la economía española, o el cuarto mandato de Merkel son algunos de los temas que recoge el apartado de **Publicaciones**, junto a otros como la aceleración económica global; la relación entre la Unión Europea y el presidente Trump, o los desafíos del segundo mandato de Rohani.

Andrés Ortega, investigador senior del Real Instituto Elcano, **entrevista** a Alejandro Alvargonzález, secretario general adjunto de la OTAN para Asuntos Políticos y Política de Seguridad.

Entre las **Actividades** organizadas en este trimestre cabe señalar los debates “Terrorismo yihadista en España: contextos europeo y global”; “La gobernanza climática en el nuevo contexto internacional” o “Las elecciones alemanas”; el seminario “Nexo Seguridad-desarrollo: ¿cómo abordarlo en el plan Director de la Cooperación Española?”; y una nueva sesión de Conversaciones Elcano/Elcano Talks que contó con la intervención de Yolanda Quintana, periodista e investigadora. El Instituto recibió, entre otras, la visita de Mohammed Al Kuwari, embajador de Qatar en España; Robert S. Litwak, director de Estudios de Seguridad Nacional del Wilson Center; y Christian Volpe Martincus, economista principal de Integración y Comercio del Banco Interamericano de Desarrollo (BID).

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.

Contenidos





Publicaciones

- 7** Hacia una Ley de Financiación de la Defensa en España
Carlos Calvo y Antonio Fonfría
- 18** Más España en Europa en el ámbito de la cooperación internacional para el desarrollo
Iliana Oliví y Aitor Pérez
- 22** El futuro de las finanzas de la UE: el largo camino hacia una reforma del Marco Financiero Plurianual de la UE más allá de 2020
Mario Kölling
- 36** Spain's contribution to Euro-Atlantic security
Aurora Mejía
- 44** Spain and Asia: harnessing trade, soft power and the EU in the Asia-Pacific Century
Ramón Pacheco Pardo
- 50** Windows of opportunity in the Korean Peninsula
Félix Arteaga & Mario Esteban
- 54** Dos factores que explican la radicalización yihadista en España
Fernando Reinares, Carola García-Calvo, Álvaro Vicente
- 67** No es sólo vender más, sino mejor: la siguiente fase en la internacionalización de la economía española
Pablo López Gil y Enrique Verdeguer Puig
- 81** The 8% leap in the Philippines: rebalancing partnerships and leading Asian growth
Ricardo G. Barcelona & Bernardo M. Villegas
- 104** Political influence network in Twitter 2017
Juan Antonio Sánchez Giménez & Evgueni Tchubykalo
- 115** Kant vs Hobbes: elements of Germany's emerging grand strategy
Ulrich Speck
- 122** The shrinking Euro-Mediterranean policy space
Gonzalo Escribano
- 135** The conundrum of Spain's recovering economy and stubbornly high unemployment
William Chislett
- 144** Transforming the United Nations: countering the US budget-cut threats
Jessica Almqvist
- 153** Trump's foreign policy: the revolution that has not happened – yet
Ulrich Speck
- 156** Los desafíos del segundo mandato de Rohaní
Luciano Zaccara
- 167** Merkel paga un alto precio por su cuarto mandato
Miguel Otero Iglesias
- 171** Buenas noticias: aceleración económica global sincronizada
Federico Steinberg
- 174** Doña Cuaresma y don Carnaval, o dicho de otra forma, la UE y el presidente Trump
Carlos Alonso Zaldívar

Entrevista con...

Alejandro Alvargonzález San Martín

Actividades

Debate "Terrorismo yihadista en España: contextos europeo y global"

Debate Elcano "La gobernanza climática en el nuevo contexto internacional"

Conectados

Elcano en las redes sociales

Publicaciones



Hacia una Ley de Financiación de la Defensa en España

Carlos Calvo y Antonio Fonfría

España precisa una ley de criterios de financiación de la defensa nacional que permita satisfacer las necesidades militares, atender el pago de programas pendientes, hacer política industrial e implantar la ortodoxia presupuestaria exigida por el Tribunal Constitucional y el Tribunal de Cuentas.

Resumen

España se sitúa entre los países de menor esfuerzo en defensa dentro del ámbito de la OTAN, una situación a la que se ha llegado recortando los presupuestos de defensa de forma sistemática, aplazando reiteradamente el pago de los programas especiales de armamento y reduciendo los niveles de alistamiento y operatividad de las fuerzas armadas. El patrón presupuestario actual se debe revisar ahora que el Tribunal Constitucional ha condenado la práctica de recurrir a créditos extraordinarios para financiar partidas que deberían figurar en los presupuestos iniciales. Los cambios, además, coinciden con el compromiso adquirido con la OTAN de hacer un mayor

esfuerzo presupuestario en los próximos años.

Este análisis describe la situación del presupuesto de defensa y sus implicaciones financieras y operativas y formula una propuesta de posible solución basada en una futura Ley de Financiación de las inversiones que establezca el planeamiento militar e industrial, cubra la preparación y sostenimiento de la fuerza y normalice la estructura presupuestaria.

Análisis

Las fuerzas armadas españolas han sufrido un proceso de desinversión durante las últimas décadas. A pesar de la importancia teórica que los distintos documentos estratégicos de la seguridad y defensa otorgan a la necesidad de atender la defensa y las tecnologías e industrias que la sustentan como parte de la seguridad nacional,¹ los presupuestos de defensa se han reducido hasta colocar a España a la cola de gasto de los países de la OTAN (véase la Figura 1). La caída de la prioridad marcada en el plano político ha sido particularmente virulenta en lo que

¹ Acuerdo del Consejo de Ministros de 29/V/2015, publicado por Resolución 420/381/2015 de 30/VII/2015 (BOD 154, 10/VIII/2015).

se refiere a las inversiones, prescindiendo de capacidades necesarias, y en lo que afecta al sostenimiento y ciclo de vida de los principales sistemas de armas, reduciendo su operatividad. Paralelamente, el recurso a créditos extraordinarios para el pago de los programas especiales de armamento (PEA) y el coste de las operaciones en el exterior han generado incertidumbre presupuestaria y controversia jurídica. Como resultado, la inestabilidad presupuestaria ha afectado a la ejecución y eficacia del planeamiento de la defensa² de modo que en la actualidad se encuentran dificultades tanto para atender al pago de equipos que se contrataron en el pasado como para comprar nuevos equipos que se necesitan para el futuro.

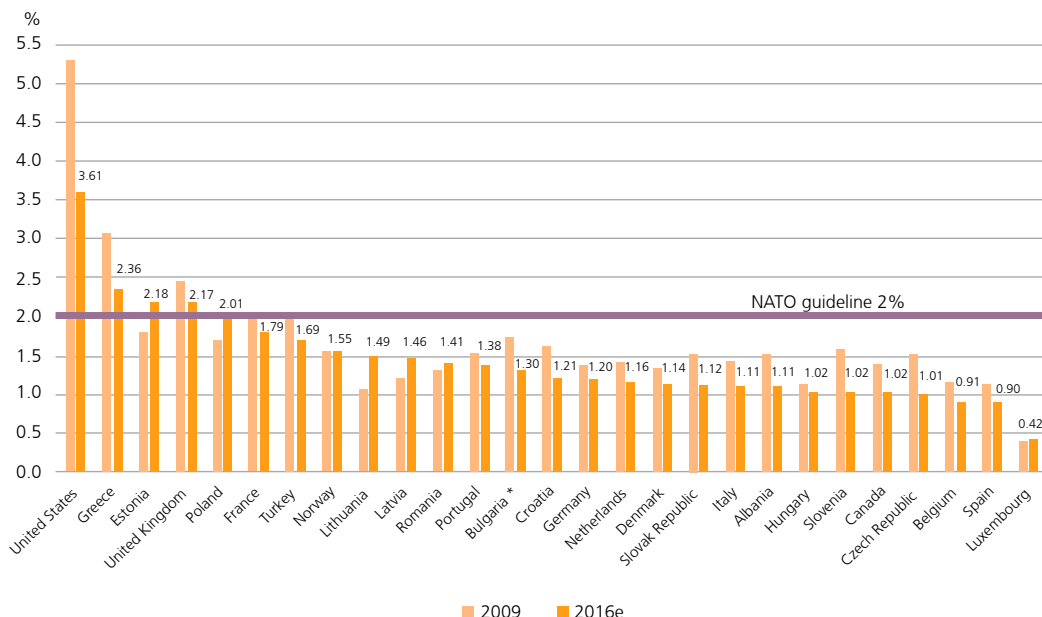
Desde una perspectiva económica, la solución al problema debe realizarse en un marco macroeconómico nada favorable que obliga a reducir el déficit y la deuda pública y contribuir a la creación de empleo (la LO 2/2012 de estabilidad presupuestaria fija el déficit en menos del 3% y la deuda en menos del 60% del PIB). A muy corto plazo la situación obligará a unos ajustes de déficit y deuda que habrá que compaginar con el fomento de la inversión y la financiación de otras políticas de defensa, fundamentalmente personal y preparación y sostenimiento de la fuerza. A lo anterior hay que añadir la falta de consenso sobre la importancia de la defensa entre los partidos y representantes políticos españoles, lo que relega su prioridad a una posición muy baja en las agendas de los distintos gobiernos.

El objetivo de la futura Ley de Financiación es el de atender los pagos pendientes a corto y largo plazo con el fin de estabilizar y favorecer las inversiones, ofreciendo un horizonte a los planificadores de las políticas públicas y del sector de la industria de defensa que necesita nuevas inversiones para rentabilizar las inversiones públicas de los últimos 20 años.

Esa futura Ley de Financiación deberá cumplir el acuerdo del gobierno español con la OTAN para alcanzar en 2024 un gasto en defensa del 2% del PIB nacional, del cual al menos el 20% debería ser destinado a inversiones reales en equipamiento. En ese escenario y desde la óptica nacional, habrá que determinar los porcentajes de presupuesto de defensa sobre gasto no financiero del Estado que se viene fijando en unos 120.000 millones de euros anuales y del que el presupuesto de defensa consolidado actual representa un 7%. El objetivo del 2% llevaría a un porcentaje que rondaría el 15%. Una estimación y un objetivo más realistas situando el porcentaje de defensa/Estado entre el 8% y el 10% nos daría una cifra de presupuesto ordinario del Ministerio en un máximo de 12.000 millones de euros (el 1,5% del PIB, con criterio OTAN) en 2020.

Con la financiación actual, y suponiendo que los próximos gobiernos sostengan las inversiones en los niveles actuales, el Ministerio de Defensa contaría con alrededor de 9.000 millones de euros distribuidos

2 Orden Ministerial 60/2015 de 3/XII/2015, por la que se regula el proceso de Planeamiento de la Defensa (BOD. 240, 10/XII/2015).

Figura 1. Gasto de defensa como porcentaje del PIB

Fuente: OTAN (a precios y tipos de cambio de 2010).

en los Capítulos I y II (5.500 millones de euros), operaciones en el exterior (700-1.000 millones de euros) y programas especiales de armamento (1.500-1.700 millones de euros). Salvo que se produzcan incrementos directos sobre el Capítulo VI o que se aprovechen los reintegros al tesoro procedentes de los compromisos, el escenario económico llevaría a una “descapitalización” progresiva de la defensa con efectos importantes sobre la economía, las capacidades industriales y las capacidades de defensa. Un escenario que, de cumplirse, abocaría en pocos años a la obsolescencia industrial y operativa.

Por todos estos motivos, parece lógico y necesario plantear una reflexión que reduzca la incertidumbre en esos aspectos, que permita aprovechar de forma eficiente los recursos disponibles, que otorgue estabilidad en las inversiones tanto desde la perspectiva de la demanda como de la oferta y que responda a las necesidades estratégicas reales que se abren hacia el futuro.

Fuentes de financiación utilizadas

El Ministerio de Defensa ha dispuesto de varias fuentes de financiación que pueden resumirse de la siguiente manera. En

primer lugar, los créditos de presupuesto ordinario que incluye los costes necesarios para personal y vida y funcionamiento (Capítulos I y II) y –parcialmente– aquellos relacionados con la política de preparación y sostenimiento de la fuerza. Tras el descenso del presupuesto iniciado en 2008, estos capítulos solo permiten atender de forma muy limitada las necesidades vinculadas al programa 122 A (modernización). Hasta 2010 incluyeron partidas para la adquisición de los programas especiales (PEA) –fundamentalmente el programa 122 B– asociadas a pagos derivados de obligaciones por programas en ejecución.

En segundo lugar, y a partir de 2012, se han detraído del presupuesto de defensa y abordado con cargo a créditos extraordinarios y suplementos de crédito las obligaciones de pago relativas a los PEA,³ al igual que en 2013, 2014 y 2015.⁴ Un procedimiento para financiar los PEA que no se ajusta a las previsiones constitucionales, tal y como reconoció la Sentencia del pleno del Tribunal Constitucional de 7 de julio de 2016. En consecuencia, se encuentra pendiente de pago la partida que no se incluyó en los Presupuestos Generales del Estado para atender los compromisos de 2016.

En tercer lugar, y durante prácticamente la última década, se ha recurrido a los créditos contra el fondo de contingencia para atender a compromisos en operaciones militares en el exterior. Una media de unos 750 millones de euros anuales, con las limitaciones que impone la necesidad de gestionarlos dentro de cada ejercicio y su puesta en marcha sin la preceptiva financiación. El Tribunal de Cuentas ha manifestado la necesidad de diferenciar las operaciones en curso de las imprevistas. Las primeras deben incluirse en los presupuestos generales del Estado en cada ejercicio y las segundas con cargo al fondo de contingencia.⁵

Por su parte, el Ministerio de Defensa ha recurrido a créditos extraordinarios o prefinanciaciones desde 2014 para abordar nuevos programas de inversión y –de forma ocasional– a convenios específicos con el Ministerio de Industria.⁶ En consecuencia, el presupuesto inicial –que no el consolidado– se ha situado en el entorno de los 6.200 millones de euros durante los últimos cinco años, lo que representa un 0,58% del PIB y un 4,5% sobre el límite de gasto no financiero del Estado. A ellos habría que añadir otros 1.000 millones de euros anuales si se añaden los Organismos Autónomos dependientes del Ministerio de Defensa. En conjunto, y como refleja la Figura 2, el gasto

3 Real Decreto-Ley 26/2012 de 7/IX/2012 por el que se concede un crédito extraordinario en el presupuesto del Ministerio de Defensa para atender al pago de obligaciones correspondientes a programas especiales de armamento por entregas ya realizadas (BOE 217, 8/IX/2012).

4 Real Decreto Ley 10/2013 de 26/VII/2013, Real Decreto Ley 10/2014 de 1/VIII/2014 y Ley 32/2015 de 10/IX/2015.

5 Tribunal de Cuentas, "Informe de Fiscalización de la participación de las Fuerzas Armadas españolas en misiones internacionales, ejercicios 2009 y 2010".

6 Por ejemplo, acuerdo del Consejo de Ministros de 5/XII/2014 por el que se autoriza al Ministerio de Industria, Energía y Turismo a celebrar con la empresa Navantia SA un convenio de colaboración para el programa de construcción de dos buques de acción marítima oceánicos.

Figura 2. Presupuesto inicial de defensa y sus modificaciones

Conceptos	2008	2014	2015	% sobre el presupuesto inicial de 2015	% de variación 2014-15
Presupuesto inicial	8.494,1	5.745,8	5.767,7	–	0,4
Operaciones en el exterior	643,4	616,8	1.000,0	12,3	15,3
Créditos Ministerio de Industria	1.367,0	343,8	564,0	9,8	64,0
Créditos extraordinarios (PEA)	–	883,6	874,0	15,2	-1,1
Créditos generados por el INVIED	322,4	58,0	45,0	0,8	-22,4
Modificaciones de crédito	–	37,2	–	–	–
Incremento total de crédito	10.826,9	7.685,1	8.250,7	–	7,3
Org. autónomos dependientes del MDE	1.557,7	1.030,0	1.066,0	–	3,5
Total consolidado	12.384,6	8.715,1	9.316,7	–	6,9

Fuente: elaboración propia con datos de los Presupuestos Generales del Estado.

del Ministerio de Defensa se ha situado entre los 7.600 millones y los 8.000 millones de euros.⁷ Esta cifra ronda el 0,70% del PIB y el 6% sobre el total de los presupuestos generales del Estado.

Una estimación pragmática de las necesidades

Para cubrir las necesidades requeridas por la defensa es posible aplicar dos criterios. El primero de ellos es el que

se utiliza habitualmente y que podría denominarse “criterio economicista”: saber qué nivel de seguridad se puede alcanzar con la dotación presupuestaria existente. Este criterio respeta las restricciones presupuestarias y se mueve a favor de las tendencias políticas de baja prioridad de la defensa en el conjunto de las políticas públicas.

7 A. Fonfría (2015), “Presupuestos de defensa en España: mitos y recién llegados”, ARI nº 65/2015, Real Instituto Elcano, 13/XI/2015.

El segundo de los criterios podría denominarse “criterio de seguridad” y consiste en establecer primero qué nivel de seguridad se desea alcanzar y a partir de ahí cuál sería su coste, dando prioridad a las necesidades de defensa.

El punto óptimo entre ambos enfoques no es sencillo de conseguir, ya que requeriría de una estrategia de defensa de largo plazo junto con un acompañamiento de la dotación económica necesaria para llevarla a cabo. A partir de la unión de ambos factores y su devenir temporal sería posible la estabilidad que requieren las inversiones a largo plazo, como son las vinculadas a la defensa. No obstante, la incertidumbre que generan tanto los aspectos económicos como los estratégicos implica la búsqueda de un *second best*. En cualquier caso, es fundamental valorar cuáles son las necesidades básicas a fin de conocer el coste que significan y el objetivo económico óptimo que sería necesario para cubrirlas.

En este sentido, y comenzando con las necesidades específicas relacionadas con personal, vida y funcionamiento y política de preparación y sostenimiento, nuestra estimación asume que a medio plazo se mantendrán los límites del presupuesto ordinario actual. Los gastos de personal (Capítulo I) se mantendrán en el entorno actual de los 4.500 millones de euros de media de los últimos años sin que se puedan introducir reducciones drásticas. Tampoco se esperan ajustes significativos

en la estructura administrativa o de apoyo a la fuerza que afecten al sostenimiento, por lo que se estima que el Capítulo II seguirá en el promedio de los 800 millones de euros del último quinquenio. Las necesidades de sostenimiento que se han visto afectadas en los últimos años por las reducciones de presupuesto son fundamentales a fin de rentabilizar las inversiones que se realizan en los diversos programas a través del mantenimiento de las capacidades que se han adquirido y para que la operatividad de los sistemas no se vea mermada por la falta de créditos y que no entren en obsolescencia. Las partidas de apoyo logístico actuales, una media de 280 millones de euros anuales en presupuesto inicial, resultan claramente insuficientes para las actividades que se realizan. A pesar de que se han producido algunas bajas de sistemas principales (por ejemplo, el portaaviones Príncipe de Asturias) y se han introducido medidas orgánicas, la entrada en servicio de nuevos materiales y la falta de renovación de algunos sistemas obligan a realizar un importante esfuerzo para evitar su obsolescencia. Por otra parte, es preciso compaginar el incremento de las partidas asociadas al sostenimiento con medidas adicionales de estimación de coste de ciclo de vida, introducción de paquetes de apoyo logístico en los programas de obtención de distintas capacidades y profundización en las medidas orgánicas y análisis estratégico para racionalizar las inversiones.⁸

8 Javier Pastor Sánchez (2015), “Procedimiento de estimación del coste del ciclo de vida de un Sistema de armas en España”, *Revista del IEEE*, nº 6.

Las necesidades de sostenimiento y preparación de la Fuerza se financian con cargo al Capítulo VI se deberían mantener en torno al promedio de 600 millones de euros de los últimos cinco años en presupuesto inicial (aunque con reducciones significativas que en los tres años anteriores han llevado a niveles de poco más de 440 millones de euros). El mismo Capítulo VI incluye también la modernización de las fuerzas armadas, para la que, obviamente, no queda casi margen.

Los créditos de operaciones, salvo compromisos adicionales importantes, podrían situarse en torno a los 1.000 millones de euros con cargo al fondo de contingencia. Su incorporación a presupuesto permitiría disponer de los mismos al inicio de cada ejercicio,⁹ con la posibilidad de establecer programas plurianuales, una mejor gestión y una mayor previsión de las necesidades, además de atender a las recomendaciones del Tribunal de Cuentas.

En función de lo anterior, se estima que un presupuesto de 7.000-7.200 millones de euros podría cubrir las necesidades derivadas de la política de preparación y sostenimiento de la fuerza y su participación en operaciones en los niveles actualmente aprobados. A esta cifra habría que añadir los 1.000 millones de euros anuales para otras necesidades (organismos autónomos, básicamente) lo que totaliza una cifra de unos 8.000 millones de euros. Una cifra que

deja fuera del presupuesto las necesidades para modernización de las fuerzas armadas, los mencionados PEA, las políticas de desarrollo del sector industrial de defensa y la adquisición de sistemas necesarios que no se encuentran hoy en el inventario y que habrán de sustituir a los actuales. Aspectos estos que son los verdaderos elementos generadores de riqueza desde el Ministerio de Defensa sobre el conjunto de la economía.

Planteamiento de una solución para la financiación de los PEA

El pago de los compromisos derivados de las obligaciones relacionadas con los programas especiales de armamento es el principal factor condicionante de la política de inversiones del Ministerio y, por tanto, limita de forma severa la posibilidad de abordar nuevos programas de modernización.

La situación actual se generó a mediados de los años 90, cuando se pusieron en marcha programas industriales para fomentar la modernización de las fuerzas armadas que compensaba las reducciones de efectivos con el incremento de equipos. En ese momento de crecimiento de PIB y de ciclo económico expansivo se implantó el mecanismo de financiación de los PEA basado en el denominado “modelo alemán”, que está generando importantes problemas financieros y que parece agotado por diversas razones.

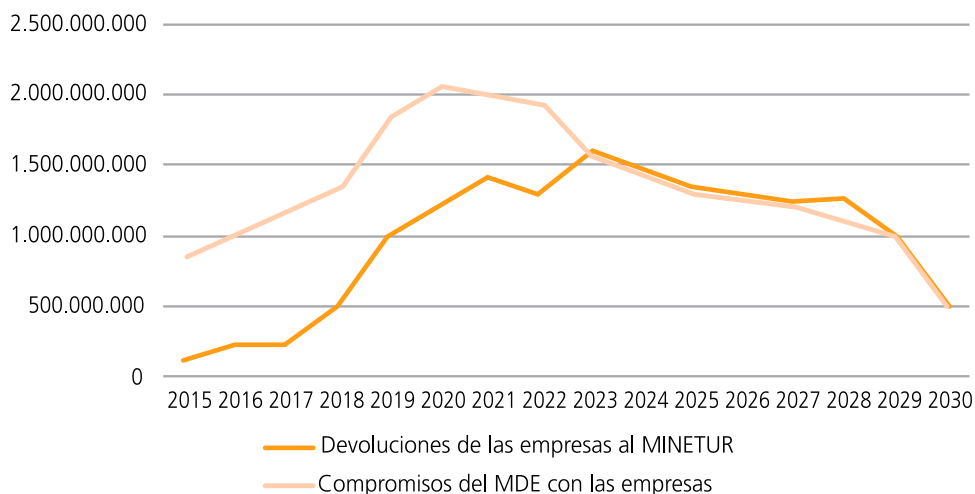
9 Un análisis comparativo con otros países se encuentra en A. Fonfría (2015), “Presupuesto de defensa 2015: Sin novedad”, Documentos de Opinión, nº 07/2015, Instituto Español de Estudios Estratégicos.

En primer lugar, la previsión inicial de que los programas deberían pagarse en un período máximo de 10 años no se cumplió y las sucesivas reprogramaciones han ido posponiendo el pago de los compromisos, pudiendo darse el caso de tener que abordar pagos por sistemas que hayan superado su vida útil. En segundo lugar, el pago de los compromisos no se llegó a incluir en el presupuesto inicial del Ministerio de Defensa por razones políticas ya que su inclusión hubiera elevado el presupuesto de defensa al 7%-8% del Presupuesto General del Estado. Aunque el gasto real ejecutado se ha aproximado a ese porcentaje, se ha recurrido a otros mecanismos (incluido el impago) para afrontar una situación que necesita una solución estable y definitiva.

Por otro lado, el mecanismo contemplaba la financiación de los Ministerios de Industria y Hacienda, algo que funcionó en los años de bonanza pero que chocó con la realidad de la crisis, produciendo un estancamiento en las inversiones futuras que conviene desbloquear por razones operativas e industriales. De acuerdo con los datos de la última reprogramación, el total de pagos pendientes sería de unos 21.000 millones de euros, un impacto medio de 1.500 millones de euros anuales hasta 2030 (la deuda real se situaría en unos 5.400 millones de euros porque aproximadamente tres cuartas partes de esa cantidad se devolverían al tesoro).

Con perspectiva de futuro, parece más lógico un planteamiento en el que los

Figura 3. Evolución de los pagos de los PEA



Fuente: elaboración propia con datos del Ministerio de Defensa.

Ministerios de Economía (que ahora asume la responsabilidad de la política industrial nacional) y Hacienda fijasen los umbrales de financiación que pudieran ser asumibles, teniendo en cuenta diversos factores (evolución del PIB, déficit, deuda, marco europeo y política industrial) y que luego el Ministerio de Defensa planificase los programas que necesita abordar en ese marco general, dentro de los límites del gobierno y con información al parlamento. Esto incluiría la posibilidad de reinvertir en defensa total o parcialmente las devoluciones al Tesoro de la parte correspondiente de los compromisos de pago actuales, o la adecuación de las recepciones a la contabilidad nacional. Estas últimas han estado afectadas por su impacto sobre la deuda pública, lo cual es un aspecto importante puesto que afecta a la entrada en servicio de los sistemas, a los niveles de seguridad y a los calendarios de los programas.

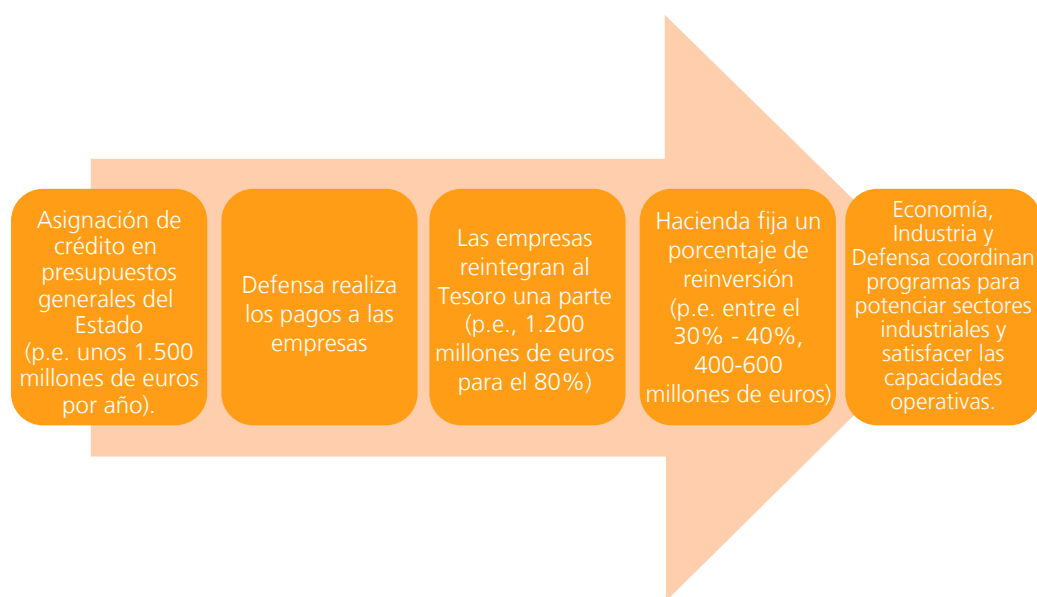
Si se tienen en cuenta los criterios apuntados (pagos en 10 años y límite de inversiones fijado por los ministerios económicos) se producirían al menos dos ciclos de planeamiento de la defensa hasta 2030 y un mínimo de tres legislaturas (véase la Figura 3). Por ello, es preciso analizar con perspectiva temporal suficiente el impacto de cada programa en el conjunto tanto industrial como en las capacidades de defensa y de ahí deriva la necesidad de un apoyo parlamentario que proporcione estabilidad.

En un ejercicio teórico, las cifras estimadas para el ciclo de 2018 a 2023 (legislatura y media) plantean unas obligaciones de pago de 12.000 millones de euros de los que el Tesoro recuperaría alrededor de 9.000 millones de euros. Estableciendo un umbral para nuevas prefinanciaciones en el entorno del 30% de lo que se recupera, la disponibilidad para nuevas inversiones se situaría en los 3.000 millones de euros para ese período. Un incremento del umbral de inversión, en función de la situación general, de hasta el 50% de lo que se reintegra al Tesoro, situaría la posibilidad inversora en unos niveles de hasta 4.500 millones de euros para asumir nuevas obligaciones para ese mismo período. Es decir, unas disponibilidades procedentes de devoluciones al Tesoro de los programas actualmente en curso, que situarían la capacidad inversora del Ministerio en una horquilla de entre 500 y 750 millones de euros anuales en función, de las condiciones macroeconómicas generales.

Para el período 2024 a 2029 (dentro de dos legislaturas) los compromisos actuales serían de unos 9.000 millones de euros, de los que el Tesoro recuperaría unos 6.500 millones. Aplicando el mismo criterio anterior, en este ejercicio teórico se obtendría una media anual para financiación de nuevas inversiones en ese período de entre 350-550 millones de euros, considerando exclusivamente la financiación procedente de reintegros al Tesoro de los pagos de programas actualmente en curso.

La aplicación de este criterio proporcionaría estabilidad a largo plazo en la financiación de inversiones, con un respaldo parlamentario, y de acuerdo con las

condiciones generales que establezcan los Ministerios de Economía y de Hacienda. El esquema propuesto funcionaría de la forma siguiente:



En este marco general se conjugaría la política de modernización de las fuerzas armadas, para el cumplimiento de las misiones asignadas en el marco de los objetivos establecidos por los objetivos políticos de la defensa nacional y se conjugaría con la evolución del déficit público, considerando además otros factores que contribuyen al crecimiento del PIB, como el consumo, la inversión, el gasto de las administraciones o las exportaciones.

Conclusiones

Una Ley de Financiación de inversiones

En las condiciones españolas no parece viable recurrir a fórmulas “importadas” de otros países y habrá que recurrir a fórmulas propias, asumibles políticamente y considerando las condiciones que presenta la situación económica.

Así, más que una “ley programa” muy detallada, al estilo de la antigua Ley de Dotaciones, parece más adecuado una

Ley que fije los criterios generales de las distintas partidas atendiendo a las políticas específicas y a las necesidades particulares. Esos criterios permitirían avanzar hacia los objetivos de capacidades e industriales deseados de acuerdo con el contexto económico y financiero previsible.

La futura Ley de Financiación debe cubrir la preparación y sostenimiento de la fuerza, incluyendo las necesidades que no se han cubierto en los últimos años y que afectan a la operatividad de la fuerza. Deberá incorporar los créditos de operaciones en curso a los presupuestos ordinarios e incluir exclusivamente las nuevas operaciones exteriores con cargo al fondo de contingencia.

El pago anual de los compromisos contractuales derivados de los actuales PEA –los derivados de las reprogramaciones acordadas en Consejo de Ministros–

deberían incluirse en los presupuestos iniciales siguiendo el dictado del Tribunal Constitucional. En este apartado podrían darse criterios para la reinversión de la parte de pagos que se reintegra al Tesoro –tal y como se ha expuesto– de acuerdo con las condiciones generales macroeconómicas (déficit y deuda), el impacto de la recepción de los sistemas sobre la contabilidad nacional o los límites de compromiso para abordar nuevos programas de modernización y sus condiciones.

Por último, y sobre la base de los criterios anteriores, sería preciso establecer medidas de política industrial para reflejar aquellos sectores sobre los que se quiere incidir de forma prioritaria, establecer medidas de fomento e incentivo de la inversión en empresas de defensa y la contribución de otros Ministerios u organismos a las necesidades de la defensa nacional.

Más España en Europa en el ámbito de la cooperación internacional para el desarrollo

Iliana Olivé y Aitor Pérez

Con una aportación de más de 1.077 millones de dólares en 2015, España es el 5º contribuyente de los 28 Estados miembros a los fondos de desarrollo canalizados desde las instituciones europeas. Con la previsible salida del Reino Unido de la UE, España ascendería al 4º puesto, situándose por detrás de Alemania, Francia e Italia; grupo junto con los que contribuiría a más del 56% el 30% restante entre la ayuda bilateral (que incluye, pero no agota, la ayuda gestionada por la AECID), la descentralizada, la canalizada a través de ONGD y el resto de la ayuda multilateral.

Puede entonces decirse que, en estos momentos, la ayuda europea es española “al 7,6%” y lo sería al casi 9% en caso de completarse el *Brexit* (una cantidad en

absoluto desdeñable en ninguno de los dos casos si se tiene en cuenta que corresponde a un Estado miembro de 28). Por su parte, la cooperación española es “al 70%” la europea, diseñada políticamente, articulada y ejecutada desde distintas instancias en Bruselas.

El Reino Unido es desde hace décadas el donante de referencia europeo, tanto dentro como fuera de los canales comunitarios de cooperación al desarrollo. Su salida deja no solamente un vacío presupuestario sino también, y quizá sea más importante, político y de liderazgo. Dicho vacío parece estar siendo ya ocupado por Alemania, donde la cooperación al desarrollo ha crecido de forma notable en el debate público nacional (debido, en parte, a la acogida de un gran número de refugiados como consecuencia del conflicto en Oriente Medio). Esta importancia se ha trasladado a su política exterior en el año de presidencia alemana del G-20, y en una nueva narrativa alemana sobre relaciones internacionales en la propia UE (en la que se incluye un



Las contribuciones de España a las instituciones europeas de desarrollo explican ahora alrededor del 70% de la ayuda.

mensaje de soledad en esta dimensión política en el espacio europeo) y en otros espacios como el G-7.

La cooperación española tiene distintas características que resultan de sumo interés para sus socios europeos y para las instituciones europeas de desarrollo. La primera es su alta participación y experiencia acumulada en América Latina y el Caribe. Aunque sea, en las declaraciones políticas, una región de escasa importancia para la UE, distintos datos indican lo contrario: (1) la alta proporción de ayuda financiera reembolsable destinada a la región por parte de otros socios europeos; (2) la adjudicación de fondos de cooperación delegada de la Comisión Europea a la AECID para su ejecución en la región (por ejemplo, para el apoyo al proceso de paz en Colombia); y (3) el interés de otros donantes europeos (notablemente Alemania) en proyectos de cooperación triangular en la región. La segunda característica que puede resultar de interés para la UE deriva de la primera y es la expertise española en áreas de renta media, con retos de desarrollo como la lucha

contra las desigualdades, la transición a pautas de crecimiento más intensivas en creación de empleo o desafíos en materia medioambiental y de cambio climático, siendo todos ellos objetivos de desarrollo a los que queda emplazado el conjunto de la comunidad internacional con la Agenda 2030 (que incluye tanto los Objetivos de Desarrollo Sostenible como el acuerdo de lucha contra el cambio climático). La tercera característica es la presencia no desdeñable de la cooperación española en el Norte de África, frontera y vecindad Sur de la UE que, además, recoge una gran proporción de fondos de ayuda europea a través, precisamente, del instrumento de vecindad.

Por otra parte, existen también importantes incentivos para reforzar el papel de España en la cooperación europea. Por volumen de ayuda, la UE es “el” donante mundial (con y sin el Reino Unido), estatus que posiblemente quede reforzado si se cumplen los recortes de ayuda en EEUU, anunciados por la Administración Trump. En su condición de líder en este ámbito, la UE tiene una gran capacidad de moldear las instituciones y la agenda global de

desarrollo. Además, en segundo lugar, el papel relativamente pasivo de España a un nivel más estratégico contrasta con una gran habilidad táctica en los espacios de cooperación europea, lo que se plasma, por ejemplo, en el importante número de operaciones de cooperación delegada aprobadas para la ejecución por parte de la AECID de fondos de ayuda de la Comisión Europea. Una mayor proactividad en el nivel más político y estratégico podría reforzar el vínculo con la Comisión. En tercer lugar, la UE tiene una presencia destacada, a través de su política de cooperación al desarrollo, en África Subsahariana. Se trata de una región de una importancia estratégica para España en los ámbitos migratorio, de seguridad, comercial y de inversiones en la que, sin embargo, la presencia española en solitario se enfrentaría a numerosas restricciones.

Para que el engarce de las cooperaciones española y europea se fortalezca son necesarias una serie de medidas políticas

por parte de España. La primera es un indispensable aumento de los fondos de ayuda. Los fuertes recortes de la ayuda española (superiores a los de Grecia y Portugal) y, quizá más aún, el mantenimiento de presupuestos bajos incluso en un contexto de crecimiento económico, lastran la credibilidad de España como socio fiable en materia de cooperación al desarrollo, así como su interlocución con terceros países en América Latina y el Caribe o África.

Esta imagen negativa de España se refuerza en el contexto internacional actual. Por un lado, el aumento constante de la ayuda mundial (incluso durante los años de la crisis), ha contado con adhesiones de economías emergentes como China a la comunidad de donantes y con el mantenimiento de un alto perfil político y presupuestario de la cooperación al desarrollo por parte de gobiernos conservadores, incluyendo el gobierno británico liderado por Theresa May. Por otro lado, los recortes en la ayuda son



Una mayor proactividad de España en el nivel más político y estratégico podría reforzar el vínculo con la Comisión Europea.



Es necesario que España establezca de forma clara sus prioridades políticas generales en materia de cooperación al desarrollo.

una característica común del discurso y la práctica política de partidos de corte nacionalista-populista como el británico UKIP y la Administración Trump. También es necesario que España establezca de forma clara sus prioridades políticas generales en materia de cooperación al desarrollo. Más allá de su interés explicitado de forma reiterada por no sacar los países de renta media (América Latina y el Caribe y el Norte de África, fundamentalmente) de la agenda de desarrollo, la política y administración española tiene aún pendiente una reflexión profunda sobre qué cooperación al desarrollo quiere y para qué. En este mismo sentido, es indispensable insertar la dimensión europea en los ejercicios de planificación de la cooperación española. Esto debe incluir tanto la cooperación delegada (el dinero que entra) como las

contribuciones a la ayuda europea (el dinero que sale) o la cooperación triangular. En estos momentos está en elaboración el V Plan Director de la Cooperación Española, lo que constituye una ocasión perfecta.

España puede aspirar a un mayor liderazgo en el ámbito del desarrollo en las instituciones europeas. Hasta la fecha ha demostrado una gran capacidad de negociación en lo táctico. El reto está ahora en el ámbito estratégico, lo que permitiría moldear la agenda internacional del desarrollo que trasciende, con mucho, la agenda de cooperación (incluyendo desde los movimientos de personas hasta cuestiones de seguridad). También puede pretender un mayor liderazgo, como donante europeo, en zonas y/o sectores importantes (como la Amazonía) o calientes (como el Norte de África).

El futuro de las finanzas de la UE: el largo camino hacia una reforma del Marco Financiero Plurianual de la UE más allá de 2020

Mario Kölling

Durante los últimos años han quedado a la vista las limitaciones del presupuesto de la UE y en concreto del modelo del MFP. La presentación por parte de la Comisión Europea de su documento de reflexión sobre el futuro de las finanzas de la UE acelera el debate sobre la orientación del MFP para el período posterior a 2020.

Resumen

En el debate académico y político es un *commonplace* el argumento de que el presupuesto de la UE es una reliquia del pasado y necesita una reforma profunda. No obstante, y a pesar de numerosas propuestas sobre mejoras, las reformas del pasado no superaron las expectativas. Sin embargo, y debido a los nuevos desafíos

internos y externos a los que se enfrenta la UE, parece que estamos ante una mayor reforma de las políticas de gasto y de la financiación del presupuesto. Tras algunas contribuciones iniciales sobre vías y posibilidades de reforma, la Comisión Europea presentó el 28 de junio su documento de reflexión sobre el futuro de las finanzas de la UE que acelera el debate sobre la orientación del Marco Financiero Plurianual (MFP) para el período posterior a 2020.

Análisis

Introducción

El presupuesto de la UE es *sui generis* tanto por las “complejidades” de su financiación como del gasto. Pero el presupuesto de la UE es sobre todo paradójico, ya sea por la relación entre su “reducido” tamaño y las “amplias” funciones de la UE, como

por la relación entre los beneficios de sus inversiones para todos los Estados miembros y la intensidad de las negociaciones presupuestarias.

No obstante, los números son relevantes: el presupuesto de la UE para el año 2017 es de 157.000 millones de euros (de compromisos) y si nos referimos al Marco Financiero Plurianual (MFP) 2014-2020, llegamos para el período de los siete años a un billón de euros. Los resultados de las inversiones financiadas por el presupuesto son también considerables a lo largo de los sucesivos períodos de programación, pues se han movilizado un importante volumen de recursos presupuestarios a través de los diferentes instrumentos financieros de la UE. Estos recursos han contribuido de una forma decisiva al desarrollo regional en la mayoría de las regiones con problemas estructurales de la UE, contribuyendo a la creación de infraestructuras, a la formación y a la modernización de la administración, entre otros.

Sin embargo, la crisis financiera, la crisis de la deuda pública y la crisis económica en la UE han supuesto un inesperado y exigente condicionante para las finanzas públicas durante los últimos años. En este contexto, la contribución del presupuesto de la UE para la cohesión económica y social de la UE durante los últimos años fue significativa, sobre todo si se compara con la inversión

pública a nivel de los Estados miembros realizada durante el período de crisis. Desde 2010 hasta 2013 estos fondos equivalían aproximadamente a un 14% del gasto destinado a inversión pública en capital en la UE, y alrededor de un 21,5% del total de la inversión pública. Todo ello ha contribuido a limitar la caída del PIB en muchos países o a evitar el aumento del desempleo.

A pesar del desempleo juvenil y la precariedad laboral, se mantienen a niveles inadmisibles y contribuyen a una mayor desigualdad social. También se han sumado nuevas preocupaciones, de carácter social, político e institucional, como los atentados terroristas perpetrados en Europa, la afluencia hacia la UE de los refugiados, el *Brexit*¹ –que dejará un agujero importante en el presupuesto– y una mayor necesidad de una presencia global de la UE por el incremento de las crisis externas, así como una reorientación de la política internacional de EEUU. Los desafíos suscitan preocupación en la opinión pública europea y requieren respuestas por parte de las instituciones públicas. Según una reciente encuesta del Euro-barómetro², la opinión pública está dividida en relación al tamaño del presupuesto. El 43% de los encuestados piensan que la UE debería disponer de mayores medios financieros en función de los objetivos políticos, pero también el 43% considera que los objetivos de la UE no justifican un aumento del presupuesto. Sin

1 Mario Kölling (2017), "El impacto del Brexit para el presupuesto de la UE", ARI nº 53/2017, Real Instituto Elcano, 23/VI/2017, http://www.realinstitutoelcano.org/wps/portal/rielcano_es/contenido?WCM_GLOBAL_CONTEXT=/elcano/elcano_es/zonas_es/ari53-2017-kolling-impacto-brexit-presupuesto-ue.

2 "Special Eurobarometer 461, Designing Europe's Future – Trust in institutions Globalisation Support for the euro, opinions about free trade and solidarity", 28/VI/2017.

embargo, el porcentaje de los que dicen que la UE debería tener mayores medios financieros ha aumentado en un 6% desde 2015.

Durante los últimos años han quedado a la vista las limitaciones del presupuesto de la UE y en concreto del modelo del MFP, tanto en lo que se refiere a su capacidad financiera como su marco institucional, que no ha permitido una actuación más proactiva y flexible ante los diferentes desafíos.

Tomando esta experiencia como referencia, se están explorando opciones de reforma para el presupuesto de la UE, tanto en lo que se refiere a las políticas de gasto y su financiación como para el propio funcionamiento del sistema. Numerosas propuestas de reforma no son nuevas pues ya desde los 80 del siglo pasado se ha ido reclamando que el presupuesto debiera ayudar a nivelar los desequilibrios causados por el mercado interior. A pesar de que desde entonces se han aumentado los recursos disponibles, los resultados no son convincentes. No obstante, la Comisión Europea parece estar decidida a cambiar la situación. En palabras del comisario de Presupuesto Oettinger: "Si Europa tiene que afrontar nuevos desafíos, el dinero necesario debe venir de alguna parte. Podemos, o bien gastar menos, o bien encontrar nuevos ingresos". La creación de un Fondo Europeo de Defensa que contara con casi 600 millones de euros hasta 2020 (90 millones de euros para la Investigación y 500 millones de euros para el desarrollo industrial en materia de defensa) y que se ampliara, según la propuesta de la Comisión, a un presupuesto

anual estimado de 1.000 millones de euros es, sin duda, una de las innovaciones presupuestarias más palpables.

Sin embargo, ya desde hace algunos años, se puede confirmar que el presupuesto de la UE se está transformado hacia un presupuesto basado en la lógica de que los países prósperos de la UE ayudan a los países más pobres, a cambio de su compromiso con el proceso de integración económica, y porque el desarrollo económico de la UE tiene efectos positivos también para ellos, a una lógica diferente que se basa en objetivos comunes, donde la UE puede aportar un valor añadido. Además, se puede detectar una creciente flexibilidad en el gasto que permite a las instituciones de la UE reaccionar ante desafíos no previstos. Finalmente, como indicio de un cambio en la lógica del presupuesto, se puede añadir también la posibilidad de utilizarlo como instrumento sancionador y/o incentivo, en el sentido de que se condiciona los recursos con el cumplimiento de objetivos políticos y/o económicos.

Esta tendencia puede ser considerada positiva ya que se orienta hacia desafíos que afectan a todos los ciudadanos en la UE, además de favorecer la cohesión social en todo el territorio de la Unión. Sin embargo, suscita también preguntas relacionadas con los recursos existentes y necesarios para una intervención efectiva y flexible en toda la UE.

A pesar de que el MFP 2014-2020 es el primer marco que cuenta con una reducción

del presupuesto de la UE en comparación con el anterior, también confirma esta evolución, incluso se puede reafirmar esta tendencia en un análisis del presupuesto anual. Para el año 2017 se prevé una reducción de los recursos en la política de cohesión de un 24% en comparación con 2016, pero los recursos correspondientes a la partida “Seguridad y ciudadanía” aumentan un 24%. Prácticamente se ha duplicado la financiación para apoyar la integración de los refugiados, la seguridad, el control de las fronteras y la gestión de la migración, alcanzándose una cantidad superior a los 15.000 millones de euros desde el año 2015. Para 2018 la CE añadió por primera vez una línea presupuestaria de 40 millones de euros para la cooperación en investigación en defensa, además de aumentar el presupuesto del programa de investigación Horizonte 2020 en un 7.3%, como parte de un esfuerzo para estimular la cooperación en investigación en materias relacionadas con la defensa.

También la reciente revisión del MFP 2014-2020³, y las propuestas sobre una reforma de la financiación del presupuesto del Grupo de alto nivel sobre recursos propios⁴, ratifican la tendencia y se reflejaron en el Libro Blanco sobre el futuro de Europa: “Vías para la unidad de la UE de 27 Estados miembros”.⁵ Tras la publicación de otros documentos de reflexión orientados hacia posibles reformas en las diferentes políticas

de la UE,⁶ el día 28 de junio la Comisión Europea presentó el documento de reflexión sobre el futuro de las finanzas de la UE. El documento relaciona los cinco escenarios del Libro Blanco con cinco escenarios presupuestarios para dar respuesta a las preguntas: ¿se limitará la UE a seguir avanzando como antes, los Estados miembros harán menos juntos, avanzarán a velocidades diferentes, harán menos pero de forma más eficaz, o harán mucho más?

Las respuestas a estas preguntas se refieren a la tendencia general de la evolución del presupuesto, a los cambios requeridos en las políticas de gasto/inversión y a las reformas necesarias en relación a la financiación del presupuesto.

En este sentido, y aunque la negociación sobre el MFP posterior a 2020 todavía no está abierta, se pueden percibir algunas líneas clave que se reflejarán en la propuesta de la Comisión Europea sobre el MFP posterior a 2020 y que serán presentadas en el año 2018. Durante los próximos meses se intensificará el debate sobre el presupuesto de la UE y tendrán lugar una serie de acontecimientos públicos, como la Conferencia “Presupuesto basado en los resultados”, organizada por la Comisión para el 25 de septiembre de 2017. En el presente texto se pretenden contextualizar las contribuciones para el debate sobre el MFP después del año 2020.

3 Comisión Europea, “Examen/revisión intermedios del marco financiero plurianual 2014-2020. Un presupuesto de la UE centrado en los resultados”, [COM(2016) 603 final].

4 High Level Group on Own Resources (2016), “Future Financing of the EU, Final Report and Recommendations”, diciembre.

5 Comisión Europea, “Libro Blanco sobre el futuro de Europa: Reflexiones y escenarios para la Europa de los Veintisiete en 2025”, [COM(2017)2025].

6 Comisión Europea (2017), “Documento de reflexión sobre el futuro de las finanzas de la UE”, [COM(2017) 358], 28/VI/2017.



"Nuestro presupuesto europeo es la prueba viva de la solidaridad financiera."

Jean-Claude Juncker

(2) La revisión intermedia del marco financiero plurianual 2014-2020

"Nuestro presupuesto europeo es la prueba viva de la solidaridad financiera"; con esta afirmación el presidente de la CE, Jean-Claude Juncker, presentó en el debate sobre el Estado de la Unión –el 14 de septiembre de 2016 en Estrasburgo– las primeras conclusiones de la revisión intermedia del MFP 2014-2020. Esta revisión forma parte del acuerdo sobre el MFP 2014-2020⁷ con el objetivo principal de ajustarlo a la situación económica actual. A pesar de la presentación mediática, la revisión del MFP 2014-2020 fue considerada como la primera víctima del *Brexit*. Teniendo en cuenta la situación política de la UE, la revisión queda por debajo de las expectativas, se evitó un aumento de los límites máximos de gasto y se concentra en cambios normativos y una redistribución de recursos existentes no asignados. En total, el paquete prevé un importe de recursos adicionales de 6.300 millones de euros hasta 2020 que se destinarán a fomentar la creación

de empleo, la inversión y el crecimiento económico, así como a abordar la migración y sus causas. En concreto:

- 2.400 millones de euros adicionales para la rúbrica crecimiento y el empleo (por ejemplo, la Iniciativa de Empleo Juvenil, Horizonte 2020 y Erasmus...).
- 2.500 millones de euros para apoyar las actividades en los ámbitos de la migración, la seguridad y el control de las fronteras exteriores (por ejemplo, la Guardia Europea de Fronteras y Costas y la Agencia de Asilo de la UE...).
- 1.400 millones de euros para el Fondo Europeo de Desarrollo Sostenible (por ejemplo, para la cooperación en materia de migración).

En lo que se refiere a las mejoras normativas, estas se concentran principalmente en una mejor y más rápida adaptación del presupuesto a circunstancias imprevistas, al

⁷ Reglamento n° 1311/2013 del Consejo, 2/XII/2013.

tiempo que se proponen diferentes medias para simplificar las normas financieras. En concreto, para reforzar la capacidad de la UE de reaccionar con rapidez y de manera adecuada a acontecimientos imprevistos:

- La creación de una nueva Reserva de Crisis de la UE.
- Duplicar los recursos del Instrumento de Flexibilidad (1.000 millones de euros) y de la Reserva para Ayudas de Emergencia (500 millones de euros).
- La introducción, por vez primera, de un “colchón de flexibilidad” para prestar ayuda fuera de la UE a través de una reserva de hasta el 10% de los créditos de compromiso anuales.
- Permitir la utilización de los Fondos Fiduciarios, en principio sólo para actuaciones fuera de la UE, para emergencias o la aplicación de medidas específicas dentro del territorio de la UE.

Aunque de forma tímida, queda evidente que el paquete interrelaciona ya la revisión del MFP 2014-2020 con el siguiente marco financiero 2020+, además de incrementar sus demandas hacia una mayor flexibilidad en el uso de los recursos. En este sentido, tampoco se prevé un presupuesto mayor si la Comisión Europea no se posiciona de manera directa a favor de la introducción de nuevos recursos. Según la CE, el presupuesto de la UE está considerado

como un factor de coste para las cuentas nacionales, mientras que su potencial para agrupar los recursos de una manera más *cost-efficient* se subestima.

(3) Conclusiones del Grupo de alto nivel sobre recursos propios

En muchas contribuciones se ha subrayado que el déficit importante del presupuesto de la UE en cuanto a su capacidad de reacción es su forma de financiación.⁸ Es particularmente importante un presupuesto en el que predominen los recursos propios, bien orientados y sostenibles respecto a las contribuciones nacionales que, por el contrario, refuerzan el principio erróneo del *just return*. La reforma de la financiación del presupuesto de la UE resultó ser una de las cuestiones más controvertidas a lo largo del proceso de integración y también en la negociación entre el Parlamento y los Estados sobre el MFP 2014-2020.

No obstante, el último debate sobre la reforma de los recursos propios de la UE se estancó en un momento temprano de las negociaciones del MFP 2014-2020 y, conforme al acuerdo final, en el año 2013 se creó un Grupo de alto nivel para explorar las opciones sobre una posible reforma. Las primeras conclusiones del Grupo publicadas en la primavera del año 2015 fueron prudentes y no consideraron la introducción de un impuesto propio para la UE. Sin embargo, las conclusiones finales del grupo, que fueron presentadas el 12 de enero del 2017 ante el PE y unos cinco

8 Conforme al art. 311 TFUE, “La Unión se dotará de los medios necesarios para alcanzar sus objetivos y para llevar a cabo sus políticas. Sin perjuicio del concurso de otros ingresos, el presupuesto será financiado íntegramente con cargo a los recursos propios”.

días después a la CE, incluyen propuestas para la creación de nuevos recursos. En el documento presentado por el ex comisario y ex primer ministro italiano Mario Monti, se enfatizaba: “Ha llegado el momento de una reforma global del presupuesto de la UE – La Unión debe movilizar recursos comunes para encontrar soluciones comunes a problemas comunes”. Contrario al informe sobre la revisión del presupuesto presentado unos meses antes, este informe considera el *Brexit* como oportunidad “única” para reformar el presupuesto. Esta reforma se debería basar en la emergencia de nuevas prioridades políticas y en cambios en los ingresos relacionados con la salida del Reino Unido de la UE. Como primera consecuencia, se demanda una eliminación de los “cheques”. A pesar de esta vehemencia, también se formulan las propuestas con mucha precaución. Conforme al informe final, los nuevos recursos propios de la UE no deberían aumentar la presión fiscal a los ciudadanos de la Unión, los Estados no deben perder sus competencias en materia fiscal y no tienen que aumentar sus contribuciones al presupuesto. Como consecuencia, los impuestos y tasas europeas propuestas sólo deberían recaudar lo que los Estados redujeran en el recurso basado en la RNB. Además, el diputado del Parlamento Europeo Alain Lamassoure, coautor del informe, señaló que las propuestas no darían más competencias a Bruselas ni limitarían el poder de los gobiernos nacionales.

Para financiar el presupuesto de la UE se propone una combinación de nuevos recursos derivados del mercado interior,

del consumo y del medio ambiente. Según el cálculo del Grupo, esta combinación podría añadir consideraciones sobre costes y beneficios de las políticas de la UE a los meros cálculos del saldo presupuestario neto que cada Estado recibe.

En concreto, en lo relacionado con la política medioambiental de la UE, se detalla un impuesto sobre las emisiones del CO₂, un impuesto sobre la electricidad, una tasa sobre el carburante (impuestos sobre los combustibles fósiles/impuestos especiales) o impuestos indirectos sobre los productos importados producidos en terceros países con emisiones elevadas. Estos impuestos/tasas que tienen una función recaudatoria, ayudarían también a alcanzar los diversos objetivos medioambientales de la UE.

En segundo lugar, en lo que se refiere al mercado único, se propone un impuesto sobre la renta de las empresas a nivel de la UE combinado con un sistema de una base imponible común en la UE, que simplificaría todos los sistemas de impuestos corporativos. Otras propuestas incluyen un impuesto bancario, un impuesto sobre las transacciones financieras o un IVA europeo. Estos impuestos promoverían una fiscalidad más justa y contribuirían a la lucha contra el fraude fiscal o la evasión fiscal.

Aunque el mandato del grupo se orientaba a la reforma de la financiación, también se analizó el lado del gasto, que debería ser mejor y generar valor añadido europeo. En este sentido, un sistema reformado de recursos propios debería contribuir al logro de nuestros objetivos políticos.



El Libro Blanco propone un rediseño significativo del presupuesto de la UE para acomodar las nuevas prioridades de la UE-27.

(4) El documento de reflexión sobre el futuro de las finanzas de la UE

Las propuestas de estos textos anteriormente analizados se reflejaron ya en el Libro Blanco sobre el futuro de Europa: vías para la unidad de la UE de 27 Estados miembros.⁹ En este Libro Blanco se propone, entre otras opciones, un rediseño significativo del presupuesto de la UE para acomodar las nuevas prioridades de la UE-27 (escenario 4 a continuación), o incluso un aumento con recursos propios de la UE incorporando al mismo tiempo una nueva función de estabilización presupuestaria (escenario 5).

El día 28 de junio la Comisión Europea presentó el documento de reflexión sobre el futuro de las finanzas de la UE que plasma los cinco escenarios del Libro Blanco y de los informes anteriormente mencionados además de en términos presupuestarios. A continuación se detallan estos cinco escenarios.

Escenario 1. La UE se limitará a seguir la evolución de los anteriores MFP, que

significaría que el presupuesto de la UE se mantiene estable. La importancia de recursos para la política de cohesión y la PAC en relación con las otras rúbricas se reducirá. Especialmente para la política de cohesión se requerirían un porcentaje más elevado de cofinanciación y el uso de instrumentos financieros. Las nuevas prioridades recibirían más recursos en las materias de seguridad interna y externa, en defensa y en el control de las fronteras externas y la migración. También se podría estrechar la condicionalidad macroeconómica con el semestre europeo.

El sistema de financiación se basaría principalmente en las contribuciones de los Estados miembros sin compensación y la paulatina introducción de otras fuentes de ingresos para financiar el presupuesto de la UE.

Escenario 2. Los Estados miembros harán menos juntos y según este escenario se reduciría el presupuesto de forma significativa y el foco de la UE se orientaría de nuevo principalmente en el

⁹ Comisión Europea, "Libro Blanco sobre el futuro de Europa: Reflexiones y escenarios para la Europa de los Veintisiete en 2025", [COM(2017)2025].

funcionamiento del mercado interior. Como consecuencia, todas las rúbricas del gasto se reducirían. Las políticas re-distributivas se alinearían especialmente en políticas de inclusión social, empleo, competencias, innovación, cambio climático y energía. Otro resultado sería una reducción de las contribuciones de los Estados miembros a la financiación del presupuesto, pero tampoco se requerirían nuevas fuentes de ingreso.

Escenario 3. Los Estados miembros avanzarán a velocidades diferentes y en este sentido se podría contar con un nivel del presupuesto como el actual, pero con un aumento potencial para las áreas de acciones conjuntas. También en este escenario se reduciría la importancia de recursos para la política de cohesión y la PAC y se requeriría un porcentaje más elevado de cofinanciación, así como el uso de instrumentos financieros. Para la zona euro se podría imaginar un presupuesto propio con una función estabilizadora macroeconómica, por ejemplo, un esquema europeo de protección de desempleo y de formación laboral. El escenario 3 podría incluir nuevos recursos para la financiación como un impuesto sobre las transacciones financieras.

Escenario 4. Los Estados miembros harán menos, pero de forma más eficaz. Según el escenario 4 se podrían alcanzar mejor algunos objetivos concretos con la concentración de los recursos, que podría ir acompañada con una reducción

del presupuesto. Sin embargo, nuevas prioridades como la defensa, seguridad y migración podrían contar con mayores recursos. También se podría planear la posibilidad de incluir nuevos recursos que, de forma paralela, también contribuyan a la consecución de los objetivos, por ejemplo, un impuesto sobre las transacciones financieras, un impuesto europeo sobre sociedades o impuestos verdes.

Escenario 5. Los Estados miembros harán mucho más. Obviamente para este escenario se prevé un presupuesto con más recursos que incluya no sólo un aumento de las contribuciones de los Estados miembros sino también nuevos recursos adicionales. La UE podría ampliar su dimensión social con nuevos programas específicos y ampliar los recursos para la cohesión económica y social. Además, se podría utilizar el presupuesto como un instrumento político ofreciendo incentivos positivos para el cumplimiento de los objetivos de la UE.

Estos escenarios presentados por la Comisión incluyen todos los objetivos de un uso más eficaz de los recursos y una reducción de la complejidad burocrática. Todos los escenarios requieren asimismo una mayor flexibilidad para responder a crisis puntuales y necesidades imprevistas.

(5) La posición de los actores relevantes
El Parlamento Europeo.¹⁰ Durante las negociaciones sobre el MFP 2014-2020, la revisión obligatoria a medio plazo del MFP

¹⁰ Resolución del Parlamento Europeo, 26/X/2016, sobre la revisión intermedia del marco financiero plurianual 2014-2020 (2016/2931(RSP)).

fue una de las principales demandas del Parlamento Europeo.¹¹ Desde diciembre de 2015 la Comisión de Presupuestos del Parlamento Europeo ha estado debatiendo el asunto con el fin de adoptar un informe estratégico antes de la propuesta de revisión de la Comisión. Ante la propuesta de la CE, el Parlamento Europeo, que desde años critica la insuficiencia de recursos en el actual MFP, estima un alto riesgo de que los recursos asignados sobre todo en los ámbitos de “Seguridad y ciudadanía” y “Una Europa global” puedan resultar insuficientes para los próximos años. Por ello, el Parlamento Europeo mantiene su exigencia de un aumento significativo de todos los límites máximos de gasto establecidos en el MFP 2014-2020. Esta opción se considera también en relación a la reforma de la financiación y, en este sentido, el MPE Lamassoure afirmó: “Mientras [el presupuesto de la UE] sea financiado por contribuciones nacionales, es imposible aumentarlo. Pero si tenemos un impuesto indirecto, ya sea IVA o un impuesto sobre el carbono, etc., los recursos provenientes de este impuesto aumentan automáticamente con el crecimiento económico anual. Así que sin tomar nuevas decisiones políticas y sin aumentar la carga relativa para el contribuyente, se obtendrá más dinero”.¹² Asimismo, el Parlamento Europeo reclama un sistema presupuestario menos complejo y más independiente de los presupuestos nacionales. Los representantes del Parlamento Europeo en el grupo de alto

nivel insistieron en que no debería limitarse a uno o dos nuevos recursos, sino que habría que establecer una amplia gama de posibles recursos para garantizar el equilibrio de ingresos durante un período prolongado. Sin embargo, las demandas del Parlamento Europeo van más allá de la estructura del presupuesto y solicitan cambios en la negociación, ya que los intereses nacionales dificultan cada vez más la obtención de consensos sobre decisiones presupuestarias. No obstante, no existe una posición uniforme en todos los casos y en el Parlamento Europeo se puede encontrar una división importante en relación al Impuesto sobre Transacciones Financieras y una preferencia específica en relación a los futuros ingresos. En este sentido, los Verdes publicaron un documento propio abogando por la introducción de recursos propios ecológicos.

El Parlamento Europeo había subrayado que el mecanismo de condicionalidad macroeconómica sólo debería utilizarse excepcionalmente, como último recurso, y también se ha pronunciado de forma decidida sobre la vinculación del presupuesto con los objetivos de la UE.

Los Estados miembros. Durante los últimos años se han detectado entre los Estados miembros diferentes posiciones frente a una reforma del presupuesto de la UE. Varios Estados miembros ya se han pronunciado a favor de la creación de un

11 Resolución del Parlamento Europeo, 6/VII/2016, sobre la preparación de la revisión postelectoral del MFP 2014-2020: recomendaciones del Parlamento previas a la propuesta de la Comisión (2015/2353(INI)).

12 Parlamento Europeo, “Lamassoure: Changing how EU is funded won't shift power to Brussels”, 11/I/2017.



Existen propuestas según las cuales se podrían recaudar impuestos adicionales a nivel de la zona euro, lo que equivaldría a la creación de un “impuesto euro”.

gobierno económico de la zona euro, con un tesoro europeo y un ministro de Finanzas que gestionaría un presupuesto propio legitimado por un Parlamento. En este debate existen propuestas según las cuales se podrían recaudar impuestos adicionales a nivel de la zona euro, lo que equivaldría a la creación de un “impuesto euro” y también se prevé la aplicación de un sobrecargo a impuestos nacionales similar a los impuestos compartidos en países federales. En 2012 el informe de los cuatro presidentes se refería a un presupuesto para la unión monetaria,¹³ sin mencionar el presupuesto de la UE. Desde entonces no se han concretado las propuestas. Tampoco la publicación del informe de los cinco presidentes de junio de 2015¹⁴ ha supuesto un nuevo impulso en este sentido.

No obstante, en el debate sobre la propuesta de la CE, todo parece indicar que se establecen los antiguos grupos y líneas de conflicto entre los Estados miembros. Antes de que la Comisión presentara sus

propuestas, diferentes Estados miembros elaboraron documentos de posición y los enviaron a la Comisión. Especialmente, los contribuyentes netos (Alemania, Francia, Austria, Dinamarca y los Países Bajos) y los Estados del Grupo de Visegrad coordinaron sus posiciones al respecto. Como es conocido, no todos los Estados miembros están convencidos del sentido económico de todos los programas que se están financiando con los fondos de cohesión. Las negociaciones de los MFP anteriores demuestran también que existen posiciones distintas en relación a la posibilidad de la cofinanciación de la PAC.

El gobierno italiano, en particular, se ha mostrado decepcionado con las propuestas de la Comisión, considerando que son necesarios más recursos para tratar la crisis de los refugiados.

El gobierno alemán parece apoyar en gran medida las propuestas para una mayor flexibilidad, principalmente por las

¹³ “Four Presidents Report, Towards a Genuine Economic and Monetary Union”, diciembre de 2012.

¹⁴ “Five Presidents Report, Completing Europe’s Economic and Monetary Union”, junio de 2015.



Alemania pertenece también al grupo de Estados miembros que se benefician de un “descuento” de la compensación británica.

dificultades de liberar fondos del MFP 2014-2020 para la crisis de los refugiados, pero está claramente en contra de un aumento de los límites máximos del presupuesto en lo que se refiere al MFP 2014-2020. Por otro lado, Berlín considera “completamente innecesaria” la creación de nuevos impuestos; en palabras del secretario de Estado de Finanzas Jens Spahn, no debería tratarse de más dinero para el presupuesto de la UE, sino de utilizar mejor los recursos. Especialmente, en relación con la política de cohesión se considera que debe prestar apoyo a todas las regiones afectadas por retos profundos, como la necesidad de integrar un gran número de refugiados o de hacer frente al cambio demográfico y la transformación digital, además de ofrecer incentivos para reformas estructurales necesarias dentro de los Estados miembros. En este sentido, el gobierno alemán apuesta por una ampliación de la condicionalidad *ex ante* para un uso más estratégico de los recursos del presupuesto de la UE.¹⁵ En el debate político germano existen propuestas de utilizar el presupuesto como instrumento para forzar el cumplimiento de acuerdos o

para incentivar la solidaridad en ámbitos no presupuestarios de la UE. En la misma línea, se subraya el argumento según el cual no es admisible que algunos Estados miembros acepten el principio justo de solidaridad a la hora de distribuir los recursos del MFP 2014-2020 y, al mismo tiempo, renieguen del mismo cuando se trata de hacer frente a la situación de emergencia de los refugiados y emigrantes.

Alemania pertenece también al grupo de Estados miembros que se benefician de un “descuento” de la compensación británica, por lo que se verá especialmente afectado por un aumento de sus contribuciones en comparación con los otros Estados miembros si se mantiene el techo del MFP actual. En este sentido, parece cooperar en la aplicación común de un impuesto sobre las transacciones financieras. Los ingresos procedentes de este impuesto podrían incluirse en el presupuesto de la UE.

Sin embargo, el Consejo de Asuntos Económicos y Financieros (Ecofin) no se mostraba muy entusiasta tras

15 “Joint statement by the German government and the German Länder on EU Cohesion Policy beyond 2020”, 20/VI/2017.

la presentación del informe por el ex presidente Monti. El gobierno de Polonia se opone a la idea de crear nuevos recursos propios, mientras que Finlandia se mostraba más abierta a las propuestas. Los ministros croata, polaco, letón, griego, danés y neerlandés dijeron que el sistema actual funciona bien. También Suecia se ha posicionado en contra de la posibilidad de que se concedan a la UE competencias tributarias.

La revisión del Marco Financiero Plurianual 2014-2020 supone para España un incremento y la continuidad de recursos financieros en el marco del ámbito del empleo juvenil. En relación a la PAC, el gobierno español defiende la última reforma de la PAC ante posibles modificaciones; por ejemplo, el gobierno se opone a una reducción de la asignación presupuestaria para la PAC, rechazando la cofinanciación de la política, o también apoyando diferentes líneas de la política como el apoyo al agricultor activo y/o joven, así como mecanismos para fomentar el trabajo en ámbitos rurales, además de la flexibilidad

para distribuir los recursos. Y en lo que se refiere a los recursos propios de la UE, se puede considerar que el gobierno mantiene la posición tradicional hacia una reforma del recurso basado en el IVA para suavizar la desventaja que crea este recurso para España como país con un alto consumo doméstico y elevado número de turistas. Aunque en el pasado el gobierno se mostró abierto al debate sobre nuevos recursos, ante la inseguridad de su recaudación, podría mantener sus preferencias para el recurso basado en la RNB *per cápita*.

Conclusiones

La capacidad de la UE para responder a los retos actuales y futuros dependerá tanto de sus estrategias como de los instrumentos. La solución a los desafíos y crisis de carácter global debe encontrar necesariamente una respuesta de carácter europeo. La crisis de la UE se debe a la falta de una visión estratégica sobre el futuro de Europa pero también a una brecha entre ambiciones e instrumentos. El presupuesto de la UE puede ser un instrumento muy importante.



La revisión del Marco Financiero Plurianual 2014-2020 supone para España un incremento y la continuidad de recursos financieros en el marco del ámbito del empleo juvenil.

En los últimos meses se han propuesto reformas decididas tanto en lo que se refiere a las políticas de gasto e inversión y la financiación como los principios generales del presupuesto.

El debate actual puede ser considerado como avance a las negociaciones del MFP después de 2020 y debe ayudar a garantizar que la UE se dote de un sistema de recursos propios autónomo, transparente y equitativo. La creación de nuevos gravámenes de la UE sería “complicada” también en un contexto de desconfianza generalizada de los ciudadanos hacia la UE. En relación a las políticas de gasto e inversión, es llamativo y sin precedentes que la Comisión propone una reducción de las dos principales partidas presupuestarias de la UE, la PAC y la política de cohesión. Por otro lado, parece haber un amplio consenso en la necesidad de que la inversión europea se centre en áreas con un alto valor añadido, considerando seguridad, defensa y migración como estas áreas. Además, considera, dadas las circunstancias, que la inversión de los fondos europeos debe ser también más flexible para que la UE pueda responder correctamente a posibles crisis y acontecimientos que no hayan sido previstos. En resumen, las reformas propuestas parecen afirmar el desarrollo del presupuesto hacia un instrumento político.

Finalmente, una reforma del presupuesto tiene que ir acompañada de una reforma de los mecanismos para su aprobación. Existen diferentes propuestas relacionadas con reformas del proceso de negociación del MFP. En primer lugar, se debería alinear el marco temporal del MFP con los ciclos políticos de la Comisión y del Parlamento Europeo, lo que ofrecería la oportunidad de “politizar” la discusión sobre el MFP. Los diferentes partidos políticos podrían presentar sus propuestas con la correspondiente financiación ante el electorado con motivo de las elecciones europeas. En segundo lugar, se podría extender el procedimiento de toma de decisión por mayoría cualificada también al MFP. Esto sería un paso importante para desbloquear la toma de decisiones en el ámbito del MFP, facilitando de esta forma las reformas necesarias. Y, finalmente, el Parlamento Europeo debería tener un papel similar en la negociación del MFP al del proceso presupuestario anual.

El nuevo MFP requiere la aprobación del Parlamento Europeo y una decisión unánime del Consejo. Si no se consigue un acuerdo, no habrá modificaciones del MFP. En este sentido, el debate durante los próximos meses entre el Parlamento Europeo y el Consejo –más aún dentro del propio Consejo– será crucial.

Spain's contribution to Euro-Atlantic security

Aurora Mejia

This paper takes stock of Spain's contribution to Euro-Atlantic security.

Summary

In order to get a sense of Spain's contribution to Euro-Atlantic security, this analysis examines Madrid's performance in relation to four relevant indicators: (1) its political commitment to strengthening NATO and the EU's Common Security and Defence Policy, and its leadership in conceiving key policy initiatives in these two frameworks; (2) its actual material contribution to collective (ie, EU/NATO) initiatives and operations; (3) its overall defence spending; and (4) those national efforts that may have a possible impact on Euro-Atlantic security. The conclusion is that Spain's contribution to Euro-Atlantic security is more relevant than one might think.

Analysis

Introduction

Both NATO and the EU have recently called attention to the worsening security situation in and around Europe. In their 2016 summit at Warsaw, the Heads of State and

Government of the Alliance alluded to an 'arc of insecurity and instability along NATO's periphery and beyond', pointing to Russia's aggressive actions in Eastern Europe, the deterioration of the security situation in the Middle East and the threat of terrorism on European soil.¹ In order to mitigate, or even redress, the spectre of ever greater instability, allied leaders called for a more determined collective effort to strengthen defence and deterrence in the East and project stability in the South. In a similar vein, the 2016 EU Global Strategy for Foreign Policy and Security alluded to the violation of the security order in Eastern Europe and the plague of terrorism and violence in North Africa and the Middle East.² According to the global strategy these times call for a stronger Europe and, more particularly, a greater EU effort in the area of security and defence.

The sense of urgency about the evolving security situation in and around Europe — and about the need for European countries to do something about it— has not been lost on Europe's citizens. Recent public opinion surveys consistently show that security has become one of the biggest concerns for the citizens of EU and NATO countries, and

¹ 'Warsaw Summit Communiqué issued by the Heads of State and Government participating in the meeting of the North Atlantic Council in Warsaw 8-9 July 2016', para 5.

² 'A Global Strategy for the European Union's Foreign and Security Policy, Share Vision, Common Action: A Stronger Europe', June 2016, p. 7.

that there is broad public support to the idea that Europeans should play a greater security role.³ The ball is now in the member states' court. It is ultimately up to them to provide the resources and energy needed to produce a greater security effort on the part of NATO and the EU—one that can help strengthen security and bring stability to Europe and its environs—.

One important way to measure a nation's commitment to collective security in the Euro-Atlantic area is to look at their input, by assessing how much they spend on defence. Hence there is a new commitment by NATO Heads of State and Government to increase their national defence budgets to 2% of GDP by 2024. However, it is important not to lose sight of output and to take into account how much states actually contribute to collective defence and security initiatives.

How is Spain doing? Madrid is often portrayed as a laggard on the security and defence fronts. Admittedly, it has one of the lowest defence budgets in the Euro-Atlantic area. Yet Spain halted its defence spending cuts and actually increased spending on defence by about 32% from 2016 to 2017.⁴ The government remains politically committed to more spending in coming years. Perhaps more importantly, Spain fares much better if we look at output. In this regard, Spain has not only demonstrated an unwavering political support for NATO

and the furthering of the EU's Common Security and Defence Policy (CSDP), it has also shown a strong commitment to NATO initiatives. It stands out as the leading contributor to CSDP military operations, as it is the only EU country that has participated in all the operations launched to date. Last but not least, Spain's own efforts to curb illegal immigration from Africa and its support for French military operations in that continent bear witness to its status as a 'border country' and its important contribution to Euro-Atlantic security.

Spain's vision for Euro-Atlantic security: projecting stability and enhancing resilience

Spain understands peace and security in a Euro-Atlantic context and is committed to a balanced development of NATO and the EU. Like many other countries in the Euro-Atlantic space, Spain belongs to both organisations and is firmly convinced of the need for European security for both. Thus, Spain advocates a stronger EU role in security and defence while insisting that this should reinforce and complement NATO.

The year 2016 was important for Euro-Atlantic security. Besides the presentation of the EU Global Strategy, at their July 2016 summit in Warsaw, NATO countries adopted a so-called 360-degree approach to European security and defence. The Warsaw Summit allowed the organisation's focus to

3 European Commission COM (2017) 315 of 7 June 2017, "Reflection paper on the Future of European Defence", p. 8, Eurobarometer.

4 This is mainly due to the transfer of new defence equipment programmes (formerly paid for by credits from the Ministry of Industry) to the core Ministry of Defence budget. We should therefore perhaps compare the 2017 budget with that of 2015 (when the equipment programmes were also included). Back in 2015 the defence budget was 0.92% of GDP, although the GDP was then lower than in 2017.

shift to two key issues for the improvement of security in the Euro-Atlantic area, which became the focus of the Special Meeting of Heads of State and Government on May 2017. The two key issues are: compliance with the Wales Summit's commitment to investment in defence, the so-called 'Defence Investment Pledge', and the importance of the fight against terrorism. Moreover, on the margins of the Warsaw Summit, NATO and EU leaders signed a joint statement confirming that relations between the two organisations are reaching historic levels of cooperation.

As a border country, bringing stability to North Africa and the Middle East remains a strategic priority for Spain. Thus, Madrid welcomed the launch of a new NATO initiative at Warsaw under the name 'Projecting Stability', aimed at reinforcing the capacities of NATO partners, among others, in the Middle East and North Africa. It also supports similar initiatives in the EU context. In particular, in its Global Strategy Implementation Plan on Security and Defence the EU has called for reinforcing the capacities of its partners as one of the three priorities of the new Level of Ambition (the other two priorities being responding to crisis and external conflicts and the protection of Europe and its citizens).

Underlining this concept of 'projecting stability' or 'reinforcing the capacities of our partners', Spain supports the strategic concept of 'advanced frontier'. It sees forward engagement in North Africa and the Sahel as essential to Spanish and Euro-

Atlantic security. It has therefore devoted significant efforts to improving the situation of its southern neighbours, not least through bilateral programmes to combat illegal migration with countries like Mauritania, Mali, Senegal and Cabo Verde. Due to this, Spain has been one of the pioneers in implementing, even without expressly mentioning it, the concept of 'resilience' —reinforcing early prevention in societies that might be threatened—.

Spain and NATO: committed to the East, leading in the South

In the framework of NATO, Spain is one of the leading advocates of prioritising the challenges from the South. Hence its strong support for the Mediterranean Dialogue and its firm commitment to the Framework for NATO Adaptation to the Threats coming from the South, also launched at the Wales Summit.

At their May 2017 Brussels meeting, NATO member states agreed to present concrete national plans outlining a vision of how to comply with the Defence Investment Pledge agreed upon at the 2014 Wales Summit. These plans revolve around three components: (1) the 'aim to move towards' spending 2% of GDP on defence, allocating 20% of this 2% to equipment acquisition and R&D; (2) the capability procurement goal that each ally establishes within NATO; and (3) the contribution of each ally to missions and operations, ie, to participation in NATO military operations but not only in the Alliance, also in the EU, the United Nations and the Coalition against Daesh.



Spain is one of the most committed Allies in its contributions to NATO operations and initiatives.

Insofar as it devotes only 0.9% of its GDP to defence, Spain is still in the low band of the percentage of spending in relation to GDP in NATO, but it fares much better in terms of its spending on equipment and R&D, which account for 19.31% of its overall defence spending. The commitment made in Wales to 'aim to move towards' 2% GDP defence spending in 2024 must not be forgotten. However, it is this broader, three-component approach to measuring a country's contribution to Euro-Atlantic security that underscores Spain's position.

Spain is one of the most committed Allies in its contributions to NATO operations and initiatives. All of its joint commands (Land, Maritime, Air and Special Operations) take part in the rotations of the NATO Response Force; it has taken the lead of the Standing NATO Maritime Group 2 (SNMG 2) in the first half of 2017; it contributes to the operation Active Fence in Turkey with a Patriot battery since 1 January 2015, its presence having been extended until the end of this year; and it takes part in all the measures aimed at reassuring NATO allies in the East. In 2016, Spain was the first framework nation of the Very High Readiness Joint Task

Force (VJTF), the main component of the Readiness Action Plan adopted at the Wales Summit in 2014, in reaction to the illegal annexation of Crimea by Russia. Madrid is also taking part in the Baltic Air Police, with two rotations in 2015 and 2016, having deployed again this year fighters in Estonia. Lastly, Spain is contributing to the Enhanced Forward Presence in 2017, with more than 300 troops integrated in the battalion led by Canada, which has just been deployed in Latvia and also involves Albania, Italy, Poland and Slovenia.

Spain contributes 4.9% of NATO's common budget, placing it in seventh place among the allies, only behind the US, Germany, the UK, France, Italy and Canada. Its armed forces have the eighth-largest number of NATO troops.

Finally, it is important to take into account Spain's commitment to NATO's Ballistic Missile Defence (BMD) programme, which was agreed upon at the Lisbon Summit in 2010 in response to the growing threat of the proliferation of ballistic missiles, and whose initial operational capacity was declared fulfilled last July. Spain provides tactical and

logistical support and protection capabilities to this strictly defensive system. This is an area in which Spain cooperates specifically with the US in the context of its deployment of four AEGIS destroyers in Rota.

The EU's CSDP: Spain as a leader?

Beyond NATO, Spain is a leading advocate of the EU's CSDP, both in word and deed. At the political level, Spain was very strongly involved from the outset in the making of the EU Global Strategy for Foreign Policy and Security, presented by the High Representative in June 2016. It has also expressed its strong support for the further development of the Global Strategy, specifically through the Implementation Plan on Security and Defence.

Alongside key partners like France, Germany and Italy, Spain is pushing for a deepening of CSDP. This revolves around several key initiatives, including, chiefly: (1) the adoption of a new Level of Ambition for CSDP operations, agreed in the Implementation Plan, through improved intelligence and better coordination on capabilities; (2) the establishment of a military permanent planning and conduct capability (MPCC), agreed for the moment only for non-executive missions; and (3) a greater involvement of the European Council in security and defence issues in general.

At this stage, Spain supports further progress on CSDP, which currently involves three main areas: (1) the establishment of the MPCC within the EU Military Staff; (2) a Coordinated Annual Review on Defence

(CARD) among Member States in order to better ensure their defence commitments; and (3) the possible launching of Permanent Structured Cooperation (PESCO), foreseen in the Treaty of Lisbon, but which has so far not been launched.

Besides its unwavering political support for CSDP, Spain is the leading contributor to the military missions currently under way in the EU, as far as the number of troops is concerned (767 in total as of July 2017). As a maritime nation, Spain plays a key role in the two CSDP military missions at sea: EUNAVFOR Atalanta and EUNAVFORMED Sophia. EUNAVFOR Atalanta aims to fight piracy off the coast of Somalia and thus protect a vital European sea lane—this being arguably the most strategically relevant CSDP mission—. Spain has been the main contributor to Atalanta and the only EU member state that has participated permanently since the operation was launched in 2009. EUNAVFORMED Sophia is part of the EU's comprehensive response to the migration challenge in the Mediterranean. The UN Security Council has just extended the mandate of EUNAVFORMED Sophia, as in 2016 two additional tasks were added: training the Libyan coastguard and monitoring the arms embargo in international waters off the coast of Libya. These two additional tasks complement the initial one, which was the fight human trafficking networks. The first training package delivered by EUNAVFORMED Sophia concluded in February 2017, and Training Package 2 was launched thereafter. In this context, 36 of the trainees from the Libyan

Coast Guard and Port Security (LCGPS) will be trained in Spain

In addition to its two naval missions, the EU has four other military operations in progress: EUTM Mali, EUTM RCA, EUTM Somalia and EUFOR Althea. Spain is engaged in all of them. Moreover, the EU is presently engaged in nine civilian operations: EUPOL COPPS, EUAM Ukraine, EUBAM Libya, EUCAP Sahel Niger and EUCAP Sahel Mali, in which Spain participates; and EUCAP Somalia, EULEX Kosovo, EUMM Georgia and EUBAM Rafah.

Beyond NATO and CSDP

Spain's contribution to Euro-Atlantic security is not confined to the NATO and EU frameworks. It also participates in the Eurocorps and in the European Gendarmerie Force (EUROGENDFOR) —two independent structures that can nonetheless help reinforce the EU's CSDP and even NATO—.

Spain sees the Eurocorps as a structure that can serve both the EU and NATO. Since 1994 it has participated in the Eurocorps alongside Belgium, France, Germany and Luxembourg, with a Mechanised Division. Its final integration was completed on 31 December 1998 with the incorporation of the Extremadura XI Mechanised Infantry Brigade and the remaining units of the Nuclear Troop Division (NTD) of the Brunete Mechanised Division. The Treaty on the Eurocorps and the Statute of its Headquarters (Strasbourg Treaty) entered into force in 2009. Today the Eurocorps is one of NATO's seven High Readiness Land Headquarters, having been certified as such in 2003, and it is included

in the rotation system of the NATO Response Force (NRF).

EUROGENDFOR is integrated by member states' paramilitary police forces ('gendarmeries'), including Spain, France, Italy, the Netherlands, Portugal and Romania; it has the objective of carrying out police missions in the framework of crisis-management operations. Spain participates with its *Guardia Civil*. Due to its dual military and police nature, EUROGENDFOR can carry out all types of missions during crisis management operations, participating in the military phase of a crisis, acting in the transition between a military and a civilian operation and participating in missions of prevention. EUROGENDFOR services mainly the EU but can also be placed at the service of other international organisations, such as NATO, the UN or the OSCE. It has a rapid reaction capacity of around 800 individuals within 30 days. In 2017 Spain holds the presidency of the EUROGENDFOR Interministerial High Level Committee (CIMIN).

Beyond its contribution to multilateral structures, Spain has taken a number of steps aimed at strengthening security in the southern neighbourhood. We have already alluded to Spain's ongoing engagement with a number of countries in North and West Africa, whose object is to strengthen their resilience and curb illegal immigration into Europe. In addition, and with a view to improving security in Africa, Spain engages in bilateral military and intelligence cooperation with a number of European



Spain also contributes to the Global Coalition against Daesh, participating in the five working groups of the Coalition (political and military stabilisation, foreign terrorist fighters, financial control and strategic communication).

countries, most notably France. Spain's strong support of France following the 2015 terrorist attacks in Paris bears witness to the close ties between the two countries. Spain has been assisting French operations in Africa, mainly in Mali and the Central African Republic, with Air Force deployments of 61 and 45 troops in Dakar and Libreville respectively.

Spain also contributes to the Global Coalition against Daesh, participating in the five working groups of the Coalition (political and military stabilisation, foreign terrorist fighters, financial control and strategic communication). Specifically, Spain leads the base in Besmayah (Iraq) and has recently expanded its presence in Iraq to 450 troops. Spain has cooperated with experts from the Hoyo de Manzanares NATO Centre of Excellence on Demining (C-IED), in the framework of the NATO Defence Capacity Building (DCB) programme in Iraq (first for Iraqi officers in Jordan, later moving to Iraq) and is contributing to the police training programme led by Italy, with 25 *Guardias Civiles*.

Conclusions

Spain's understanding of security is rooted in its conception of the Euro-Atlantic as a space of shared interests, norms and values. This paper has provided an overview of Spain's contribution to Euro-Atlantic security by identifying four relevant areas. One often discussed benchmark relates to input, and more particularly defence spending: this is an area where Spain can do more, with a view to meeting the commitment to move towards 2% of its GDP in defence, adopted at the 2014 NATO Wales Summit. A second area has to do with a country's political support for the development of NATO and the EU's CSDP. This is an area in which Spain scores high. Besides supporting a stronger NATO and a stronger CSDP, it wants to ensure that their development is complementary and mutually reinforcing. Notably, Madrid has played an important role in the conception of relevant initiatives, such as NATO's 'projecting stability' and southern neighbourhood agendas, and of key CSDP initiatives such as Permanent Structured Cooperation.

A third important area relates to Spain's actual material contribution to NATO and CSDP initiatives and operations. This is another area where Spain's contribution stands out. It has played an active role in recent NATO initiatives on the eastern flank, having acted as the framework nation of the VJTF and Standing NATO Maritime Group 2, being a regular contributor to the Baltic Air Policing Mission, sending 300 troops to Latvia and maintaining a Patriot battery in Turkey. It also plays a central role in NATO's Ballistic Missile Defence architecture. As far as the EU is concerned, Spain is today the largest contributor to CSDP military

operations and is also present in five out of nine ongoing civilian operations. The last indicator has to do with Spain's own initiatives beyond NATO and the EU. As a 'border state', Spain's actions in Europe's southern neighbourhood—whether bilaterally or as part of a smaller cluster of countries—also make an important contribution to European security. In this regard, we should perhaps note Spain's efforts not only in curbing illegal migration into Europe by reaching out to key countries in North and West Africa and improving their resilience, but also Madrid's contribution to French-led military efforts in Africa.

Spain and Asia: harnessing trade, soft power and the EU in the Asia-Pacific Century

Ramón Pacheco Pardo

This analysis argues that Spain has strengthened its links and presence in the Asia-Pacific area since the launch of its first framework plan for the region in 2000, although more needs to be done to further boost relations.

Summary

A Spain is a relatively newcomer to Asia-Pacific affairs. Its first framework plan for the region was only issued in 2000. Since then, however, three Asia-Pacific plans have been launched and conceptualised Madrid's strategic stance in the region. In short, Spain's main goals are to boost trade and investment links, and to use its soft power –now especially through Marca España– to improve relations making use of its membership of the EU and, to an extent, NATO to both maximise benefits from Asia's economic growth and to become more involved in the continent's main geostrategic issues. This paper argues that Spain has indeed strengthened its links and presence in the Asia-Pacific area. However, Madrid needs to ensure that economic support

to initiatives designed to boost bilateral relations is increased. Meanwhile, Spain also needs to provide diplomatic backing for the EU's –and NATO's– initiatives on the region as a way to further reinforce its links with Asia-Pacific.

Analysis

A newcomer to Asia-Pacific

Spain is a newcomer to the Asia-Pacific region. Contrary to other Western European countries, Spain only established a clear strategy to boost its presence in the region relatively recently. Since the turn of the century, however, Spain has both paid increasing attention to Asia-Pacific and, as a result, strengthened its presence across the region. However, more needs to be done to boost Spanish links throughout the Asian continent.

Historically, Spain has only shown a limited interest in Asia-Pacific. Aside from the formal colonisation of the Philippines (1565-1898) and the establishment of the first regular trade route between Asia and the Americas through the Manila Galleon, the region was peripheral to Spanish foreign policy. Today,

the absence of meaningful historical links means that Asia does not have a strong imprint in the collective memory of Spaniards in the way that Europe or Latin America do. Even though modern exchanges date back to the 1960s, for several decades Spain lagged behind countries such as France, Germany, the Netherlands and the UK in terms of seeking to strengthen ties with Asia-Pacific. Thus, government action was and remains central to boosting Spain's presence in the region.

It was not until 2000 that a Spanish government issued the country's first-ever Asia-Pacific framework plan. The plan was the result of two sets of factors. On the one hand, the then Foreign Minister Josep Piqué considered Asia-Pacific one of the last frontiers of Spanish diplomacy. He was a key driving force behind the framework plan. On the other hand, there were two structural phenomena driving Spanish interest in the region: Spain's position as a middle-ranking power with great power aspirations, and the by-then undeniable rise of Asia. Cutting across partisan and regional lines, the original framework plan established general goals that have driven Spanish policy towards Asia-Pacific ever since –including in the two subsequent action plans of 2005 and 2008–. These goals can be summarised as strengthening economic links, using soft power to boost bilateral relations and supporting EU –and NATO– policy towards the region to facilitate Spanish objectives.

Boosting economic links: still the number-one priority

Strengthening trade and investment links remains Spain's top priority in Asia-Pacific. The country is no different from its European counterparts in this respect. Indeed, economic complementarities were the main driver behind the first modern exchanges between Spain and Asia. In the 1960s, cash-rich Japanese companies began to invest in Spain to benefit from the country's then-cheap labour and proximity to the EEC. Korean and other Asian companies would eventually follow suit. By the 1990s, Spanish companies also started to seriously consider high-growth Asian economies as outsourcing destinations and, especially, potential markets for Spanish goods and services.

Nonetheless, Spain's economic links with the region remain relatively underdeveloped. As of 2016, China and Japan were the only Asian countries among the top 20 Spanish trading partners, at number 12 and 18 respectively. As for investment, again only China at number 11 and Japan at number 15 were among the top 20 investors in Spain by stock as of 2016. Spain lags behind the four big European economies in terms of trade and investment flows to and from Asia. More needs to be done in this area to strengthen links with the two biggest Asian economies as well as others such as India and Korea.

Most notably, public-private cooperation is essential to boost trade and investment with Asia-Pacific. Madrid has to show a greater

commitment to supporting Spain's private companies as they venture into the region. In this respect, the central government's trade and investment agency ICEX is key and should be better supported. While the work done by this agency is commendable and it attracts very highly-qualified staff, its budget is dwarfed by its counterparts. For example, at £277 million the budget of UK Trade and Investment was four times more than the €86 million received by ICEX in 2016. Considering that the number of Spaniards living across Asia is very small –34,000 across the continent as of 2016 according to Spain's National Statistics Institute, compared with 45,000 British citizens in Singapore alone– the work of ICEX is essential for Spanish companies, especially SMEs, to gain first-hand knowledge of economic and sociological developments in the region.

In addition, the Spanish government should once again make strategic use of ODA to support Spanish companies in the less developed parts of Asia-Pacific. In the years before the Global Financial Crisis, Spain's ODA to the region increased significantly in terms of volume and number of countries targeted. OECD data, however, shows that ODA was slashed in the aftermath of the crisis from a peak of 0.46% of GNI in 2009 to a trough of 0.15% in 2012 and 0.21% in 2016 –the fourth lowest percentage among OECD members–. As ODA was cut, most aid flows again concentrated on Latin America and Sub-Saharan Africa. An increase in ODA to South and South-East Asia to the levels witnessed before the Global Financial Crisis

would support Spain's private sector in the region. In common with most other countries, it is usual for Spain's development projects to involve the country's own private companies. This would give them a greater presence in countries such as Pakistan and Cambodia, where the public sector dominates the economy.

Soft power to foster better relations

Strong economic links are generally correlated with good bilateral relations. In Spain's case, Madrid has a significant advantage: the country has a good reputation internationally. As the regular reports published by the Spain Image Observatory of the Elcano Royal Institute show, this good reputation extends to Asian countries. Notwithstanding positive perceptions of Spain, the Asia-Pacific framework and action plans identified boosting Spain's image across the region as a goal in and of itself –as well as a means of strengthening economic links–. The rationale is that Spain's soft power in the form of the Spanish language, the country's culture and other well-known assets –ranging from its food to its football teams– can make it a more attractive partner and destination. Also, Madrid is aware that the good reputation that Spain enjoys in Asia-Pacific does not conceal the fact that the country is relatively unknown in the region.

High-level head-of-government visits are essential to boosting Spain's image across a region in which face-to-face contact remains central. This was well understood by Prime Minister Felipe González, who became the

first Spanish leader to ever set foot in Asia when he visited India in 1984 and China and Japan one year later. It would be Prime Minister José Luis Rodríguez Zapatero, however, who would become the most frequent Spanish head of government to visit the region. He would even venture to countries such as Kazakhstan, showing his appreciation for the nuances of Asia-Pacific geo-economics. Prime Minister Mariano Rajoy has also occasionally visited the region. However, leaders such as Angela Merkel, David Cameron and François Hollande, when they were in power, have been much more frequent visitors to the region. This is detrimental to Spain's image in Asia-Pacific because the country does not make as many of the positive headlines and highest-level links that come from these visits, and this should be addressed.

The use of *Marca España*, a long-term government policy aimed at strengthening the image of Spain launched in 2012, is also central to using Spanish soft power. Cultural and educational exchanges, bilateral forums and visits by sportspeople and teams had already become common throughout the 2000s. But *Marca España* has served to bring together separate initiatives and create a strategic framework for Spanish public diplomacy. Even though the potential impact of *Marca España* should not be exaggerated, its work should bear fruit in the long term and strengthen people-to-people links between Spain and targeted Asian countries such as China and Korea. Nonetheless, Spain is catching up with its Western European neighbours such as Germany and Italy in this area. Thus, Madrid would need to

significantly boost its investment in *Marca España*—eventually by harnessing private financing and launching profit-generating programmes and activities—. The initiative had no budget when it was launched, having partly to rely on other government departments in its early stages. This is to be avoided.

In this respect, Spain also has to make better use and provide more support to the Cervantes institutes scattered across the region. Currently there are nine in Asia-Pacific. This is a significant improvement since the 1990s, when only one centre in Manila was in operation. However, it is a modest number compared to other Western European countries. There are nine Goethe institutes across China, Japan and Korea alone, for instance, while Alliance Française has 15 centres in China alone. Making use of Spain's soft power requires a greater presence on the ground than is currently the case.

EU membership to advance Spanish economic and geostrategic objectives

Membership of the EU—and NATO to an extent—is another pillar of Spain's Asia-Pacific framework and action plans. It is an important channel for Spain to increase trade and investment with the region, thus supporting Madrid's main goal. Indeed, the EU itself has only relatively recently sought to make use of its trade power to deepen economic relations with Asia. At the time of writing, the EU has one FTA in place with Korea since 2011 and two other agreements signed with Singapore and Vietnam in 2014 and 2015 respectively. A host of negotiations



Being part of the EU and NATO gives Spain the additional advantage of conferring Madrid a geostrategic presence in the region that it would otherwise lack.

are ongoing with countries across Asia, including fairly advanced negotiations with Japan. Considering that the EU has transformed its trade deficit with Korea into a surplus since their agreement was signed, it is understandable that Brussels sees advantages in cutting more deals across Asia.

There is broad support for EU FTAs in Spain. Neither left-wing nor right-wing governments have publicly expressed opposition to these agreements. Indeed, Spain seems to be part of a bloc including Germany, the Netherlands and much of Central and Eastern Europe that almost invariably supports the Commission in its negotiations with Asian countries. For Spain, FTAs are a means to boost the competitiveness of its high value-added exports to the region, such as industrial products and pharmaceuticals. In contrast, countries such as Italy and France have sometimes sought to slow down the negotiation of some agreements with the region's countries. The divide is perhaps clearest in the case of the EU-China investment agreement currently under negotiation. Spain has shown its support for the agreement and, indeed, has been very

keen to attract Chinese investment since the Global Financial Crisis. Support for the Commission's negotiations with this and other Asian countries should continue, given the benefit to the country's economy.

Being part of the EU and NATO gives Spain the additional advantage of conferring Madrid a geostrategic presence in the region that it would otherwise lack. The Asia-Pacific framework and action plans issued over the years reinforced the traditional Spanish policy of non-intervention in the region's political and security conundrums. But as the EU and, to an extent, NATO, have become more involved in Asia-Pacific's geostrategic challenges, successive Spanish governments have been more than willing to provide material support to both organisations.

In the case of EU missions, Spain has been part of EU NAVFOR Atalanta since its launch in 2008. Focusing on counter-piracy in the Gulf of Aden, the mission has been central to UN efforts to ensure the smooth transit of trade between Asia and Europe. Participation in the mission has allowed the Spanish navy to cooperate with its

counterparts from countries such as Japan, Korea, Pakistan and Singapore. In addition, Spain has also been part of the EU's policing mission in Afghanistan since 2007 and its monitoring mission in Aceh in 2005-06. In the case of NATO, Spain was part of the organisation's war efforts in Afghanistan from 2003 and indeed was one of the last countries to withdraw its troops from the South Asian country. Spain was also part of NATO's post-earthquake relief assistance following Pakistan's devastating earthquake of 2005. For Spain, continuing support for these international initiatives is an essential component of its role as a middle power and its goal of supporting stability in Asia-Pacific.

Conclusions

As of 2017 it is no exaggeration to say that Spain's presence and links in Asia-Pacific are at their historical height. Spain might have colonised the Philippines for over 300 years but its presence in other parts of the region was always minimal compared to other Western European countries. As a result, Spaniards' collective memory has little space for Asia compared to Europe or Latin America. This is why the role of successive Spanish governments has been key to foster the current links with the region. Without the Asia-Pacific framework plan first launched in 2000, Spain's relationship with the region would have strengthened but not to its current degree.

Madrid should thus be commended for its role in fostering Spain's links with Asia-Pacific. Its goal of strengthening economic relations across the region is being achieved, thanks no doubt to market factors but also in no small part to governmental efforts. These include close cooperation with the private sector, most notably through the work of ICEX, the use of soft power to improve Spain's image through cultural diplomacy –now brought under the umbrella of *Marca España*– and support for Brussels' FTA strategy towards the region. Furthermore, Spain has also enhanced its geostrategic presence in the region through support and participation in EU and NATO missions. This helps Madrid's middle-power credentials and backing for a stable Asia-Pacific.

In order to further enhance its presence in the region, the Spanish government should make sure it provides adequate resources to ICEX, *Marca España*, Cervantes institutes and any other institutions supporting Spanish policy towards the region. Spain is not the only Western European country seeking to improve relations with Asia-Pacific countries, and, in this case, money does talk. From this it follows that the government should also increase ODA towards the region to further work alongside Spanish companies seeking a foothold there. Finally, Spain should continue its support for the EU –as well as NATO– as a way to further strengthen its position vis-à-vis and links with Asia-Pacific.

Windows of opportunity in the Korean Peninsula

Félix Arteaga & Mario Esteban

On 23 June 2017, the Elcano Royal Institute for International and Strategic Studies hosted the seminar ‘Peace and Stability in the Korean Peninsula’, which gathered experts from the two Koreas, the US, China, Russia, Germany, France, the UK, Italy, Poland and Spain.¹ In a context of mounting tension in the Korean Peninsula, the seminar’s aim was to bring together experts from all the concerned parties and top European think-tanks to discuss and present ideas on how to promote peace, stability and prosperity in the Korean Peninsula.

It is evident that the Korean Peninsula is immersed in a dangerous dynamic, since the danger of war, although scant, is growing as the Democratic People’s Republic of Korea (DPRK) comes ever closer to arming intercontinental ballistic missiles with nuclear warheads. The closer Pyongyang’s ability to hit the US Pacific Coast becomes, the greater the threat perceived by the American public and therefore the pressure on Donald Trump to take decisive action to counter it. The death of a US citizen, Otto Warmbier, some days after being released in a coma from North Korean detention further broadened the rift between Washington and Seoul.

The challenge to the non-proliferation regime posed by the North Korean nuclear and missile programmes should not be tackled resorting to armed intervention given the dubious efficacy of such an option and

1 This comment summarises the main conclusions to be drawn from the seminar but does not necessarily represent the views of all the participants. The full list of participants is as follows: Alexander Zhebin (Russian Academy of Sciences), Bartosz Wisniewski (Polish Institute of International Affairs), Charles Powell (Elcano Royal Institute), Choe Sin (Disarmament and Peace Institute), Eric Ballbach (Free University of Berlin), Félix Arteaga (Elcano Royal Institute), Fernando Alonso Navaridas (Spanish Ministry of Foreign Affairs), Françoise Nicolas (French Institute of International Relations), John Nilsson-Wright (Chatham House), Jong Tae Yong (Disarmament and Peace Institute), Ju Gwang Hwa (Disarmament and Peace Institute), Liu Qing (China Institute for International Studies), Mario Esteban (Elcano Royal Institute), Mira Milosevich (Elcano Royal Institute), Nicola Casarini (Institute of International Affairs), Rafael Estrella (Elcano Royal Institute), Scott Snyder (Council on Foreign Relations) and Shin Beomchul (Institute of Foreign Affairs and National Security).



The most realistic option to face the DPRK nuclear crisis is to reopen a process of political dialogue.

the exorbitant risk it would entail. Neither can international sanctions be the solution since to be successful they would have to be reinforced by China in a way that would trigger a humanitarian crisis in North Korea, a massive flow of refugees towards Chinese territory and, above all, jettisoning the policy of non-interference regarding Pyongyang. Hence, the most realistic option to face the DPRK nuclear crisis is to reopen a process of political dialogue.

Despite the obvious differences between the two situations, the Iran nuclear deal could provide some meaningful inspiration for political dialogue, since both are cases of profound mistrust between the parties involved and the prospects of an agreement very thin. Political dialogue regarding the DPRK nuclear programme does not have to be public but should combine bilateral (Washington-Pyongyang) and multilateral tracks (involving the Six-Party Talks countries and the EU). The governments of Japan and the US are the most reluctant to follow a diplomatic course but at the same time are the most sensitive to their public opinions if the measures taken are not the right ones.

Therefore, there is now an opportunity to attempt to settle the issue by diplomatic means.

There is some urgency in beginning to negotiate since the two windows of opportunity that are now open will close in two-to-three years if events continue to unfold as they have done so far. The first is preventing the DPRK from becoming a fully-fledged nuclear power capable of miniaturising nuclear warheads and delivering them in intercontinental ballistic missiles. Taking advantage of this opportunity would be beneficial to US and regional security and would limit the damage to the non-proliferation regime. The second window of opportunity concerns the applicability of the *byungjin* line, which advocates the parallel pursuit of nuclear weapons and economic development and has a prominent place on the North Korean government's agenda. In the absence of substantial diplomatic engagement, the DPRK would be able to hit the US mainland with a nuclear bomb by 2020, although the country already has a sufficient nuclear deterrent to prevent foreign intervention on

its territory and going the extra mile would be at the expense of enduring stifling economic sanctions that would dramatically hinder its economic development.

However, many decision-makers of the parties concerned have failed to perceive these opportunities. In the US and other OECD countries there are still many experts who either consider it possible to make Pyongyang completely forsake its nuclear programme or who prefer not having a deal rather than striking one short of securing the DPRK's complete denuclearisation. The North Korean mainstream view is that it is necessary to become a fully-fledged nuclear power as soon as possible, since only that level of nuclear deterrence can prevent foreign intervention. In their eyes, the regime will not be safe until then.

To continue to impose the requirement of a complete dismantling of the DPRK nuclear programme as a precondition for negotiations is impossible as it is already part of the regime's identity and sense of legitimacy. Furthermore, it would raise the cost of any regime change attempt from the outside and no external security guarantees

can compensate Pyongyang for the loss of its nuclear deterrence. Therefore, no agreement requiring the denuclearisation of North Korea can be achieved, certainly not in the short term.

The best and most plausible scenario would be the opening up of negotiations based on a North Korean moratorium on nuclear and missile tests. The Republic of Korea (ROK), China and Russia support this position. The new Moon Jae-in government has provided a renewed impetus to this option as it is much more favourable than the two previous South Korean governments to intensify its relations with Pyongyang, even if this requires a reduction in the scale of US-ROK joint military exercises. China has proposed a 'dual-freeze', involving a halt to military exercises between South Korea and the US in exchange for a moratorium on Pyongyang's nuclear and missile tests. This option has been rejected by Washington because it considers that an activity that contravenes international law (nuclear and missile tests) cannot be equated with another that respects it (joint military exercises). A reduction and/or transformation of ROK-US military manoeuvres would be



In the absence of substantial diplomatic engagement, the DPRK would be able to hit the US mainland with a nuclear bomb by 2020.



The best and most plausible scenario would be the opening up of negotiations based on a North Korean moratorium on nuclear and missile tests.

more palatable to Washington, although any US compromise with Pyongyang would demand a skilful communication strategy. In exchange for security guarantees, including a pending peace treaty, a reduction in certain military exercises and an end to international sanctions, Washington could secure the freezing and verification of North Korea's nuclear and missile programmes, the release of US prisoners in North Korea and a de-escalation in the Korean Peninsula and North-East Asia. US military compromises would also be welcome in Moscow and Beijing for strategic reasons of their own.

Regarding the role of Europe, the European Commission and/or some EU member states could play a mediating role or, at least, facilitate negotiations, multilateralising any agreements between Washington and Pyongyang (on proliferation) or between Seoul and Pyongyang (on unification-reunification).

Summing up, the clock is ticking and the players involved have a momentary opportunity to seek a negotiated solution that would benefit all before the DPRK becomes a fully-fledged nuclear power with the consequent negative impact on international security and North Korea's socio-economic prospects.

Dos factores que explican la radicalización yihadista en España

Fernando Reinares, Carola García-Calvo y Álvaro Vicente

El contacto con algún agente de radicalización yihadista y la existencia de vínculos sociales previos con individuos radicalizados explican por qué, dentro de España, hay musulmanes que se adhieren a una versión violenta del salafismo y se implican en actividades terroristas mientras otros no. También permiten comprender por qué existen bolsas de radicalización y reclutamiento yihadista en nuestro país.

Resumen

Un estudio cuantitativo sobre 178 individuos detenidos en España entre 2013 y 2016 por actividades relacionadas con el terrorismo yihadista pone de manifiesto que hay dos factores cruciales para entender su radicalización. Por una parte, el contacto cara a cara o también *online* con algún agente de radicalización. Por otro, la

existencia de vínculos sociales previos con otros individuos radicalizados. El efecto combinado de ambos factores explica por qué unos musulmanes se radicalizan mientras que otros no lo hacen, pese a vivir en el mismo país y compartir rasgos sociodemográficos semejantes. También permite comprender por qué, asimismo en España, la radicalización yihadista no se produce de manera uniforme y proporcional a la distribución de la población musulmana sino en bolsas localizadas en determinadas demarcaciones del territorio nacional.

La importancia del contacto con uno o más agentes de radicalización subraya la relevancia de la ideología en el proceso a través del cual se adquieren actitudes y creencias propias de un salafismo violento. El alcance de los vínculos sociales previos indica que los ligámenes afectivos en el seno de redes locales facilitan los procesos de radicalización y reclutamiento yihadista. Todo ello tiene repercusiones para una

política de prevención de la radicalización yihadista que conduce a la implicación terrorista.

Análisis

Entre 2013 y 2016, un total de 178 individuos que habían hecho suyas las actitudes y creencias del salafismo yihadista fueron detenidos en España por actividades relacionadas con el terrorismo. A fin de estudiar su caracterización sociodemográfica, sus procesos de radicalización –faceta a la que se refiere este análisis en concreto– y sus pautas de implicación terrorista, hemos tratado estadísticamente la información sobre todos ellos, previamente recopilada e introducida en la Base de Datos Elcano sobre Yihadistas en España (BDEYE). Nuestras fuentes han sido los sumarios y otros documentos judiciales legalmente accesibles, así como las vistas orales celebradas en la Audiencia Nacional, además de informes policiales y notas de prensa del Ministerio del Interior. Ocasionalmente hemos recurrido también a entrevistas con expertos policiales y, en menor medida, a fuentes de prensa.

Una sucinta caracterización sociodemográfica de los detenidos indica que la gran mayoría son varones, tres cuartas partes de ellos de entre 18 y 38 años en el momento de su detención, y más frecuentemente casados que solteros; en proporciones muy similares, sobre todo de nacionalidad marroquí y española. Alrededor de la mitad son segundas generaciones descendientes de inmigrantes procedentes de países mayoritariamente musulmanes

y, en un porcentaje algo menor, se trata de inmigrantes de primera generación con ese mismo origen. Uno de cada 10 de los detenidos es converso. Quienes han cursado estudios de educación secundaria triplican a los que, sin embargo, no pasaron de una escolarización primaria.

Se trata principalmente de individuos que trabajan en el sector servicios o como obreros no especializados, están desempleados o carecen de ocupación conocida, lo que a menudo significa que combinan actividades yihadistas y pequeña criminalidad. Al menos una cuarta parte contaba con antecedentes penales por delitos de delincuencia común. Su radicalización yihadista se inició a partir de 2011 o 2012 en la mayor parte de los casos. Es decir, tras desencadenarse la guerra civil en Siria y el establecimiento de un condominio yihadista en el norte de Malí. La edad media al comienzo del proceso de radicalización fue de 25,9 años en el caso de los hombres y de 20,7 años en el de las mujeres.

La radicalización yihadista de los detenidos objeto de este estudio no ha tenido lugar de manera uniforme o proporcional respecto al tamaño y la distribución de la población musulmana a lo largo del país, sino que ha tendido a concentrarse –a la manera de *clusters*, *pockets* o *hubs*, a los que nos referimos como bolsas– en cuatro demarcaciones administrativas: por este orden, la provincia de Barcelona (23,2%), la ciudad autónoma de Ceuta (22,2%), Madrid con su área metropolitana (19,2%)

y, finalmente, el otro enclave español rodeado por territorio marroquí, Melilla (12,1%). En estas cuatro demarcaciones reside poco más de la tercera parte de los musulmanes que viven en España, por lo que el porcentaje de detenidos que se radicalizaron en ellas duplica con creces el de su población musulmana respecto al total nacional.

En base a la información recogida en la BDEYE, este análisis explora, en primer lugar, los entornos y modalidades de radicalización entre los detenidos en España por actividades relacionadas con el terrorismo yihadista desde 2013 hasta 2016. En segundo lugar –y en línea con la teoría criminológica de la asociación diferencial–,¹ estimamos cuantitativamente la importancia de dos factores fundamentales para explicar el proceso de radicalización que condujo hasta la implicación terrorista a los individuos objeto de nuestro estudio: por una parte, su exposición a las actitudes y creencias inherentes a la ideología del

salafismo yihadista mediante el contacto directo con uno o más agentes de radicalización; por otra, sus lazos sociales, previos al inicio del proceso, con otros detenidos en España por actividades relacionadas con el terrorismo yihadista o con combatientes terroristas extranjeros de procedencia principalmente española y marroquí.

Modalidades y entornos de radicalización

Una gran mayoría de los detenidos en España entre 2013 y 2016 por actividades relacionadas con el terrorismo yihadista se radicalizó en compañía de otros individuos. Así fue para casi nueve de cada 10 de ellos, lo que supone el 86,9% de los casos (véase la Figura 1). Al contrario, no más de un 13,1% de los detenidos –es decir, alrededor de uno de cada 10– se radicalizó por su cuenta, sin otra interacción que la de su exposición a la propaganda yihadista. Estos son los únicos casos de genuina autorradicalización constatados entre los detenidos objeto de nuestro estudio.

Figura 1. Detenidos en España entre 2013 y 2016 por actividades relacionadas con el terrorismo yihadista, según su modalidad de radicalización (en %)

Modalidad de radicalización	Total
En compañía de otros	86,9
En solitario	13,1
Total	(107)
Casos sin dato	71

Fuente: Base de Datos Elcano sobre Yihadistas en España (BDEYE).

1 Acerca de la formulación original de la teoría de la asociación diferencial, véase Edwin Sutherland (1947), *Principles of Criminology*, Lippincott, Philadelphia, 4ª edición; asimismo, Edwin Sutherland y Donald R. Cressey (1978), *Criminology*, Lippincott, Philadelphia, 10ª edición; igualmente, Edwin H. Sutherland (2002), "A Sociological Theory of Criminal Behavior", en Suzette Cote (ed.), *Criminological Theories: Bridging the Past to the Future*, Sage, Thousand Oaks, California.

Por otra parte, un 40,3% de los detenidos se radicalizó en un entorno mixto, a la vez *online* y *offline* (Figura 2). Únicamente el 35,3% de los mismos se radicalizó en un entorno básicamente *online*. Esta última radicalización, sobre todo a través de Internet y redes sociales, ha sido habitual entre individuos que se radicalizaron en solitario;² asimismo, entre quienes lo hicieron como parte de un pequeño grupo de individuos geográficamente dispersos entre sí a lo largo del territorio español que no llegaron a conocerse en persona, al menos con anterioridad a su detención en actividades terroristas.³

Hasta un 24,4% de los detenidos se radicalizó en un entorno básicamente *offline*, lo que supone un porcentaje significativamente inferior al de quienes se radicalizaron principal si no exclusivamente *online*. Ejemplos típicos de radicalización básicamente *offline* se dan entre individuos que se adhirieron al salafismo yihadista durante, por ejemplo, su internamiento en prisión,⁴ pero también entre individuos que hicieron suyo ese ideario en el seno de redes locales de estrechas relaciones personales donde no existe evidencia de que el uso cotidiano de las tecnologías de comunicación estuviese directamente relacionado con sus procesos de radicalización.⁵

Figura 2. Detenidos en España entre 2013 y 2016 por actividades relacionadas con el terrorismo yihadista, según su modalidad de radicalización (en %)

Entorno de radicalización	Total
Offline y online	40,3
Básicamente online	35,3
Básicamente offline	24,4
Total	(119)
Casos sin dato	59

Fuente: Base de Datos Elcano sobre Yihadistas en España (BDEYE).

2 Este es el caso, entre otros, de un joven converso detenido en Madrid en diciembre de 2013, acerca del cual véase Audiencia Nacional, Sala de lo Penal, Sección Segunda, *Sentencia 24/2016*; también el de un marroquí detenido en noviembre de 2014 en el municipio murciano de San Pedro del Pinatar, sobre quien véase Audiencia Nacional, Sala de lo Penal, Sección Cuarta, *Sentencia 19/2015*; un ejemplo más lo proporciona otro marroquí detenido en marzo de 2016 en la localidad guipuzcoana de Rentería, respecto a cuyos pormenores véase Audiencia Nacional, Sala de lo Penal, Sección Tercera, *Sentencia 39/2016*.

3 Caso de los siete jóvenes detenidos en distintos municipios de la provincia de Barcelona, así como en dos localidades de las de Ávila y Ciudad Real, tratado en Audiencia Nacional, Sala de lo Penal, Sección Cuarta, *Sentencia 39/2016*, pp. 8-64; hemos obtenido evidencia adicional sobre la radicalización de esos individuos durante la vista oral correspondiente al *Sumario 6/2015*, del Juzgado Central de Instrucción nº 3, celebrada del 12 al 14 de diciembre de 2016 en la Sección Cuarta de la Sala de lo Penal de la Audiencia Nacional.

4 Entre otras ilustraciones posibles, cabe aludir al caso de Lahcen Ikassrien, cabecilla de un pequeño grupo al que había denominado Brigada al-Andalus, desarticulado en el marco de la Operación Gala que se desarrolló en Madrid en junio de 2014. En este sentido, véase Audiencia Nacional, Sala de lo Penal, Sección Primera, *Sentencia 25/2016*.

5 Un ejemplo lo constituyen los detenidos en el marco de la Operación Caronte, desarrollada en dos fases durante diciembre de 2014 y abril de 2015, en varias localidades de la provincia de Barcelona y en Bulgaria, para quienes véase Audiencia Nacional, Juzgado Central de Instrucción nº 1, *Diligencias Previas 68/2014*; otro corresponde a los seis detenidos en el marco de la Operación Jávér, que tuvo lugar en Melilla en mayo de 2014, acerca de los cuales véase Audiencia Nacional, Sala de lo Penal, Sección Tercera, *Sentencia 17/2017*.

Al cruzar la información sobre modalidades y entornos de radicalización observamos cómo la mayoría de los detenidos que se radicalizaron en compañía de otros lo hicieron en entornos mixtos –a la vez *online* y *offline*– y, en menor medida, básicamente *offline* (Figura 3). Sin embargo, una proporción reducida pero significativa de los detenidos que se radicalizaron en compañía de otros lo hizo principalmente *online*. Los detenidos que corresponden a este subconjunto establecieron por lo común intenso contacto online con otros individuos, al inicio o cerca del inicio del proceso de radicalización, sin llegar a conocerse personalmente entre sí.⁶

Nuestros datos confirman que la radicalización yihadista *online* no se limita a individuos que se radicalizaron en solitario. En realidad, únicamente cuatro de cada 10 detenidos radicalizados básicamente *online* constituyen casos genuinos de autorradicalización. Pero de entre el reducido número de 14 individuos que se autorradicalizaron, sólo uno no lo hizo en un entorno básicamente *offline*. Esta excepción corresponde a un varón converso, de 45 años cuando fue detenido, cuya radicalización incluyó un meticuloso estudio de numerosos libros y materiales impresos sobre el islam en general y la doctrina del salafismo yihadismo en particular.⁷

Figura 3. Detenidos en España entre 2013 y 2016 por actividades relacionadas con el terrorismo yihadista, según su modalidad de radicalización (en %)

Entorno de radicalización	En compañía	En solitario
<i>Online y offline</i>	52.9	--
Básicamente <i>online</i>	19.5	92,9
Básicamente <i>offline</i>	27.6	7,1
Total	(87)	(14)
<i>Casos sin dato</i>	6	0

Fuente: Base de Datos Elcano sobre Yihadistas en España (BDEYE).

6 Audiencia Nacional, Sala de lo Penal, Sección Cuarta, *Sentencia 39/2016*, pp. 8-64; sobre este caso hemos recogido asimismo evidencia añadida durante las sesiones de la vista oral correspondiente al *Sumario 6/2015* del Juzgado Central de Instrucción nº 3, celebrado en la Audiencia Nacional, Sala de lo Penal, Sección Cuarta, entre el 12 y el 14 de diciembre de 2016.

7 Audiencia Nacional, Juzgado Central de Instrucción nº 1, *Diligencias Previas 68/2014*, *Auto de Prisión Provisional* de 10/IV/2015, pp. 5-6.

Así, como vemos, los procesos de radicalización online pueden desarrollarse tanto en compañía de otros como en solitario, si bien nuestros datos sobre el conjunto de detenidos indican que fueron muchos más los que se radicalizaron online pero en comunicación con otros, que quienes lo hicieron de manera virtual pero en ausencia de comunicación con otras personas. Asimismo, la radicalización en compañía de otros es la modalidad más habitual de radicalización yihadista entre los detenidos cuyo proceso tuvo lugar bien en un entorno básicamente offline, bien en un entorno mixto.

Contacto con un agente de radicalización

Entre los detenidos que se radicalizaron en compañía de otros, al margen de cuál fuese su entorno, la influencia de un agente de radicalización resultó fundamental. En todos los casos de radicalización en compañía

–el 86,9% del total– los individuos estuvieron guiados por algún agente de radicalización. Sin embargo, el tipo de contacto que mantuvieron con éste fue diverso. En el 73% de los casos ese contacto conllevó una interacción física, es decir, cara a cara (Figura 4), mientras que sólo en el 17,6% de los casos implicó un contacto virtual. Ambas formas de contacto con algún agente de radicalización se dieron, combinadas, en el restante 9,4% de los casos.

Respecto a los detenidos objeto de nuestro estudio que se radicalizaron en contacto cara a cara con uno o más agentes de radicalización, el tipo de estos últimos varía (Figura 5). En más de la mitad de dichos casos, los agentes de radicalización bajo cuyo influjo se radicalizaron pueden ser definidos como activistas con carisma para ejercer dicha función.⁸ A menudo se trata de individuos implicados con anterioridad en

Figura 4. Detenidos en España entre 2013 y 2016 por actividades relacionadas con el terrorismo yihadista que se radicalizaron en compañía de otros, según tipo de contacto con algún agente de radicalización (en %)

Tipo de contacto con agente de radicalización	Detenidos radicalizados en compañía de otros
Únicamente en persona	73,0
Únicamente <i>online</i>	17,6
En persona y <i>online</i>	9,4
Total	(85)
Casos sin dato	8

Fuente: Base de Datos Elcano sobre Yihadistas en España (BDEYE).

8 Acerca de los activistas como agentes carismáticos de radicalización y su papel véase Peter R. Neumann (2008), *Joining Al-Qaeda. Jihadist Recruitment in Europe*, International Institute for Strategic Studies, Londres, p. 37-41.

actividades yihadistas, como combatientes terroristas extranjeros en zonas de conflicto o como ex militantes que estuvieron en prisión en España o confinados en otros países, pero activistas son igualmente individuos a quienes las personas que adoctrinaban les atribuían, por otras razones, un cierto grado distinción o superioridad entre quienes fueron objeto de su adoctrinamiento.

Ejemplos de detenidos en España entre 2013 y 2016 que actuaron como agentes de radicalización cara a cara y que pueden ser descritos como activistas son los de dos individuos, entrenados por al-Qaeda o los talibán en Afganistán antes del 11-S, capturados poco después y posteriormente confinados en la base estadounidense de Guantánamo. Entregados a las autoridades españolas unos años después, fueron

finalmente absueltos –por la Audiencia Nacional en un caso y por el Tribunal Supremo en el otro–. En este segundo caso, la absolución se produjo pese a una sentencia condenatoria previa dictada por un tribunal de la Audiencia Nacional.⁹

Además de por activistas, en alrededor del 20% de los casos, los individuos que se radicalizaron en compañía de otros lo fueron total o parcialmente por algún amigo, en otro 20% de los casos por una figura religiosa y cerca del 19% por algún familiar (Figura 5). Ibrahim Mohammed Hijo es ejemplo de figura religiosa que actuó en España como agente de radicalización yihadista, sirviéndose para ello de su posición como predicador que ejerció desde 2013 en un lugar de culto islámico de la provincia de Vizcaya.¹⁰ Se sabe que

Figura 5. Detenidos en España entre 2013 y 2016 por actividades relacionadas con el terrorismo yihadista que se radicalizaron en compañía de otros, según tipo de contacto con algún agente de radicalización (en %)

Tipo de agente de radicalización	Detenidos radicalizados cara a cara por algún agente de radicalización
Activista	58,0
Amigo	20,3
Figura religiosa	20,3
Pariente	18,8
Otros	8,7
Total	(69)
Casos sin dato	1

Nota: La suma de los porcentajes no es 100 porque los individuos pueden haber sido radicalizados por uno o más agentes de radicalización de diferente tipo.

Fuente: Base de Datos Elcano sobre Yihadistas en España (BDEYE).

9 Ministerio del Interior, Oficina de Comunicación y Relaciones Institucionales, *Nota de Prensa*, 16/VI/2014, p. 3; *Nota de Prensa*, 23/II/2016, p. 2.

10 Audiencia Nacional, Sala de lo Penal, Sección Segunda, *Sentencia 38/2016*.

Hijo, de origen palestino, radicalizó a al menos dos individuos, uno de los cuales fue posteriormente detenido y condenado;¹¹ el otro se desplazó a Siria como combatiente terrorista extranjero.¹²

En algunos casos, el activista que actuó como agente de radicalización era también familiar de algunas de las personas a quien radicalizaba. Ese fue el caso de Karim Abdeselam Mohamed, alias “Marquitos”, detenido en 2013 y condenado en 2015.¹³ Este sujeto, que era bien conocido en los círculos yihadistas de la ceutí Barriada del Príncipe por su anterior detención y encarcelamiento en 2006, cuando fue por primera vez procesado por delitos de terrorismo yihadista, radicalizó entre otras personas a cinco de sus familiares, incluyendo tres sobrinos residentes en el mismo barrio.¹⁴ Tres de estos familiares fueron detenidos en la misma operación policial durante la cual se detuvo a “Marquitos” y dos más se trasladaron a Siria como combatientes terroristas extranjeros, aunque una prima fue detenida en la frontera que separa a este último país de Turquía.

Un ejemplo de persona radicalizada *online*, pero bajo la influencia de activistas, en concreto de combatientes terroristas extranjeros, es el de Samira Yerou, mujer marroquí residente en la provincial de Barcelona, detenida en marzo de 2015 a la edad de 32 años. Su proceso de radicalización discurrió en contacto, mediante redes sociales y aplicaciones de mensajería instantánea, con militantes de al-Qaeda y de Estado Islámico localizados en Siria o yihadistas que se encontraban en Austria, al igual que con clérigos salafistas asentados en países del Golfo o en Siria y en Marruecos, incluyendo, en relación con este último país, a Omar el-Hadouchi.¹⁵

Es reseñable, sin embargo, que las figuras religiosas fueron en muy contadas ocasiones los agentes de radicalización entre los detenidos que se radicalizaron básicamente *online*. Activistas, ya fuesen o no combatientes terroristas extranjeros, resultaron ser los agentes de radicalización para seis de cada 10 de esos detenidos radicalizados en la Red (Figura 6). Por el contrario, cabe destacar que en más de la

11 Argelino detenido en Bilbao en julio de 2015, acerca de cuya condena véase Audiencia Nacional, Sala de lo Penal, Sección Segunda, *Sentencia 38/2016*.

12 Vasco Press (2014), “Un yihadista de Bilbao muere combatiendo en Siria”, *El Correo*, 13/VI/2014.

13 Audiencia Nacional, Sala de lo Penal, Sección Segunda, *Sentencia 23/2015*, p. 460.

14 Audiencia Nacional, Sala de lo Penal, Sección Cuarta, *Sentencia 20/2012*; Audiencia Nacional, Sala de lo Penal, Sección Segunda, *Sentencia 23/2015*, pp. 27, 31, 272, 275, 279, 283, 286, 413 y 419; Ángeles Escrivá (2015), “Detenida la joven ceutí que fichó el Estado Islámico”, *El Mundo*, 14/I/2015.

15 El-Hadouchi aparece, como agente de radicalización, en varias de las operaciones policiales contra el terrorismo yihadista desarrolladas en España entre 2013 y 2016, como por ejemplo: la Operación Cesto, sobre la que puede consultarse Audiencia Nacional, Sala de lo Penal, Sección Segunda, *Sentencia 23/2015*; la Operación Pasarela, en la que fue detenida la mencionada Samira Yerou, sobre cuyo caso obtuvimos relevante evidencia durante la vista oral correspondiente al Sumario 5/2015, Juzgado Central de Instrucción nº 3, celebrada el 10/XI/2016 en la Sección Cuarta de la Sala de lo Penal de la Audiencia Nacional; y la Operación Adalida, desarrollada en octubre de 2016 y en el curso de la que fueron detenidos dos jóvenes, en Ceuta y en la localidad alicantina de Altea, sobre los cuales véase Audiencia Nacional, Juzgado Central de Instrucción nº 6, *Diligencias Previas 113/14, Auto de Procesamiento de 3/I/2016*. Además, véase *Sentencia 38/2016*. También, Carola García-Calvo (2017), “No hay vida sin yihad y no hay yihad sin hégira: la movilización yihadista de mujeres en España, 2014-2016”, ARI nº 34/2017, Real Instituto Elcano, Madrid, pp. 8-9.

Figura 6. Detenidos en España entre 2013 y 2016 por actividades relacionadas con el terrorismo yihadista que se radicalizaron en contacto online con algún agente de radicalización, según tipo de agente de radicalización (en %)

Tipo de agente de radicalización	Detenidos radicalizados en contacto <i>online</i> con algún agente de radicalización
Par o igual	56,5
Combatiente terrorista extranjero	34,8
Activista (distinto de un CTE)	26,1
Figura religiosa	8,7
Total	(23)
Casos sin dato	0

Fuente: Base de Datos Elcano sobre Yihadistas en España (BDEYE).

mitad de esos mismos casos el papel de agente de radicalización fue desempeñado por una persona a la que cabe describir como un par o un igual.¹⁶

Fortaleza de los vínculos sociales previos

Además de poner de manifiesto la relevancia que tuvieron los agentes de radicalización en el inicio y el desarrollo del proceso a través del cual los detenidos en España entre 2013 y 2016 terminaron por asumir una visión fundamentalista y belicosa del credo islámico, nuestros datos revelan la medida

en que dicho proceso estuvo asociado a la existencia de vínculos sociales previos con otros individuos asimismo implicados en actividades de terrorismo yihadista. Esos vínculos sociales previos, tanto con otros individuos detenidos en España o enviados como combatientes terroristas extranjeros durante los cuatro años que cubre este estudio, existieron en siete de cada 10 casos (Figura 7).

Ocho de cada 10 de los detenidos que tenían los mencionados vínculos sociales

¹⁶ Se entiende, en general, que pares o iguales son personas que tienen ciertas características comunes –relativas a su sexo, edad, etnicidad u ocupación, entre otros rasgos sociodemográficos– que implican cierta igualdad de estilos de vida y de estatus. Usualmente se habla de grupos de pares o de grupos de iguales en alusión a los constituidos en base a una edad común y particularmente entre adolescentes, a los que se considera fundamentales en la socialización de los individuos y en la formación de subculturas, incluidas las subculturas juveniles que empujan a la implicación en conductas desviadas. Una obra de referencia al respecto es la de Michael Brake (1980), *The Sociology of Youth Culture and Youth Subculture*, Routledge & Kegan Paul, Londres.

Figura 7. Detenidos en España entre 2013 y 2016 por actividades relacionadas con el terrorismo yihadista, según sus vínculos sociales previos con algún otro detenido en o combatiente terrorista extranjero (en %)

Vínculo social previo	Total
Sí	68,7
No	31,3
Total	(160)
Casos sin dato	18

Fuente: Base de Datos Elcano sobre Yihadistas en España (BDEYE).

previos con algún otro detenido o con algún combatiente terrorista extranjero se radicalizaron en un entorno bien mixto, simultáneamente *online* y *offline*, bien principalmente *offline* (Figura 8). En marcado contraste con ello, ocho de cada 10 de los detenidos que carecían de esos vínculos sociales previos transcurrieron su proceso de radicalización yihadista en un entorno básicamente *online*.

Estos vínculos sociales, tan extraordinariamente comunes entre los detenidos objeto de nuestro estudio, se basan en lazos de vecindad, amistad y parentesco. Estas tres diferentes variedades de ligámenes interpersonales no son mutuamente excluyentes y pueden combinarse entre sí. En el 80% de los casos en que existían estos vínculos sociales se trataba de relaciones preexistentes en la localidad de residencia del individuo, mientras que en la mitad del total de casos

Figura 8. Detenidos en España entre 2013 y 2016 por actividades relacionadas con el terrorismo yihadista, según vínculos sociales previos con algún otro detenido o combatiente terrorista extranjero y entorno de radicalización (en %)

Entorno de radicalización	Vínculos sociales previos	
	Sí	No
Básicamente <i>online</i>	17,1	76,7
Mixto <i>online</i> y <i>offline</i>	52,4	10,0
Básicamente <i>offline</i>	30,5	13,3
Total	(82)	(30)
Casos sin dato	0	0

Fuente: Base de Datos Elcano sobre Yihadistas en España (BDEYE).

Figura 9. Detenidos en España entre 2013 y 2016 por actividades relacionadas con el terrorismo yihadista con vínculos sociales previos con algún otro detenido o combatiente terrorista extranjero, según el tipo de vínculo social previo (en %)

Tipo de vínculo social previo	Detenidos con vínculos sociales previos con algún otro detenido o CTE
Vecindad (en localidad)	80,0
Vecindad (en barrio)	50,0
Amistad	50,0
Parentesco	42,7
Total	(110)
Casos sin dato	0

Fuente: Base de Datos Elcano sobre Yihadistas en España (BDEYE).

esos vínculos de vecindad se referían al propio barrio de residencia. (Figura 9).

Para el 50% de los detenidos a que nos estamos refiriendo se trataba de lazos interpersonales basados en relaciones de amistad. Para un 42,7% se trataba de relaciones de parentesco. En conjunto, estos datos indican que diferentes tipos de vínculos sociales previos se entremezclaban para muchos de los detenidos, incluyendo los lazos más íntimos de amistad o parentesco. Como hemos indicado antes, estas relaciones y las de vecindad son mutuamente compatibles.

Cabe destacar el hecho de que, entre los detenidos que tenían vínculos sociales de tipo familiar con otro detenido o con un combatiente terrorista extranjero, dichos

lazos de parentesco correspondían a hermanos (Figura 10). Hermanos de detenidos o de combatientes terroristas extranjeros se han identificado en 10 de las operaciones policiales contra el terrorismo yihadista llevadas a cabo en España desde enero de 2013 hasta diciembre de 2016.¹⁷

Entre los detenidos con vínculos sociales previos de parentesco, resultan igualmente llamativos los relativos a otros detenidos o combatientes terroristas extranjeros que eran familiares políticos, parejas e incluso tíos y sobrinos o sobrinas. Hay asimismo porcentajes significativos de vínculos previos de parentesco basados en relaciones entre padres e hijos, o entre primos, aunque ambas sean menos frecuentes que los antes mencionados.

¹⁷ Segunda fase de la Operación Kibera en diciembre de 2014; primera y segunda fases de la Operación Chacal en enero y marzo de 2015; Operación Jardín Beni en febrero de 2015; Operación policial en el curso de la cual se detuvo a dos quinceañeros en febrero de 2015; Operación Tebas, en marzo de 2015; quinta fase de la Operación Kibera en julio de 2015; detenciones llevadas a cabo en Ceuta en febrero de 2016; Operación Sable en abril de 2016, así como las detenciones llevadas a cabo en julio de 2016 en dos diferentes operaciones desarrolladas en las provincias de Lérida y Gerona.

Figura 10. Detenidos en España entre 2013 y 2016 por actividades relacionadas con el terrorismo yihadista con vínculos preexistentes de parentesco con algún otro detenido o combatiente terrorista extranjero, según tipo de vínculo de parentesco (en %)

Tipo de vínculo de parentesco	Detenidos con vínculo preexistente de parentesco con algún otro detenido o CTE
Entre hermanos	47,7
Entre familiares políticos	27,3
Entre parejas	25,0
Entre tío y sobrino	18,2
Entre padre o madre e hijo	9,1
Entre primos	9,1
Total	(44)
Casos sin dato	3

Fuente: Base de Datos Elcano sobre Yihadistas en España (BDEYE).

Conclusión

Nuestro estudio cuantitativo sobre la radicalización de los detenidos en España entre 2013 y 2016 por actividades relacionadas con el terrorismo yihadista permite extraer algunas observaciones fundamentales. En primer lugar, en el 86,9% de los casos hubo contacto con algún agente de radicalización, ya fuese éste un activista, una figura religiosa o un familiar. En segundo lugar, la existencia de vínculos sociales previos al inicio de la radicalización, basados por lo común en relaciones de amistad o parentesco dentro de una misma localidad, pudieron constatarse para un 68,7% de los detenidos. La evidencia acerca de dichos individuos, detenidos a lo largo de un período de cuatro años y en el contexto de una movilización yihadista

sin precedentes en Europa Occidental, indica que esta radicalización violenta que conduce a la implicación en actividades de terrorismo es altamente contingente respecto a estos dos factores de asociación diferencial.

Investigar empíricamente esos dos factores de asociación diferencial –contacto con algún agente de radicalización y vínculos sociales previos– permite avanzar nuestro entendimiento sobre los procesos de radicalización yihadista en general y contribuye a explicar por qué algunos individuos se radicalicen mientras otros, con características sociales y demográficas similares, en un contexto semejante, no. La respuesta a este interrogante tiene que ver con el hecho de haber estado o no bajo la

influencia de algún agente de radicalización y a los vínculos sociales previos con otros individuos radicalizados o en proceso de radicalización. Además, los dos factores de asociación diferencial permiten entender mejor la existencia de bolsas de radicalización yihadista, en España y otros países de Europa Occidental.¹⁸

Más aún, la importancia del contacto con algún agente de radicalización remite a la relevancia de la ideología en el proceso que conduce a la implicación en actividades de terrorismo yihadista.¹⁹ Por su parte, la importancia de los vínculos sociales previos subraya la relevancia de las redes locales, constituidas en base a lazos interpersonales, que facilitan la radicalización y el reclutamiento yihadista.²⁰ Considerados de manera combinada, los dos factores sugieren que la radicalización yihadista que conduce a una implicación terrorista está estrechamente asociada con interacciones sociales mediante las cuales determinados individuos aprenden y hacen suyas ideas que justifican el terrorismo. En

suma, los hallazgos de este estudio permiten apreciar cómo las actitudes y creencias que justifican el terrorismo yihadista se vehiculan y aglutinan en España y otros países de Europa Occidental.

Las repercusiones antiterroristas que tienen los resultados de nuestro estudio empírico sobre esos dos factores interrelacionados de asociación diferencial y la radicalización yihadista en España son dos: (1) para prevenir la radicalización yihadista resulta clave la detección de los agentes de radicalización y su neutralización mediante una actuación coordinada de los servicios policiales y de inteligencia junto con las autoridades judiciales; (2) los programas nacionales de prevención de la radicalización yihadista deben evitar una dispersión de esfuerzos institucionales, a fin de otorgar prioridad a las demarcaciones y los ámbitos donde tienden a concentrarse con especial frecuencia esos procesos.

18 Nuestros hallazgos a este respecto sobre España se encuentran en línea con los observados en otros países de Europa Occidental y en relación con la misma movilización yihadista iniciada en 2012. Véanse, por ejemplo, Georg Heil (2016), "The Berlin Attack and the 'Abu Walaa' Islamic State Recruitment Network", *CTC Sentinel*, vol. 10, nº 2, pp. 1-11; Michele Gropi (2016), "The Terror Threat to Italy: How Italian Exceptionalism is Rapidly Diminishing", *CTC Sentinel*, vol. 10, nº 5, pp. 20-28; Pieter Van Oystaeyen (2016), "Belgian Radical Networks and the Road to the Brussels Attacks", *CTC Sentinel*, vol. 9, nº 6, pp. 7-12; Lorenzo Vidino, Francesco Marone y Eva Entenmann (2017), *Fear Thy Neighbor. Radicalization and Jihadist Attacks in the West*, Ledizioni, Milán, cap. 4.

19 Mohammed Hafez y Creighton Mullins (2015), "The Radicalization Puzzle: A Theoretical Synthesis of Empirical Approaches to Homegrown Extremism", *Studies in Conflict and Terrorism*, vol. 38, nº 11, pp. 966-968. Para una discusión sobre la importancia de la ideología en los procesos de radicalización que conducen al terrorismo véase Peter Neumann (2013), "The Trouble with Radicalisation", *International Affairs*, vol. 89, nº 4, pp. 873-893.

20 Quintan Wiktorowicz (2005), *Radical Islam Rising: Muslim Extremism in the West*, Rowman & Littlefield, Lanham, MD, p. 22; Hafez y Mullins (2015), *op. cit.*, especialmente las pp. 964-966; además, Arie Perliger y Ami Pedahzur (2011), "Social Network Analysis in the Study of Terrorism and Political Violence", *PS: Political Science and Politics*, vol. 44, nº 1, pp. 45-50.

No es sólo vender más, sino mejor: la siguiente fase en la internacionalización de la economía española

Pablo López Gil y Enrique Verdeguer Puig

Si España quiere que el sector exterior se consolide como un pilar de crecimiento económico, debe hacer un esfuerzo para aumentar el grado de sofisticación y diferenciación de su oferta.

Resumen

El crecimiento de las exportaciones y la contribución positiva del sector exterior al crecimiento económico ha sido, sin duda, una de las mejores noticias de la economía española en los últimos años y seguramente represente uno de los cambios estructurales más relevantes del modelo económico español en décadas. Sin embargo, no se puede ocultar que la consideración de España como potencia exportadora (o, mejor dicho, internacionalizada) adolece de ciertas debilidades, y también que donde

menos se pone el acento es en el grado de calidad y diferenciación medio de la oferta de productos y servicios españoles. Tradicionalmente en España ha preocupado vender más que vender mejor, y eso se traduce en una insuficiente inversión en el desarrollo de ventajas competitivas distintas del precio (marca, innovación, tecnología, etc).

Análisis

O eres diferente, o eres barato. Así de simple resumía un veterano directivo de Apple, Guy Kawasaki, la estrategia de su compañía y al mismo tiempo la famosa teoría de la ventaja competitiva de Michael Porter.¹ Dicho axioma, válido sin duda para definir la estrategia de una compañía, lo es también para analizar la posición competitiva de un país. Hoy en día, la batalla de la competitividad no se centra tanto en los productos y servicios que

1 Michael Porter (Harvard Business School) explica que las empresas pueden competir básicamente por dos vías: buscando un liderazgo en costes o a través de la diferenciación. Es decir, ofrecer precios más bajos que los competidores por beneficios equivalentes o bien proporcionar beneficios únicos que compensen los precios más elevados. La ventaja competitiva crece en función del valor que una empresa es capaz de generar.

conforman la oferta de una economía, sino en las condiciones (ventajas en costes) en que dicha oferta es producida o en su diferenciación y grado de sofisticación. Es evidente que la apuesta por uno u otro modelo tiene consecuencias, define qué es España y en qué liga compete, pero sobre todo qué quiere ser y en qué liga quiere competir. ¿Y cuál es la posición de España ante esa disyuntiva? Pues según un reciente informe de la Comisión Europea, basado en el análisis de la oferta exportadora, “España se ha especializado en exportaciones de tecnología medio-alta y de calidad medio-baja, muy sensibles al precio, lo que implica la dependencia en una competitividad vía costes”,² obviamente mucho más sensible a la competencia de los países emergentes.

Evidentemente, esto es así en términos generales y no es óbice para que en España haya empresas punteras, innovadoras, referentes a nivel internacional y con marcas reconocidas. Pero, a nivel global, tenemos un problema, y ese problema se llama calidad. De la misma forma que el debate de la calidad hace tiempo que llegó al sector turístico español, consciente de que no debe preocuparse tanto por el número de turistas que visitan cada año España sino por la calidad de la oferta turística y por el perfil de dichos turistas, resulta conveniente y necesario trasladar ese mismo debate al análisis del conjunto de la oferta exportadora. Obviamente, no tiene

nada de malo que se plantee el objetivo de vender más, pero dicho interés debería verse equilibrado por una preocupación por vender mejor, con más diferenciación, margen y valor añadido.

Sin duda, una de las mejores noticias para la economía española en los últimos años la ha protagonizado el sector exterior, atenuando la demanda externa una mayor caída de la actividad económica durante los años de crisis y siendo hoy uno de los pilares de su actual crecimiento. Así, tras encadenar siete años de aumentos consecutivos, las exportaciones de bienes y servicios lograron en 2016 un nuevo récord, alcanzando los 368.322 millones de euros, lo que supone un aumento, en términos nominales, del 50,5% desde 2009. En este mismo período, la tasa de apertura al exterior de nuestra economía, medida como el peso de las exportaciones e importaciones de bienes sobre el PIB español, se incrementó del 22,7% al 33,2%, un porcentaje superior al del Reino Unido (30%), Italia (29,9%) y Francia (29,5%),³ habiendo aumentado también dicha tasa si incorporamos los servicios.

Estamos, pues, ante probablemente el cambio estructural más importante experimentado por la economía española en la última década. Esto ha permitido a España alcanzar un superávit en el saldo de la balanza por cuenta corriente, logrando así una capacidad de financiación neta positiva,

2 “Country report Spain 2017”, Commission Staff Working Document. European Commission, febrero 2017, <https://ec.europa.eu/info/sites/info/files/2017-european-semester-country-report-spain-en.pdf>.

3 “Así está la economía”, Círculo de Empresarios, marzo 2017, <http://circulodeempresarios.org/app/uploads/2017/03/Asi-esta-la-economia-Marzo-2017-Circulo-de-Enpresarios.pdf>.

gracias en buena medida a la importante reducción del déficit comercial. Además, otro dato positivo es el incremento de la base exportadora, contabilizándose 148.794 empresas exportadoras en 2016, mientras que los exportadores regulares, aquéllos que han vendido en el exterior por lo menos en los últimos cuatro años, fueron 49.792, un aumento considerable desde los 37.253 de 2011. Esto ha permitido a España no sólo mantener sino incluso aumentar su cuota tanto en las exportaciones mundiales de bienes, pasando del 1,6% en 2012 al 1,8% en 2016, como en la de servicios, que ha pasado del 2,5% en 2015 al 2,7% el último año.⁴

A ello hay que añadir que España cuenta actualmente con unas 2.700 empresas con inversión en el exterior, que controlan unas 8.700 filiales. Al cierre de 2015 la inversión acumulada por las empresas españolas en el exterior ascendía a 570.000 millones de euros (el 52% del PIB), un valor que en la UE sólo superan el Reino Unido y Francia.⁵ Hoy en día es frecuente destacar por parte de las autoridades competentes, de muchos expertos y de las propias empresas⁶ que la internacionalización por fin se ha convertido en una apuesta estratégica y no coyuntural para buena parte del tejido empresarial español.

Sin embargo, estos buenos datos no deben eclipsar importantes retos que el sector exterior debe necesariamente afrontar si quiere seguir protagonizando una de las historias de éxito de la economía española. Entre ellos cabe destacar, sin pretender ser exhaustivos:

1. La necesidad de aumentar la diversificación geográfica de las exportaciones. La UE sigue representando un porcentaje enorme de las ventas de España al exterior (66,3% en 2016), un porcentaje mayor que países de nuestro entorno como Alemania, el Reino Unido, Italia o Francia, para quienes las ventas a la UE representan un 58,2%, un 47,5%, un 55,9% y un 59,4% respectivamente.⁷

2. La fuerte concentración empresarial de las exportaciones. En 2016 más de la mitad de las empresas exportadoras vendieron menos de 5.000 euros, mientras que 657 empresas son responsables del 61,5% de la exportación española.⁸ Sólo las cinco primeras empresas representan el 11,2% del total de la exportación. Esto da lugar a lo que se conoce como “la dualidad de las empresas exportadoras españolas”,⁹ de forma que el grueso de la exportación española se concentra en un número muy reducido de empresas.

4 William Chislett (2017), “Spain’s merchandise exports notch up yet another record”, Expert Comment, nº 8/2017, Real Instituto Elcano, <http://bit.ly/2p9kQBO>.

5 “Papeles de Economía Española. Competitividad en los mercados internacionales: búsqueda de ventajas”, Funcas, 2016, <https://www.funcas.es/publicaciones/Sumario.aspx?IdRef=1-01150>.

6 “Estudio internacionalización empresas españolas”, Comité Empresarial y de Directivos para la Internacionalización, junio 2015, <http://bit.ly/2nHM7LJ>.

7 “International trade in goods”, Eurostat, marzo 2017, http://ec.europa.eu/eurostat/statistics-explained/index.php/International_trade_in_goods.

8 Estadísticas de Comercio Exterior, ICEX, <http://www.icex.es/icex/es/Navegacion-zona-contacto/revista-el-exportador/encifras/index.html>.

9 Enrique Fanjul (2015), “La dualidad de las empresas exportadoras españolas”, Elcano Blog, Real Instituto Elcano, 5/ III/2015, <http://www.blog.rielcano.org/la-dualidad-de-las-empresas-exportadoras-espanolas/>.

3. Esto está directamente relacionado con otro reto, que tiene que ver con el tamaño medio de la empresa española, lo que está relacionado con “la excesiva atomización de las empresas, de manera que el número de empresas totales es comparativamente muy elevado en relación al tamaño de la economía. En otras palabras, el problema es que hay demasiadas empresas de reducido tamaño incapaces de exportar. Un aumento del 1% en el tamaño empresarial incrementa la probabilidad de exportación un 5%”.¹⁰ Está empíricamente demostrado que cuanto mayor es una empresa, mayor es su productividad y más probabilidades tiene de exportar. Según los últimos datos disponibles, en España solamente un 30% de las empresas con una plantilla inferior a 200 trabajadores desarrolla actividades de exportación. Por el contrario, el porcentaje se eleva al 60,3 en el caso de las de más de 500 trabajadores. Aunque la correlación no siempre implica causalidad y la importancia del tamaño de la empresa varía según el tipo de actividades, está claro que uno de los “cuellos de botella para aumentar las exportaciones es el tamaño de la empresa”.¹¹

4. La falta de personal cualificado para la internacionalización, factor considerado como uno de los más importantes por parte de las empresas para tener éxito en su proceso de expansión internacional.¹²

5. La alta mortalidad de la empresa exportadora. En España, cuatro de cada 10 empresas dejan de exportar al cabo de un año y seis de cada 10 lo hacen al cabo de tres o cuatro años, lo que demuestra que en la mayoría de los casos esas compañías dieron el salto sin estar preparadas, sin tener los recursos y capacidades adecuadas o sin haber desarrollado ventajas competitivas.

Calidad, sofisticación, diferenciación

Con todo, quizá un reto en el que se incide menos pero que resulta fundamental para garantizar la sostenibilidad y competitividad del sector exterior tiene que ver con la calidad de la oferta de productos y servicios que España vende en el exterior. De hecho, ya el Ministerio de Economía incluyó entre los objetivos del Plan Estratégico de Internacionalización de la Economía Española 2014-2015 (actualmente el Ministerio está trabajando en una nueva estrategia de internacionalización) “incrementar el grado de sofisticación y diferenciación de las exportaciones españolas”, vinculándolo a dos indicadores: (1) el “porcentaje de exportaciones españolas en sectores de medio y alto nivel tecnológico sobre el total”; y (2) el “porcentaje de exportación española con componente de marca”.¹³

El grado de sofisticación y diferenciación de su oferta es una asignatura en parte

10 Mónica Correa López y Rafael Doménech (2012), “La internacionalización de las empresas españolas”, Observatorio Económico BBVA Research, https://www.bbvaresearch.com/KETD/fbin/mult/121204_Observatorioeconomicoespana_tcm346-371889.pdf.

11 Federico Steinberg y Alfredo Arahetes (2014), “V Índice Elcano de oportunidades y riesgos estratégicos para la economía española”, Real Instituto Elcano, http://www.realinstitutoelcano.org/wps/wcm/connect/4d53290046333d6ebcfcfe1c56628e08/InformeElcano17_Quinto_Indice_Elcano_Economia_Espanola.pdf?MOD=AJPERES&CACHEID=4d53290046333d6ebcfcfe1c56628e08.

12 “Gestión de talento y marca para la internacionalización de las empresas españolas”, Foro de Marcas Renombradas Españolas y People Matters, 2017, <http://bit.ly/2oCKG09>.

13 “Plan Estratégico de Internacionalización de la Economía Española”, Ministerio de Economía y Competitividad, 2014-2015, http://www.mineco.gob.es/stfls/mineco/comercio/140228_Plan_Internacionalizacion.pdf.

todavía pendiente para la economía y más en concreto para el sector exterior español. De hecho, una reflexión pertinente tiene que ver con analizar hasta qué punto la competitividad demostrada por el sector exterior español en los últimos años ha estado apalancada en la devaluación interna autoinfligida por la economía española. La realidad es que los costes laborales unitarios son hoy en día un 4% menores que a comienzos de 2008, mientras que –por ejemplo– en Italia dichos costes son un 12% superiores.¹⁴ La hora trabajada en España es 8,5 euros más barata que la media de la zona euro y hay hasta 13 países de la UE con costes laborales superiores a los españoles.¹⁵ La Comisión Europea, en su último informe sobre España, destaca que “la especialización de España en exportaciones de tecnología medio-alta y de calidad medio-baja, muy sensibles al precio, implica la dependencia en una competitividad vía costes. Además del alto porcentaje que suponen la alimentación y los productos primarios, las exportaciones españolas consisten fundamentalmente en bienes intermedios, especialmente productos químicos, bienes de equipo y vehículos”.

El informe de la Comisión Europea añade que “aunque esos productos incorporan tecnología media o media-alta, los exportadores españoles se han

especializado en productos de calidad media-baja, mucho más sensibles a la competencia de los países emergentes”. El informe concluye en este punto que “la calidad media de las exportaciones españolas a la Unión Europea ha decrecido en términos relativos entre 2010 y 2015, mientras que la elasticidad precio de las exportaciones españolas es comparativamente alta”.¹⁶ Se podría decir, por tanto, que la economía española habría desarrollado en los últimos años más ventajas comparativas que competitivas, y que las empresas españolas, por supuesto con honrosas y no menores excepciones, habrían apostado por una estrategia de competitividad vía costes en lugar de a través de la diferenciación, de acuerdo con la distinción ya clásica de Michael Porter. Si eso es así, sin duda sería un riesgo y una debilidad para el sector exterior español.

Analizar la sofisticación y el grado de complejidad de una economía a partir de la diversidad y calidad de lo que esa economía produce y exporta es materia de análisis por parte de académicos y expertos desde hace tiempo. Resulta necesario mencionar en este punto la publicación de “*What you export matters*”,¹⁷ en el que sus autores defienden que especializarse en un tipo de productos u otros tiene consecuencias en términos de desarrollo económico. A partir, por tanto, de la diversidad (número de productos) y el tipo

14 “Italy and Spain’s exports compared in 5 charts”, *Financial Times*, abril 2017, <https://www.ft.com/content/fd833054-1538-11e7-b0c1-37e417ee6c76>.

15 “La hora trabajada en España es 8,5 euros más barata que la media de la zona euro”, *Expansión*, 16/IV/2017, <http://www.expansion.com/economia/2017/04/16/58f32732e5fdeaa8488b45a1.html>.

16 “Country report Spain 2017”, Commission Staff Working Document. European Commission, febrero 2017, <https://ec.europa.eu/info/sites/info/files/2017-european-semester-country-report-spain-en.pdf>.

17 Ricardo Hausmann, Jason Hwang y Dani Rodrik (2006), “What you export matters”, *Journal of Economic Growth*, <http://www.nber.org/papers/w11905.pdf>.



El 19,7% del volumen de las exportaciones españolas incorpora valor añadido generado en España para bienes intermedios que se destinan a un tercer país por la vía de las Cadenas Globales de Valor.

de productos (“no todos los productos son iguales”) que un país produce y exporta, es decir, midiendo lo que ellos mismos califican como la “calidad” de la oferta exportadora de un país, desarrollan un Índice de Complejidad Económica y defienden que la capacidad de un país para beneficiarse de la globalización económica dependerá de su capacidad para progresar en esa escala de calidad. En la última edición de dicho Índice (2015),¹⁸ España se sitúa en la 31ª posición del ranking, por detrás de hasta 15 países de la UE. En realidad, esto resulta bastante coherente con las posiciones que ocupa España en los pilares de “Sofisticación económica” (29º) e “Innovación” (38º) en el “*Global Competitiveness Index*” del *World Economic Forum*,¹⁹ en los que se mide –por ejemplo– la cantidad y calidad de los proveedores locales, el grado de desarrollo del marketing, la capacidad de innovación o la inversión empresarial en investigación y desarrollo.

Si analizamos las exportaciones de España en términos de valor añadido, de acuerdo con la base de datos desarrollada por la Organización Mundial de Comercio y la OCDE, vemos que el 46,5% de las exportaciones españolas de 2011, último año disponible, corresponden a bienes participantes de las Cadenas Globales de Valor, por debajo de la media de los países desarrollados (48%) y también de la de los países en desarrollo (48,6%). El 19,7% del volumen de las exportaciones españolas incorpora valor añadido generado en España para bienes intermedios que se destinan a un tercer país por la vía de las Cadenas Globales de Valor (CGV).²⁰ En el caso de Italia, por ejemplo, asciende a un 47,5% el porcentaje de las exportaciones italianas que participan en las CGV, mientras que en el caso de Alemania suponen un 49,6%. Respecto al valor añadido generado domésticamente para bienes intermedios destinados a un tercer país, en Italia representa el 21,1% de sus exportaciones, mientras que en Alemania supone el 24,1%. De todas formas, un análisis complementario

18 “The Observatory of Economic Complexity”, <http://atlas.media.mit.edu/en/rankings/country/eci/>.

19 “The Global Competitiveness Report”, World Economic Forum, 2016-2017, http://www3.weforum.org/docs/GCR2016-2017/05FullReport/TheGlobalCompetitivenessReport2016-2017_FINAL.pdf.

20 “Trade in Value Added”, OCDE y OMC, http://www.oecd-ilibrary.org/trade/data/oecd-wto-statistics-on-trade-in-value-added_data-00648-en.

y relevante a este respecto no es tanto la participación de España en dichas cadenas globales de valor sino en qué parte de esas cadenas participan empresas españolas o cuántas empresas españolas han desarrollado y controlan sus propias cadenas de valor. Para entendernos, parece bastante obvio que no es lo mismo ser Apple que ser Foxconn, ya que uno controla la cadena de valor en la que participa y el otro no.

La oferta exportadora de un país puede analizarse por la diversificación o número de productos o categorías de producto que produce cada país (margen extensivo) o por la intensidad exportadora o del valor exportado de cada producto o categoría (margen intensivo). Pero también puede analizarse en función de la estrategia de diferenciación en segmentos de calidad, a partir de los precios de exportación (margen cualitativo). La conclusión de este análisis es que las economías más desarrolladas suelen exportar mayor cantidad de productos y a un precio más alto, lo que se relaciona con una oferta de productos de mayor calidad. De hecho, los países no suelen especializarse en distintos productos sino en diferentes segmentos de calidad de un mismo producto, lo que resulta determinante para valorar la presión competitiva a la que se enfrenta un país, por ejemplo, frente a las economías emergentes.²¹

Desde este punto de vista, y aunque la aproximación a partir de los precios de las exportaciones tiene sus limitaciones (el comercio entre industrias es cuantitativamente menor que el comercio intraindustrial o el comercio intraempresas), podríamos concluir que España está posicionada en la exportación de calidad inferior respecto a las grandes economías de la UE. Así, los índices de valor unitario (IVU) de exportación (que se utilizan como proxy de los precios) de España son similares a los del promedio mundial, pero inferiores a los de Italia y especialmente a los de Francia y Alemania. Estas divergencias de precios, persistentes a lo largo de los años, pueden ser indicativas de diferentes estrategias de diferenciación y calidad.²² De hecho, según un reciente estudio,²³ el 60% de las empresas españolas considera que sus productos están poco o únicamente medianamente diferenciados frente a los de la competencia a la hora de abordar un mercado. Por tanto, a partir de estos datos algunos autores concluyen que “la calidad de las exportaciones españolas mantiene un nivel medio” y que en España ha habido diversificación, pero “la especialización en segmentos de calidad superior es más reducida que en las economías de nuestro entorno”.²⁴

21 David Hummels y Peter J. Klenow (2005), “*The Variety and Quality of a Nation's Exports*”, *The American Economic Review*, <http://klenow.com/Hummels&Klenow.pdf>.

22 Esther Gordo Mora y Patrocinio Tello Casas (2011), “Diversificación, precios y calidad de las exportaciones españolas: una comparación a nivel europeo”, *Información Comercial Española, Cuadernos Económicos de ICE*, nº 82, pp. 31-61, http://www.revistasice.com/CachePDF/CICE_82_31-62__128CCFE3F9C530DD947FA3F56F4CCE7F.pdf.

23 “Estrategias de entrada en mercados internacionales: el papel de la marca”, IESE Business School, Foro de Marcas Renombradas Españolas e ICEX, 2017, <http://bit.ly/2soA2MW>.

24 Carlos Sebastián (2016), “La complejidad de las exportaciones españolas”, *El País*, abril, http://economia.elpais.com/economia/2016/04/07/actualidad/1460033978_843947.html.

En un informe elaborado en 2014 la propia Comisión Europea²⁵ desarrolla un “Indicador de Calidad” a partir de una metodología elaborada por uno de los autores del propio informe y que se basa en el concepto de margen, relacionando los precios con los costes variables y otros indicadores competitivos.²⁶ Según este informe, el margen medio sobre los costes variables, por ejemplo, para productos de consumo, es de un 37% en el caso de Francia, de un 30% en el caso de Alemania y de un 24% en el caso de España. En este sentido, a modo

ilustrativo se puede mencionar el ejemplo del vino, en el que España es líder mundial en ventas exteriores por volumen, pero en valor vende la mitad que Italia y una tercera parte que Francia, ya que el precio medio del vino español exportado se sitúa en 1,09 euros el litro, frente a los 5,84 euros de media del vino francés.²⁷ El estudio de la Comisión Europea concluye que la oferta española incluye muchos productos de poca calidad, similar a China o a la de un grupo de países europeos como Portugal, Polonia, República Checa o Eslovaquia. Y, lo que es peor,

Figura 1. Ranking de países por productos de calidad superior antes y después de la crisis en la UE



Fuente: Comisión Europea.

25 Hylke Vandenbussche (2014), “Quality in Exports”, *Economic Papers*, nº 528, septiembre, http://ec.europa.eu/economy_finance/publications/economic_paper/2014/pdf/ecp528_en.pdf.

26 Francesco Di Comitè, Jacques-François Thisse y Hylke Vandenbussche (2014), “Verti-zontal differentiation in export markets”, *Journal of International Economics*, vol. 93, mayo, <http://bit.ly/2oryuNF>.

27 “Las dos Españas del vino”, *El País*, 15/X/2016, http://economia.elpais.com/economia/2016/10/14/actualidad/1476463887_820050.html.

en el caso de España la tendencia es descendente entre los años 2007 y 2011.

Vemos, por tanto, cómo los buenos datos del sector exterior español pueden ocultar, por un lado, que la internacionalización de la economía española está realmente protagonizada por un número relativamente reducido de empresas, muchas de ellas incluso con marcas punteras o entre los líderes a nivel mundial en sus distintos sectores y categorías, y, por otro, que en términos generales la historia de éxito del sector exterior en los últimos años puede haber estado basada principalmente en ganancias de competitividad-precio, pero no tanto de competitividad-no precio. Esto es coherente con un tejido empresarial caracterizado por un número importante de empresas poco productivas, especializadas en actividades tradicionales, de pequeño tamaño y con debilidades organizativas y de cualificación. En España, el 40% de los ocupados están empleados en microempresas de menos de 10 trabajadores, mientras esos porcentajes se reducen a la mitad en Alemania o el Reino Unido.

Por ello, no resulta extraño que, aunque la tendencia es aumentar la inversión en activos de mayor contenido tecnológico, en los últimos años el principal esfuerzo inversor se haya concentrado en los

activos menos productivos, como vivienda (32% del total) y otras construcciones (30,2%), mientras que la inversión en activos inmateriales, a pesar de haber aumentado un 8% desde el año 2000, sólo concentra un 14,6% de la inversión empresarial. Desde el máximo histórico alcanzado en 2010, la inversión en I+D acumula una caída de más del 10%, que contrasta con el mayor dinamismo mostrado por el resto de activos inmateriales.²⁸ Es decir, la inversión en capitales intangibles (*software*, I+D+i, formación, marca, etc.), que son una palanca de competitividad y de sostenibilidad fundamental y que de alguna forma marcan el grado de desarrollo de una economía o de su tejido empresarial, es todavía relativamente baja en el caso de España, especialmente en relación a países como el Reino Unido o EEUU.²⁹ En España, la inversión en activos intangibles representa menos del 6% del PIB, muy por debajo del 12,4% del Reino Unido o del 13,8% de EEUU. Y si nos fijamos, por ejemplo, en la inversión en capital humano, en España representa un 17,3% de la inversión total en activos intangibles, mientras que en Italia y el Reino Unido representa el 18,9%, en Francia el 20,1%, en EEUU el 21,5% y en Alemania el 25,7%.³⁰ La propia OCDE destaca en su informe-país la necesidad de que España “estimele el crecimiento y la productividad desplazando el gasto hacia variables que estimulen el crecimiento, como

28 “Acumulación y productividad del capital en España y sus comunidades autónomas en el siglo XXI”, Fundación BBVA, abril 2017, http://www.fbbva.es/TLFU/dat/DE_2017_lvie_Inf_Stock_1964-2014.pdf.

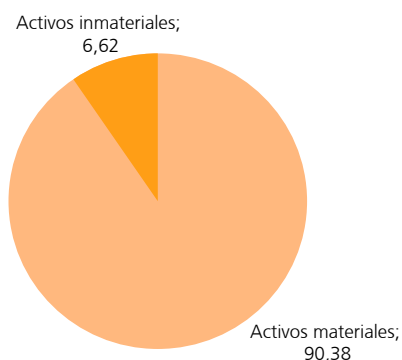
29 Carol Corrado, Jonathan Haskel, Cecilia Jona-Lasinio y Massimiliano Iommi (2012), “Intangible Capital and Growth in Advanced Economies: Measurement Methods and Comparative Results”, IZA DP, n° 6733, <http://repec.iza.org/dp6733.pdf>.

30 Matilde Mas y Javier Quesada (2017), “La economía intangible en España”, COTEC e IVIE, abril, http://cotec.es/media/Informe_-La_economia_intangible_en_Espa%C3%B1a.pdf.

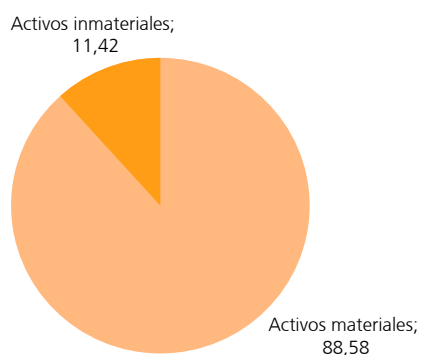
Figura 2. Composición de la inversión bruta y neta por tipos de activo: España, estructura media 2000-2014 (%)

b) Activos materiales vts. inmateriales

b.1) Inversión bruta

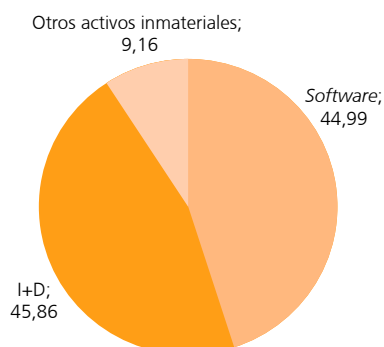


b.2) Inversión neta

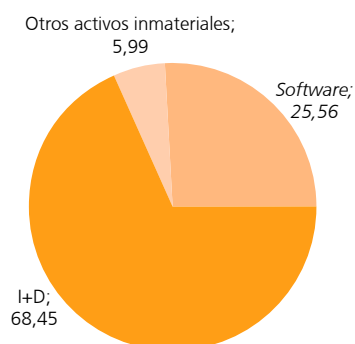


c) Por tipos de activos inmateriales

c.1) Inversión bruta



c.2) Inversión neta



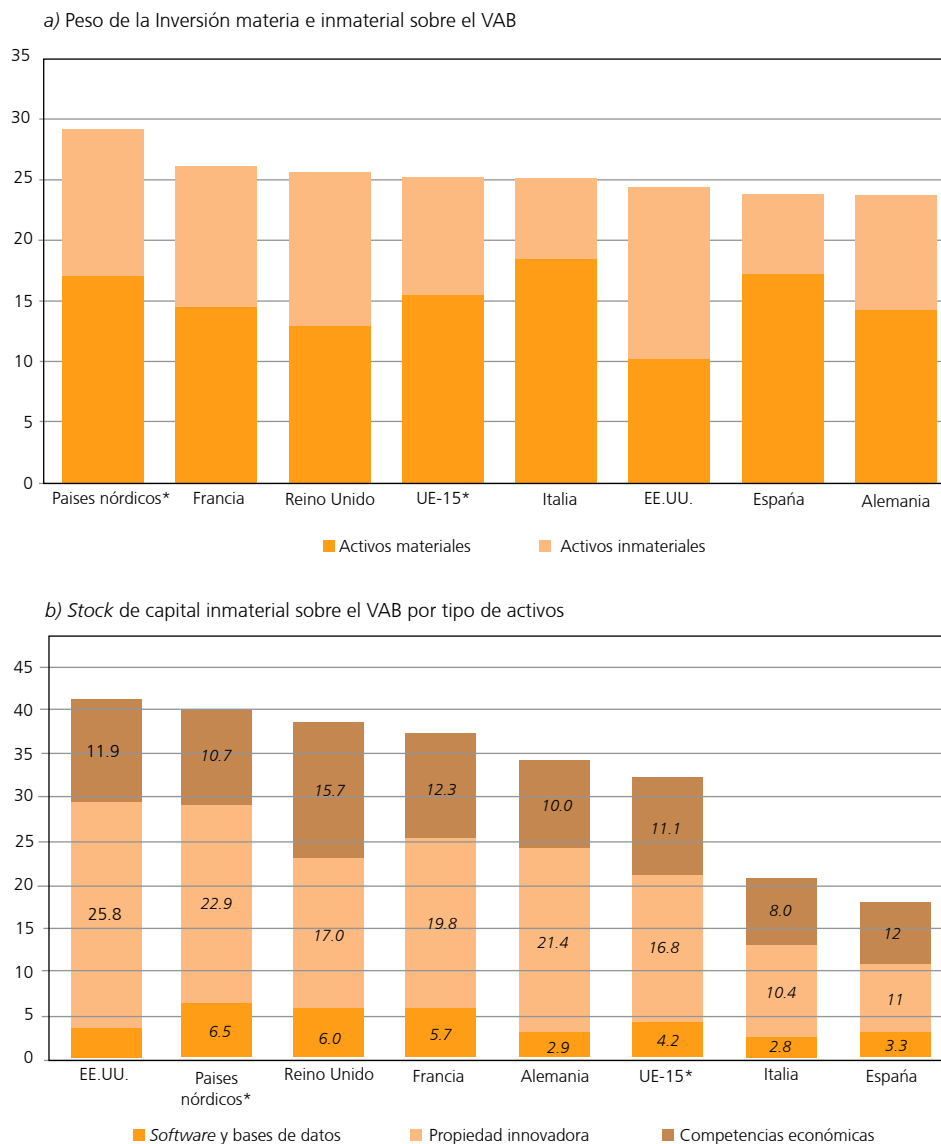
Fuente: Fundación BBVA-Ivie (2017).

la educación, políticas activas de empleo, e Investigación y Desarrollo, en las que España se encuentra por debajo de países similares y que además han decrecido significativamente desde la crisis”.³¹

De acuerdo con un reciente estudio, la inversión en I+D+i en España se sitúa en torno al 1,22% del PIB, un 39% menos que la media de la UE. Con una inversión de 283 euros por habitante, la inversión en España queda muy lejos de los más de 1.000

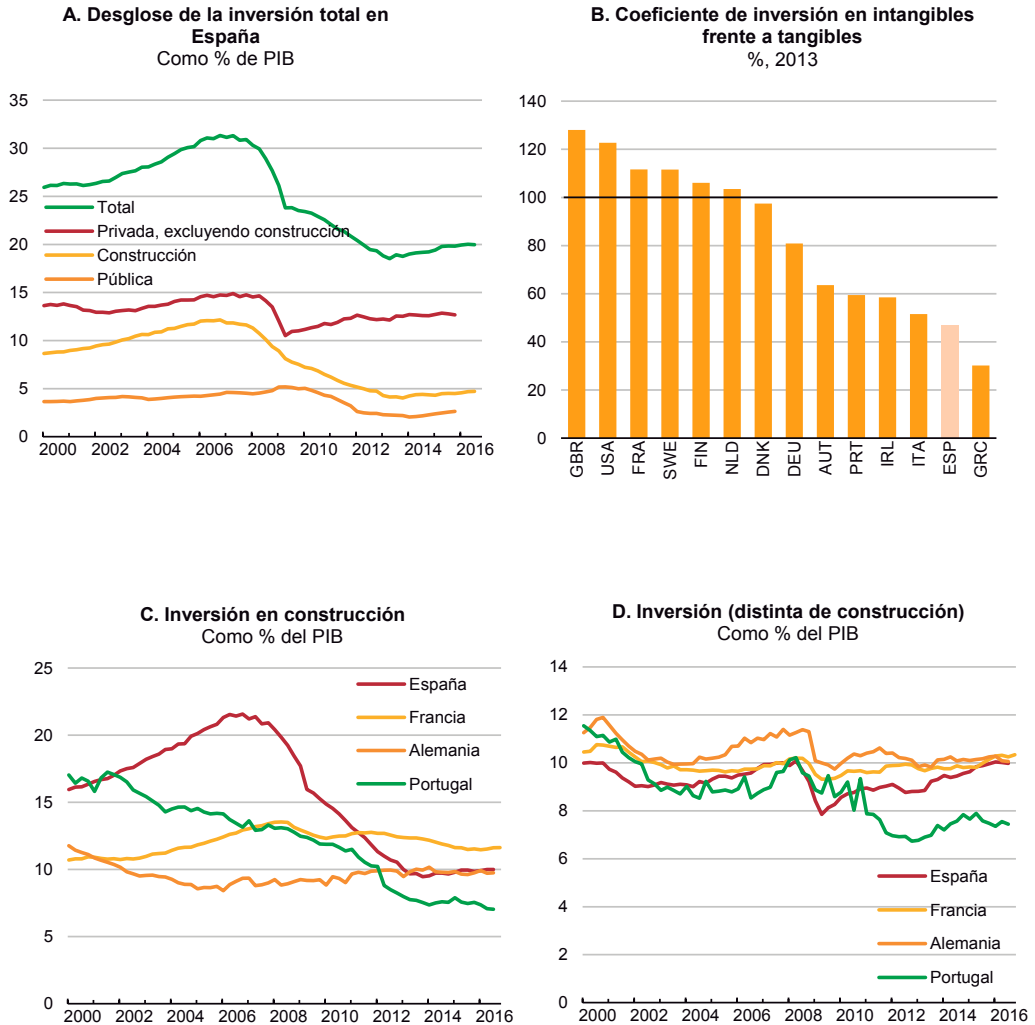
31 “OECD Economic Surveys: Spain”, marzo 2017, <https://www.oecd.org/economy/surveys/Spain-2017-OECD-economic-survey-overview.pdf>.

Figura 3. Activos inmateriales vs materiales en el sector privado: comparación internacional, 1995-2010 (% del VAB)



Fuente: Fundación BBVA-Ivie (2017).

Figura 4. Baja inversión en innovación



Fuente: OCDE.

invertidos por otros países europeos como Suecia, Dinamarca, Austria, Luxemburgo, Finlandia o Alemania. Con respecto al peso de la inversión privada en I+D+i, la media europea es de un 64%, frente a un 52% en España, lo que sitúa a España en el puesto 18 entre los países de la UE.³² Además, más de la mitad del gasto empresarial en I+D fue ejecutado por pymes, mientras que en países como Francia, Italia o el Reino Unido sólo ejecutaron alrededor del 20% y en Alemania menos del 10%. De acuerdo con el último informe de Cotec, desde el comienzo de la crisis se ha observado una concentración del gasto en I+D empresarial en un grupo cada vez más reducido de empresas. Hoy en día, el número de empresas que declaran realizar actividades en I+D es un 35% inferior al 2008.³³

Todo esto se refleja, por ejemplo, en la imagen de los productos y servicios españoles en el exterior, con las consecuencias que eso puede generar para la competitividad de las empresas por el “efecto país de origen” (*Country of Origin Effect*).³⁴ Por ejemplo, en los estudios del Reputation Institute³⁵ sobre reputación de países, España no sale bien valorada en los atributos que conforman la dimensión “Nivel de Desarrollo Económico”. Las principales debilidades de la reputación de España se concentran en la percepción sobre “Tecnología e innovación” y en “Contar con marcas y empresas reconocidas”, así como en la “Calidad de productos y

servicios”, situándose en las tres variables significativamente por debajo de los principales países europeos.

En otro reciente estudio sobre la imagen del *Made in*, en el que realmente lo que se valora es la imagen de “país de origen” de los productos y servicios y no tanto el país de fabricación, que es a lo que realmente haría referencia el concepto de *Made in*, España ocupa la 20ª posición del ranking, por detrás de hasta 13 países europeos.³⁶

Hay que tener en cuenta, al analizar estos datos, algunas consideraciones que afectan a la percepción de los productos y servicios españoles: (1) se trata de estudios basados en la opinión de los ciudadanos, del consumidor final, que en buena medida desconoce la existencia de empresas industriales, de construcción o B2B españolas con una fuerte implantación internacional; (2) de la misma manera, en ocasiones las empresas y marcas españolas con mayor presencia internacional no son identificadas por los ciudadanos de a pie como españolas; y (3) incluso entre el ciudadano de a pie la percepción no es igual para los distintos sectores y categorías y, por ejemplo, España sale mejor valorada en sectores como “Alimentación y bebidas” o “Moda”.³⁷ Con todo, los datos pueden estar mostrando que existe una distancia entre percepción y realidad, pero en todo caso reflejan una situación que en ningún caso debería ser obviada.

32. Alberto Peralta (Coord.), Ángel San Segundo y Rafael Fraile (2017), “La inversión en I+D+i 2017”, EAE Business School, abril.

33. “Informe Cotec 2017”, http://cotec.es/media/INFORME-COTEC-2017_versionweb.pdf.

34. “Country of Origin Effect”, Going Global, *The Economist*, noviembre 2013, <http://going-global.economist.com/en/2013/11/20/country-of-origin-effect/>.

35. “La reputación de España en el mundo. Country RepTrak 2016”, Reputation Institute, <http://bit.ly/2poHiXq>.

36. “Made-in-Country-Index (MICI)”, Statista, marzo 2017, <https://es.statista.com/grafico/8659/los-paises-con-los-made-in-de-mejor-reputacion/>.

Conclusiones

El propósito de este análisis no es poner peros a la buena marcha del sector exterior español, pero sí tratar de analizar sus fortalezas y debilidades para poder trabajar sobre ellas. Debemos estar satisfechos con el comportamiento del sector exterior en estos últimos años pero no podemos caer en la autocomplacencia y, si queremos que el sector exterior siga siendo un motor de crecimiento para la economía española, sería necesario hacer un esfuerzo por aumentar la calidad y la percepción general de la oferta de productos y servicios que España comercializa con el exterior, dependiendo menos de una competitividad vía precio y, por tanto, siendo menos vulnerables a la competencia de los países emergentes.

Cuando se analiza el grado de diferenciación y sofisticación de la oferta española se suele poner el foco en la tecnología, sin duda importante, pero no tanto en otros factores de competitividad como la innovación, el diseño y la marca (y cuando hablamos de marca no podemos dejar de tener en cuenta que es seguramente la fuente de ventaja competitiva más difícilmente imitable y además protegida legalmente frente a la copia). Es verdad que en España sólo el 55,3% de la exportación puede encuadrarse por su contenido tecnológico en los

segmentos alto y medio alto, reconociendo la propia Secretaría de Estado de Comercio que se trata de una de las tasas más bajas de la UE, pero –como hemos visto– la oferta española no sólo adolece de una baja inversión tecnológica. Por tanto, para poder competir en la economía mundial resulta necesario aumentar el gasto público y privado en Investigación y Desarrollo, incrementando asimismo su eficiencia, apostar por la diferenciación y los intangibles (innovación, diseño y marca), potenciar el tamaño medio de la empresa española e invertir en la formación y capacitación del capital humano.

Por supuesto que España cuenta con un buen número de empresas que ya apuestan por ese modelo y que son referentes internacionales de sus respectivos sectores,³⁸ una realidad muchas veces desconocida incluso por la opinión pública española, pero es necesario que sea asumido por el conjunto del tejido empresarial español y por las autoridades e instituciones competentes en la materia. Porque si queremos consolidar la internacionalización de la empresa española hay dos claves fundamentales: la formación, es decir, el talento, y la diferenciación, apalancada en ventajas competitivas que permitan generar preferencia y márgenes (y, por tanto, sostenibilidad y rentabilidad).

37. "Made In. The value of country of origin for future brands", Future Brand, 2015, https://carlofattisti.files.wordpress.com/2015/06/made_in_final_hr.pdf.

38. "Presencia de España. La empresa española en el mundo", Ministerio de Asuntos Exteriores y de Cooperación, diciembre 2015, <http://bit.ly/1L2H0Mm>.

The 8% leap in the Philippines: rebalancing partnerships and leading Asian growth

Ricardo G. Barcelona & Bernardo M. Villegas

European infrastructure firms are conspicuous for their limited presence in the Philippines. A lukewarm diplomatic context hinders their access to opportunities that play to their strengths. This paper suggests how they could reframe their strategic approach.

Summary

The Philippines continues to confound its critics. Prognoses of 'political crises' sinking the economy have become unfulfilled expectations. European diplomacy's concern with alleged extra-judicial killings risks condemning EU firms to losing out on US\$160 billion in infrastructure opportunities in 2016-22. But European firms could reverse this by committing to partnerships with Philippine firms. EU economic diplomacy could become more supportive by working with firms to promote their advanced technology, know-how and expertise.

Analysis

(1) Introduction

President Rodrigo Roa Duterte's direct and forceful demeanour and his refusal to accept European aid have confounded European diplomats, who are accustomed to a greater deference from Philippine leaders. While China and Russia have made some headway in their pecuniary diplomacy, European firms have been left to scramble for business in a lukewarm –if not frigid– diplomatic context.

The European focus on Duterte's 'authoritarian streak' and opposition to what are considered extra-judicial killings could be misguided. It ignores what the Philippines' economic performance over the past two decades represents. In the midst of a context of uncertainty, coupled with political turmoil, Philippine entrepreneurial ingenuity has managed to flourish, as evidenced by the following:

1. Constant GDP grew steadily from 2.89% in 2000 to a sustained 6%, hitting 7.69% in 2010 and 7.84% in 2013. The Great Recession from 2008 to 2012, which blighted

the US and European economies, led to only 4.26% growth in 2008 and a trough of 3.02% in 2011. Economic strength has been rewarded by an investment-grade credit rating.

2. Business Process Outsourcing (BPOs) grew from being a 'backyard' industry into a US\$25 billion concern, with the Philippines overtaking India over the course of a decade as the global leader in voice and back-office services.

3. Foreign remittances from overseas Filipinos topped US\$30 billion annually, a source of funding that fuelled consumption growth.

4. Philippine corporates are acquiring international companies, a reversal of roles from the formerly 'insular' and 'introspective' firms that are now seeking to make their mark abroad.

Admittedly, the diplomatic context constrains a broader European participation in Philippine infrastructures. To reverse such a disadvantage, European businesses may need to alter their strategic action by addressing the following questions:

1. What do the Philippines have to offer as an investment destination within the context of ASEAN¹ and the global economy in times of uncertainty?

2. To achieve the Philippines' economic objectives, what are the basic elements that open up pathways for European investment and financing?

3. What do European investors need to do to profit from the emerging Philippine opportunities?

The lukewarm diplomatic climate may have its roots in how 'polite society'² is torn between staying true to its perceived ideals and the desire to do business in emerging markets that are judged to fall short of its standards. To start with, due process in law and good governance are considered fundamental to securing investments in a sound market framework. Implicitly, judicial and policing powers, and their attendant institutions, are assumed to be in place and fully functional.

The Philippines inherited by Duterte and his predecessors is far removed from these ideals. Without a modicum of effective governance, drug syndicates hold sway in the judicial, legislative and executive branches of government. While nowhere near a failed state, where the politics of narcotics rule, the country's institutions have been sufficiently weakened so as to hinder socio-economic development. In the government's thinking, dismantling the drug syndicates is a fundamental step to eliminating systemic blockages. Given the enormous stake at risk, the drugs trade

1 Association of South-East Asian Nations, comprising Brunei Darussalam, Cambodia, Indonesia, Laos, Malaysia, Philippines, Singapore, Thailand and Viet Nam.

2 Sometimes referred to as the chattering class, 'polite society' in the Philippines refers collectively to the political class, intellectuals and the media that emulate the stance and values of the western 'cultural elite'.

will resist any moves to protect its turf and livelihood. In this competition for dominance, 'polite society's' preference for following the 'due process of law' is self-defeating, with society as its victim.

Imagine this scenario: an accused drug dealer is arrested by a corrupt police officer. The accused is arraigned in court by a corrupt judge following 'due process' that selectively ignores incriminating evidence. Under the presumption of innocence, the accused is inevitably acquitted. A President intent on taking decisive action and breaking this vicious circle is resisted to ensure he fails. In its self-righteous view, 'polite society' demands that the 'failed' President resigns –or is impeached– to leave the way clear for a Vice-president waiting in the wings.

In this game of political chess, European businesses are up against an aggressive China. The Philippines benefits from China's silk road and economic belt initiatives as a major investment destination. Russia is following suit, with Japan and Korea strengthening their already ubiquitous presence. Donald Trump's US is working to repair its historical but frayed friendship due to Barack Obama's stern criticism of Duterte's war on drugs.

(2) Duterte's pivot: reframing partnerships and economic transitions

Just what does Duterte's agenda of change aim to achieve and why does it inspire mistrust from the opposition and 'polite society'?

Quite simply, the dual pivots to Eurasia and the Philippine regions imply shifting influence and power. The traditional beneficiaries could see their relative shares decline as investments and growth shift to the regions. Globally, the rebalancing reallocates economic spoils. Specifically, the government's economic agenda emphasises the following:³

1. Enhance connectivity: by interconnecting regional markets through improved roads, rail, ports and communications, regional growth centres are created when production centres are linked to local, national and global markets.
2. Decongest Metro Manila: promote tourism and strengthen regional markets, enhance local governance and improve agricultural productivity to disperse economic prosperity while achieving inclusive growth.
3. Modernise agribusiness and logistics: adopt modern technologies to increase yields while improving logistics to augment the profitability of agribusiness ventures.
4. Modernise network infrastructures: enhance information technology infrastructures, energy distribution and telecommunications to support the further expansion of business process outsourcing, improve the provision of information technology services and broaden the access to knowledge and training.
5. Accelerate execution: simplify bureaucratic processes, reform taxation and

3 The government's programme of action was discussed more extensively in our three papers series: Ricardo G. Barcelona, Bernardo M. Villegas & Thomas G. Aquino (2016), 'Building a better Philippines together: RACE towards prosperity', *Policies and Issues in Perspective*, University of Asia and the Pacific, Manila, Philippines, August, last accessed 17/VII/2017, www.researchgate.net/profile/Ricardo_Barcelona/contributions.

resource allocation, and enhance access to global funding for business, infrastructures and social initiatives.

The tasks are cut out for European managers. Being amongst Asia's fastest growing economies, corporate opportunism no longer suffices as the foundation for a Philippine presence. What can European firms do in order to profit?

A deep analysis and understanding of what the Philippine market represents involves validating (or even questioning) what the media present as facts. The prognoses of doom are dispelled by how economic indicators are evolving. Using the analytical approach outlined in Figure 1, how the Philippine economy and its components interact is the basis for guidance in determining our thinking and subsequent discussions. We use current GDP to facilitate linkages to financial measures that use 'money of the day' values.

Public spending on infrastructure (A) is raised from 4.5% of current GDP in 2016, to a range of 5% to 8% by 2022. Private capital formation (B) is made more prominent with shares exceeding 30% of current GDP (from less than 23%). Improved infrastructures enhance productivity, connectivity and energy supply reliability that in turn feeds into raising employment and rural development. Income expands when remittances from overseas Filipinos and business process outsourcing (BPOs) (C) continue to grow, while trade and other income from abroad sustains its present pace (D). Rising income

fuels consumption (E), while improving financial literacy and greater access to financial products and services could shift part of that income to savings (F). The reallocation could alter sector prospects (ie, retail to property, for instance), where a heavier reliance on investments could favour longer-term commitments in property, agribusiness, tourism facilities and development or manufacturing.

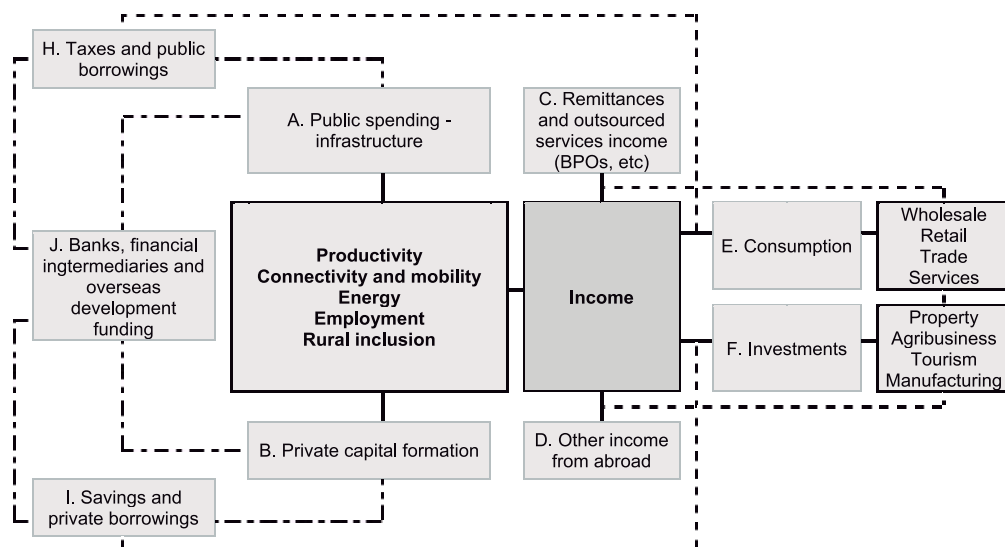
Annual infrastructure spending for 2016 to 2022 is estimated at Php1,333 billion (US\$32.52 billion). This has to be funded by increased borrowings (or by savings), improved tax revenues or, to a lesser extent, official development assistance (ODA). The financial services sector is ripe for innovation and greater openness to competition, to support what Gordon has described as 'investing the smartest / to prosper the best'.

At 13.64% of 2015 current GDP, ⁴ Philippine tax incidence is well below the Organisation for Economic Cooperation and Development (OECD) average of 34.2%. With Philippine tax rates higher than its peers, the low rate is realistically attributed to poor collection and leakages. By raising this proportion to 20%, the Philippines could raise tax revenues without imposing new taxes by US\$22.46 billion (US\$353.19 billion * 6.36%), enough to fund 69% of public infrastructure spending.

Remittances of US\$30 billion and BPO revenues of US\$25 billion annually are spent largely on consumption, instead of accumulating savings. Greater financial literacy and availability of savings.

⁴ This is based on current World Bank and Philippine Statistical Authority GDP data.

Figure 1. Economic flows and inter-relationships



Source: the authors.

In the light of the apparent opportunities in financing, why do Philippine banks fail to act? Consumer lending is proving too lucrative and requires less capital requirements than project financing under the Central Bank's rules.

(2.1) What is the record to date?

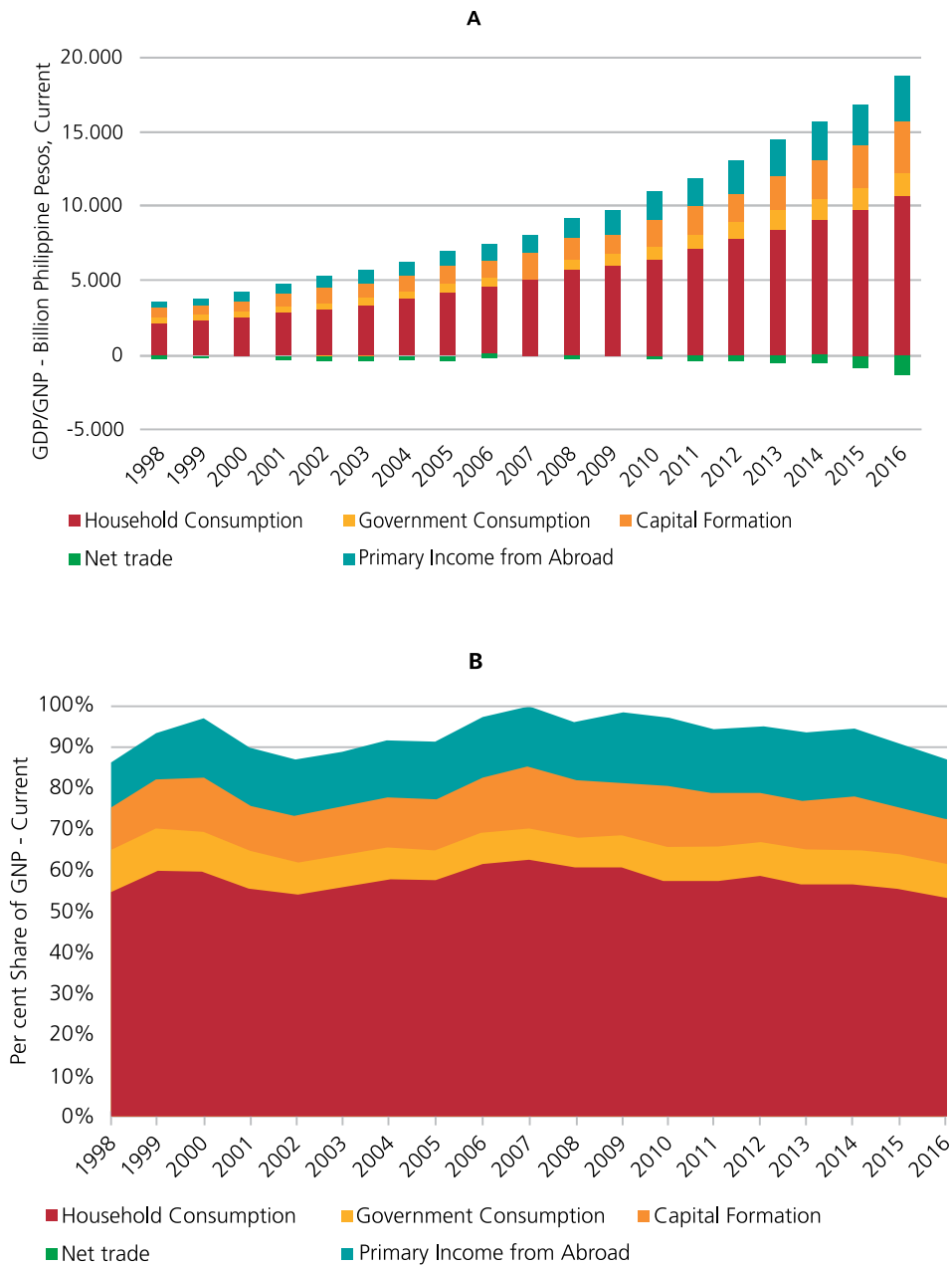
Over the past two decades (1998-2016) Philippine economic performance has been characterised by growth that is sustained despite local and global turmoil. Consumption (Figure 2A) has been dominated by dollar-based remittances and BPO revenues fuelled growth. Capital formation and foreign direct investments lagged behind the country's ASEAN peers and accounted for only modest shares

(Figure 2B). Trade and income from abroad were residual but an expanding proportion of current GNP. In effect, the economy proved resilient in uncertain times partly because of its large domestic base.

Volume expansion, with inflation remaining at bay, was a feature of Philippine growth. Figure 3A breaks down current growth from changes in constant GDP and inflation (or the difference between current and constant GDP). Figure 3B shows constant GDP (volume) growth and inflation (current less constant GDP growth).

Over this period the Philippines impeached president Joseph E. Estrada (the 'actor-President') in 2002. Faced with questions

Figure 2. GDP and GNP levels, growth and % share (current billion pesos)



Source of the raw data: Philippine Statistical Authority.

Figure 3. Economic and implied inflation rates of change

Source of raw data: Philippine Statistical Authority

regarding her political legitimacy, Gloria Macapagal-Arroyo's low popularity saw a doubling of current GDP (2002-10) that Benigno S.C. Aquino sustained through benign neglect. Notwithstanding Aquino's persistent under-spending in public works and infrastructure, the economy cruised along on the strong foundations laid by Macapagal-Arroyo.

Tax and customs-duty collections are the bureaucracy's weak spot. Their ill reputation as corrupt agencies appears to be well deserved. While any estimates at best lack rigour, revenue leakages are suspected to be as high as half, a level that gains credence given the country's low tax incidence, which is inconsistent with high tax rates. Within this imperfect system, prudent fiscal management and an expanding economy under Macapagal-Arroyo and Aquino placed Philippine debt at around 26% of GDP, among the lowest in ASEAN and globally. These observations have three policy and strategic implications for Duterte's presidency:

1. Tax collection efficiency, not necessarily higher taxes, is the decisive element in any tax reform.
2. Lower tax rates and simplified taxation could lower the incentives for tax evasion if combined with stiff penalties (and actually implementing them) for tax evaders.
3. Transparent tax and tariffs supported by a workable automated payment system to settle taxes and duties can reduce leakage.

For southern Europeans the phenomenon of underground economies is familiar territory. Its size is disputed. Corruption matters and has a cost for society. Duterte, rightly or wrongly, traces corruption's roots to the drug trade that he is committed to eradicate.

Duterte has estimated that there are around 4 million addicts or the upper end of the 1.8-4 million estimates. On a daily expenditure of Php200 per head, Duterte's calculations would value drug revenues at around Php800 million (US\$16 million), implying annual revenues of Php292 billion (US\$5.8 billion). This accounts for 2.7% of 2016 household consumption (2.0% of current GDP). Behind this industry, webs of corruption are entrenched within the government, with a backdrop of police protection and political patronage.

'Back of envelope' estimates can provide a perspective to the nebulous numbers game. On a 2016 current GDP of Php14,481 billion (US\$353 billion), a 9.4 percentage point (26% less 13.6%) difference in tax incidence implies a potential leakage of Php1,361 billion (US\$33.19 billion). On an average duty of 10% on an import value of Php5,348 billion (US\$130.44 billion), a 30% leakage would imply Php160.44 billion (US\$3.91 billion) is lost to the non-payment of duties. In 2016 public works expenditure was Php362 billion (US\$8.83 billion) where up to 40%, or Php144.80 billion (US\$3.53 billion) were potentially diverted as bribes. On these very rough estimates, up to Php1,958 billion (US\$47.76 billion) are potentially lost to drugs, corruption and bribes, accounting for

13% of 2016 current GDP, or around 18% of 2016's Php10,652 billion (US\$259.80 billion) household consumption.

Agricultural production and rural development were impaired by poor infrastructure, since farming areas are not readily linked to markets by roads. In Mindanao, where a number of the poorest provinces are located, rural development is held back by recurrent terrorist attacks. Mindanao's rich natural resources have beckoned investors since the Spanish colonial era. However, a fragile peace has hindered economic progress, leaving its prospects for prosperity unfulfilled.

The moral of the Philippine story is that economic resilience is displayed in full view amidst less than ideal political conditions. The economy is outpacing its peers, albeit at rates below its full potential.

(2.2) Divergent diplomatic responses, commercial consequences

Duterte's unconventional behaviour has been met with surprise. Asian and Russian diplomacy have chosen to seek some common ground. The global community's response is characterised by one of the following approaches:

1. Pecuniary diplomacy: premised on respect and non-interference in internal affairs, the allies work with the recognised

Philippine authorities to address specific areas of cooperation. The Japan International Cooperation Authority (JICA)⁵ embodies this approach, which China's 'silk road and economic belt' initiatives are taking to a new level.

2. Restoring old friendships: Trump's presidency is quietly re-establishing the close US military and economic alliance and cooperation ⁶ with an eye to an emergent China.

3. (Small) carrot and (big) stick diplomacy: the EU continues to tie aid to a compliance with implicit (or explicit) demand for observance of rules against extrajudicial killings.

Duterte equates European assistance to a 'licence to interfere' (and dictate) to a neo-colonial vassal state. 'Damned if you do, damned if you don't': when Duterte rejected European aid, he was branded 'erratic and inconsistent' by the political opposition. ⁷ Richard J Gordon, a Philippine senator and Duterte ally, provides a viable translation in 'polite society' language: 'When we refuse help we are forced to do things we once thought we can't do. Like working our hardest, saving our *darn best*, investing the smartest – to prosper the best. I think that is what the president is trying to do. And that's what all Filipinos should do'.

5 An established player in assisting Philippine policy and development initiatives.

6 Former ambassador Philip Goldberg was suspected by the government of working with the political opposition to overthrow Duterte. See the contrasting perspectives of the Philippine and foreign media: Yen Makabenta (2016), 'Philip Goldberg and the arrogance of power', *The Manila Times*, 29/XII/2016; and Melissa Chan (2016), 'Philippine president Rodrigo Duterte calls US ambassador "gay son of a whore"', *Time*, 10/VIII/2016.

7 Reuters (2017), 'Philippines declines aid from Europe: Official', 18/V/2017.

How did European diplomacy become so uniquely isolated?

A coincidence of errors inadvertently embroiled European diplomacy on the wrong side of Philippine politics. Simon Kuper's⁸ observation on the cultural elite offers a possible explanation: 'Trump voters see a class that talks equality while living privilege and exuding contempt'. The Philippine opposition pinned their hopes on Vice-president Maria Leonor Santo Tomás Gerona Robredo (Leni Robredo), to restore their political power through the Liberal Party's Plan B.⁹ The latter fizzled out when the opposition's numbers in the Philippine Congress dwindled to irrelevance, making it incapable of impeaching the President. Realising this, the Philippine opposition reverted to the notion that the President could do no right, finding support in the cultural elite's singular focus on extrajudicial killings that conformed to the European narrative. The ensuing 'word war' between Duterte supporters and critics took on the same ferocity as the siege in Marawi City by DAESH-inspired rebels.¹⁰

Duterte's loose talk and colourful language won him the undeserved title of 'mass murderer', as Robredo's UN Human Rights Council message in Vienna aimed to convey. Alleged killings of political rivals and critics dated back to President Ferdinand E. Marcos's martial-law regime. Europe's cultural elite condemned the succeeding Presidents Corazón C. Aquino,¹¹ Gloria Macapagal-Arroyo¹² and Benigno S.C. Aquino¹³ for their inability to contain the killings while ignoring the government's emphatic condemnations any extra-legal means to achieve its policy objectives. The European Parliament raised the stakes by officially condemning Duterte's war on drugs and planned restoration of the death penalty.¹⁴

Duterte's electoral platform focused on eradicating the drug problem. Political insiders attributed the spike in killings prior to Duterte's accession to power to cleansing the ranks of potential informers or witnesses by corrupt officials. While the numbers are in dispute,¹⁵ Duterte's colourful language

8 Simon Kuper (2017), 'What's wrong with the cultural elite?', FT Magazine, 25/V/2017. This is based on the book by Joan C. Williams (2017), *White Working Class: Overcoming Class Cluelessness in America*, Harvard Business Publishing.

9 Roberto D. Tiglaio (2016), 'Plan B: Yellows throw Roxas under the bus (again), so Robredo becomes VP', *Manila Times*, 12/V/2016.

10 An example is the interview in Hard Talk with Senator Antonio Trillanes, in which the BBC's Stephen Sackur offered counter-factual data refuting the former's assertions about Duterte's forthcoming political demise (<http://www.bbc.co.uk/programmes/p05618p8>, accessed 24/VI/2017).

11 Richard J. Kessler (1989), *Rebellion and Repression in the Philippines*, Yale University Press, Newhaven.

12 Alastair McIndoe (2009), 'Behind the Philippines' Maguindanao massacre', *Time*, 27/XI/2009.

13 Anastasia Moloney (2016, January 7), 'Killings of human rights defenders rise; PHL 2nd worst – rights group', GMA Online Network, 7/I/2016.

14 Note how it was reported by Russian TV (2017), 'Duterte tops Time poll as EU critics told 'stick to child porn'', 28/III/2017, and by the UK's Independent (2017), 'EU are "sons of bitches", says Philippines president', 24/III/2017.

15 Vice president Leni Robredo claimed more than 7,000 people killed as reported by The Straits Times (2017), 'Philippine vice-president Leni Robredo slams drug war', 15/III/2017. This was refuted by the then Senator Alan Peter Cayetano citing around 2,000 killed according to police statistics, claiming that the opposition counted as extrajudicial killing any death other than by natural causes. The problem is attributed to a lack of a commonly agreed definition of extrajudicial killings as presented in Christian D. Pangilinan (2012), 'The dispute over extrajudicial killings: the need to define extrajudicial killings as state sponsored acts', *Philippine Law Journal*, nr 86, p. 811-863; and Ateneo Human Rights Center (2017), 'Summary & extrajudicial killings in the Philippines', a submission to the UN Human Rights Council for the universal periodic review of the Philippines, 3rd Cycle, 27th session, 2017.

was interpreted as an implied admission of complicity to police killings of suspects as officially sanctioned, and points to his character failures. Through a leap of faith, in the eyes of polite society, these flaws made him unfit to govern.

The futility of the debates points to a more fundamental issue: what constitutes good governance and decisive leadership?

Operating under a constrained political system, great leaders have the ability to balance the forces that promote the common good. Navigating through competing interests and pitfalls, effective leaders rely on achieving the best outcomes with a minimum of damage. A flawless character may prove inadequate, as Europe and many countries discovered, to drive through successful societal transformation. For this reason, 'polite society' draws a blank after expressing its lament: 'What are you going to do about it?'

The paradox is evident: under a crescendo of 'polite society' criticism, Duterte's approval ratings remain 'very good'¹⁶ (Figure 4A), hitting a record after one year in office (Figure 4B). The economy continues to grow at a healthy pace while the opposition's poll ratings continue to plummet.¹⁷

(3) Scenarios and uncertainties

Often touted as an economy rich in natural resources, populated by a young, educated and qualified workforce, and supported by strong foreign remittances and services revenues, a flourishing future is on the cards. However, natural calamities and self-inflicted disasters often cloud the positive narratives.

Figure 5 summarises our assumptions for the three scenarios for 2016-22. A nuanced view emerges that questions the 'nothing is right' melancholia and the unbounded 'can do no wrong' enthusiasm.

Scenario 1: shooting star: 'ticking like a Swiss watch'

Under an aggressive infrastructure-spending programme,¹⁸ public spending takes centre stage, trebling the scale of works: 'on target, on budget' implies the rapid absorption of investments, reduced leakages and available competencies.

Scenario 2: Goldilocks, not too hot, not too cold

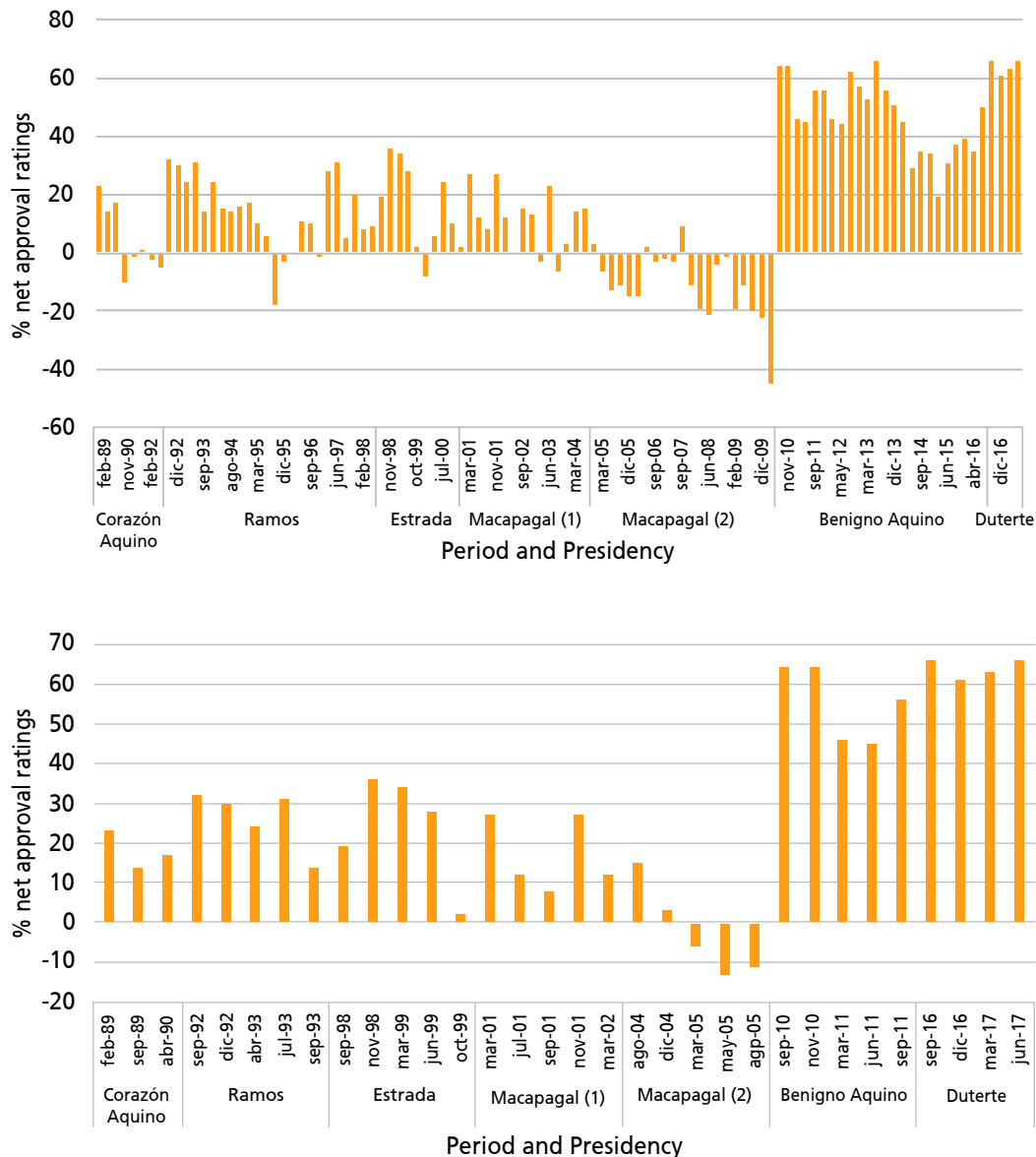
In an imperfect system, infrastructure builds up more moderately while success in curbing corruption and leakages is less pronounced. The uncertain global market backdrop could slow down currency inflows from remittances and business process outsourcing.

16 <https://www.sws.org.ph/swsmain/artcldisppage/?artcsyscode=ART-20170524165852>, accessed 26/V/2017.

17 Philippine Star (2017), 'Leni's approval, trust ratings dip', 18/IV/2017.

18 Appendix 1 lists a number of infrastructure projects that the Philippine Department of Public Works and Highways identified as priority expenditures.

Figure 4. Presidential approval ratings



Source of raw data: Social Weather Stations (SWS)

Scenario 3: bear hug, two steps forward, one step back

Bureaucratic hurdles and a limited absorption capacity by regional economies hinder timely execution. Lacklustre progress in containing corruption, accessing human competencies and deploying technologies erode confidence, slowing down capital formation and business expansion.

Figure 6 quantifies in graphs A, B and C how resources could be reallocated, whereas graphs E and F translate the feasible outcomes into per capita income measures. The government's optimism,

if or when fulfilled, could see average constant GDP growth of 9.83% (from Figure 4, current GDP growth of 12.83% less 3% inflation). Conversely, the pessimists would suggest 5.75% (7.75% less 2%). A realistic expectation is 7.67% (9.67% less 2%) under a Goldilocks scenario where the economy expands at a rate that is 'not too hot, not too cold'.

We now turn to where the government intends spending its php8 trillion infrastructure programme.

Figure 5. Scenarios and assumptions (figures in %)

Scenario, assumptions	Percent Variations			Share of Current GDP - Range in Percentage				
	Range 2017-22	RPI	Current GDP Growth	Capital Formation - Private	Capital Formation - Public	Government Consumption	Primary Income	Net Trade
1. Shooting Star: "Working like a Swiss watch"	Average	3,00	12,83	26,83	6,42	11,50	21,67	-9,00
Significantly reduceleakages	High	3,00	16,50	33,00	8,00	12,00	22,00	-9,00
High absorption, timely execution	Low	3,00	10,00	23,00	4,00	11,00	21,00	-9,00
Successful war on drugs								
2. Goldilocks: "Not too hot, not too cold"	Average	2,00	9,67	15,67	6,25	11,33	17,67	-9,00
Improved revenue collections, reduced leakages	High	2,00	10,00	20,00	7,50	12,00	19,00	-9,00
Improved absorption, delayed execution	Low	2,00	9,00	10,00	4,00	11,00	16,00	-9,00
Moderate success in war on drugs								
3. Bear Hug: "Two steps forward, on step back"	Average	2,00	7,75	9,42	4,83	10,92	16,33	-9,00
Average revenue collections and leakages	High	2,00	8,50	10,00	5,00	12,00	18,00	-9,00
Average absorption, delayed execution	Low	2,00	7,00	9,00	4,00	11,00	15,00	-9,00
War on drugs stall								

Source: Authors' estimates

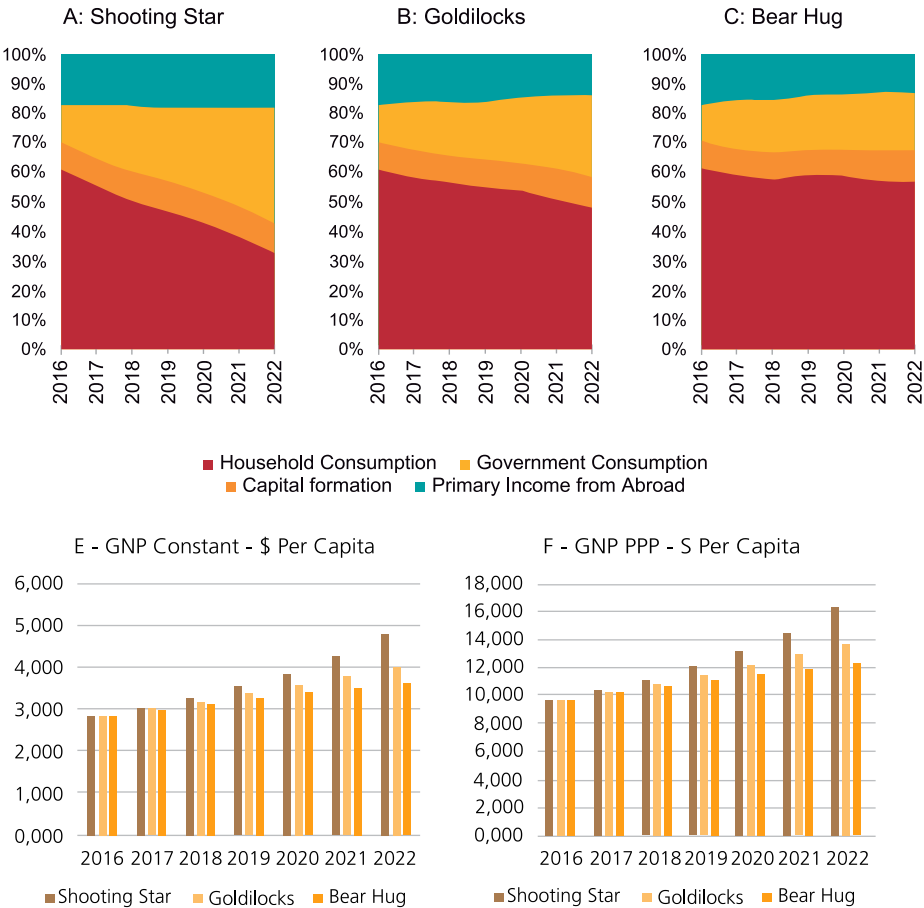
Using the underlying data of Appendix 1, Figure 7 provides an overview of the state of play as at July 2017. Cognizant of the changing stages of execution, graphs A to D give a sense of where the government is in terms of realising its projects. The list by no means presents a comprehensive overview since a sizeable number of projects are yet to be cost-out and are awaiting results for scoping their 'business case'.

(3.1) Challenges and uncertainties

Applying an intuitive approach, risk factors are scored in Figure 8 (1-lowest, 5-highest) to compare Philippine opportunities against those that firms may consider.

Corruption, counter-intuitively, is a manageable risk. With its 'democratisation', influence peddlers compete where the outcome is increasingly open-ended. Under

Figure 6. Three feasible economic outcomes



Source of raw data: Philippine Statistical Authority, authors' estimates

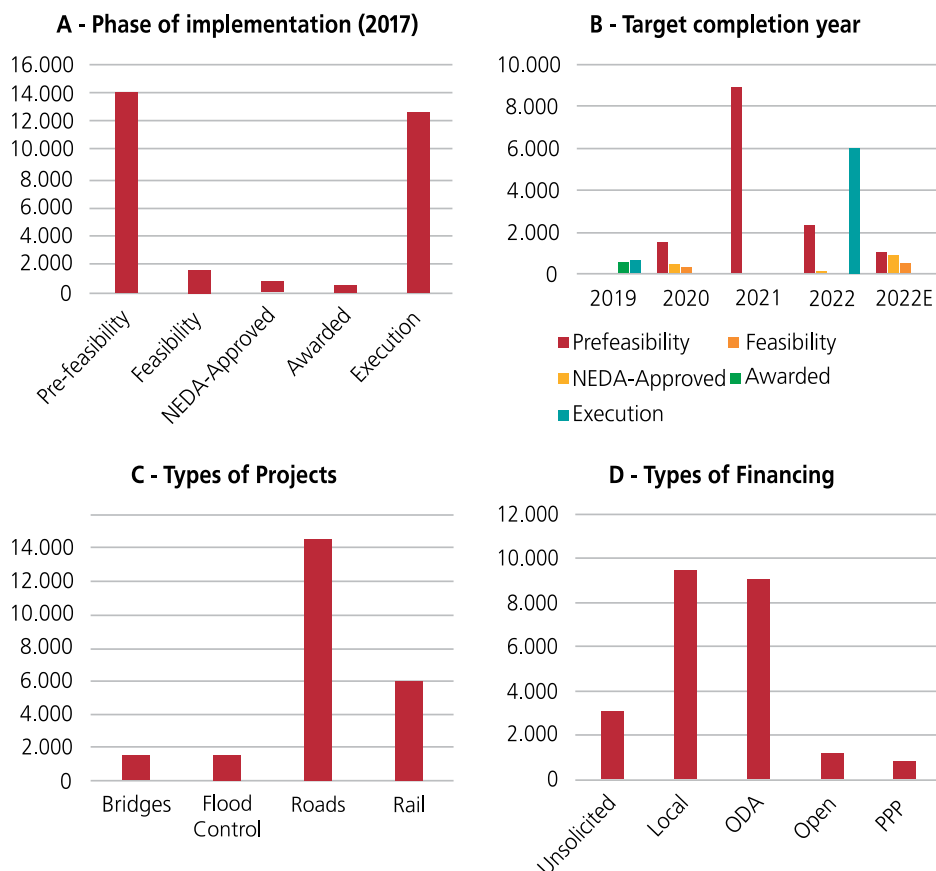
a more vigilant President, where seniority does not confer immunity, bribing officials becomes a trade-off between uncertain payoffs and the prospect of jail. In effect, corruption is seen as immoral, whose eroding economic value may hasten its demise.

External shocks are borne out by historical experiences as transient. The effects of the Asian crisis (1997) and the Great Recession

(2008) were partly offset by remittances and BPO revenues. While growing moderately, the Philippines re-asserted its growth trajectory in less than two years. With the Philippines more integrated globally, as a gateway to ASEAN or a hub, external dependency may increase.

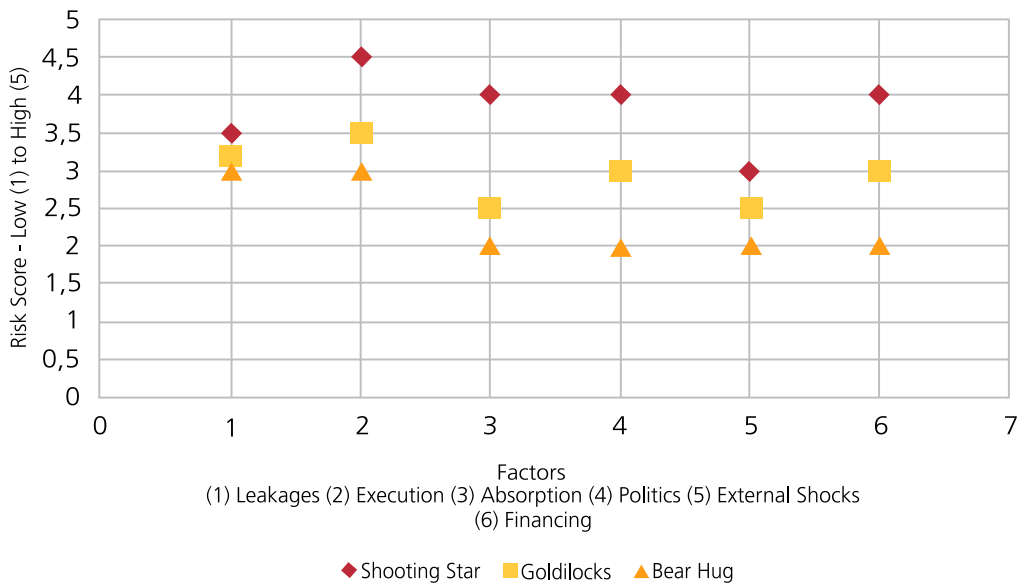
Execution, absorption capacity and politics are intertwined and are among the greatest risks to economic performance. As growth

Figure 7. Selected priority projects (million US\$)



Source of raw data: Department of Public Works and Highways; Department of Transport

Figure 8. Subjective risk score for each scenario



Source: the authors.

gathers pace, access to expertise and resources could tighten and deter successful implementation. This is where adaptive capabilities are critical, where hardware complements software to run regional economies at higher gears.

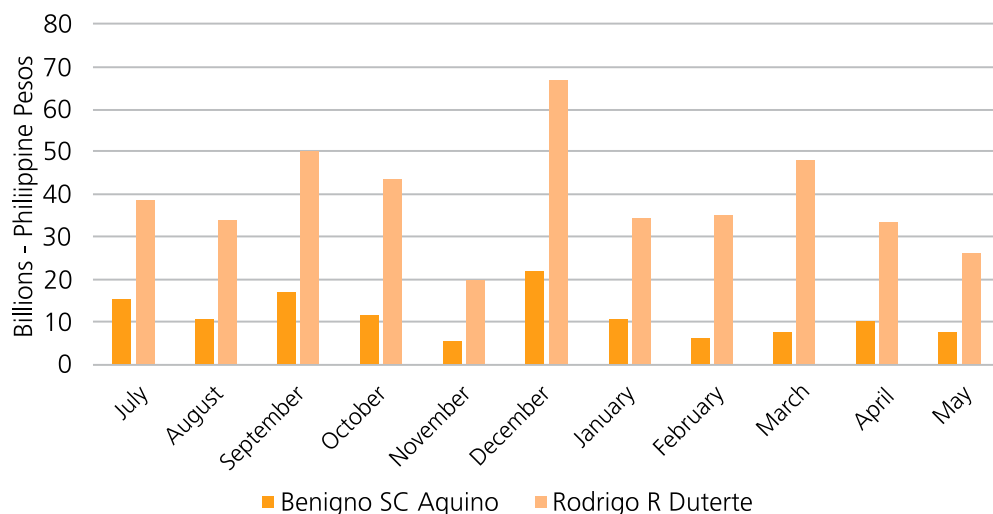
Chinese suppliers were plagued by quality and reliability problems.¹⁹ With Chinese firms increasingly called to supply and execute large-scale projects, supplier risks may increase significantly.

These constraints present opportunities for advisory or consultancy services, or

for European suppliers to compete on quality and reliability, by working in tandem with government and entrepreneurs. Paradoxically, ODAs may not look as compelling, paving the way for the European firms' re-entry –a long shot for now but a distinct possibility–.

Duterte's first year is promising in highlighting the government's execution capabilities (Figure 9). Aquino's first year significantly under-spent his infrastructure budget by choosing to cancel awarded contracts that significantly delayed implementation. By respecting Aquino's contracts: (1)

¹⁹ Mass Rapid Transit's (MRT) 48 defective rolling stock from the Dalian Locomotive & Rolling Stock Company continue to plague Metro Manila's rail transport system as reported by Audrey Morallo (2017), 'Senate to probe "unusable" China trains', *Philippine Star*, 3/V/2017. An earlier report highlighted similar quality issues with the China Southern Railway Qingdao Sifang Locomotive & Rolling Stock Company's 35 defective trains in Singapore in the report of Prashant Parameswaran (2016), 'Did China firm "secretly recall" defective Singapore trains?', *The Diplomat*, 5/VII/2016.

Figure 9. Comparative initial year's monthly disbursements

Source of raw data: NEDA, Budget Management, and BusinessWorld

Duterte achieved accelerated project implementation; and (2) demonstrated his respect for the integrity of government obligations. The 'low-hanging' fruit increased spending to Php461 billion during Duterte's first 11 months (vs Aquino's Php135 billion during his first full year).

The tougher challenges come in subsequent years. With new projects still under early stages of evaluation (Appendix 1), delays and bureaucratic obstacles, particularly in right-of-way disputes, might slow down the pace of implementation.²⁰

With banks experiencing excess liquidity, financing risks refer to the potential blockages that arise from a lack of

instruments to convert remittances into savings. With limited facilities for long-term savings, poor financial literacy and restrictive single-borrowing limits imposed on Philippine banks, the prospect of under-deployed cash sitting idle (or being frittered away in consumption) is quite real.

On balance, the Philippines' risk profile is counter-intuitive. As the growth trajectory settles to the pace of the 'Goldilocks' or 'bear hug' scenarios, the influence of politics and absorption capacity fade away, while remaining relevant. However, the more successful the government becomes, the more important political will shall be to enhance regional absorption capacity.

20 Romeo Bernardo & Marie Christine Tang (2017), 'Settling in', *Global Source Partners*, 16/N/2017.

(4) Where can European firms play?

The government has a flexible approach to tapping government funding, shown as 'local' financing in Figure 7D, and ODAs. Speed, cost competitiveness and availability are the main criteria while recognising the prospect of multiple-source financing.

ODAs usually favour their nationals or firms based in the donor's country to contract with the government. This is where JICA, and lately China, are comparatively well positioned to gain contracts on identified projects (Appendix 1a). The picture changes very little, although being more open-ended, for projects that are at the early stages of study (Appendix 1b).

European firms are disadvantaged when their governments focus on politics rather than on economics. They may resort to:

1. Partnering with Philippine firms that need to complement their offerings via the provision of technologies, know-how and specific competencies, potentially sidestepping barriers around ODA-funded projects.
2. Working closely with their respective governments to create niches in areas such as long-span bridge construction and related services, to open avenues for specialist contractors.

3. Cooperating with multilateral agencies such as the Asian Development Bank, the Dutch FMO or national aid agencies, in identifying and designing their offerings in energy, agribusiness, communications or tourism-related infrastructures among others.

This brings us back to how the EU's focus on the alleged extrajudicial killings is hampering European firms' commercial access. Having its €250 million aid rejected, offers of more substantial financing could face a similar resistance. By default, Asian firms would take precedence over European ones for consideration as lead proponents.

Counter-intuitively, the Marawi siege²¹ may provide a narrow avenue for European diplomacy to re-assert its relevance. As the siege is successfully quelled, the tasks of rebuilding, reconstruction or rehabilitation offer an opportunity, specifically:

1. Deploy modular construction techniques that reduce costs and accelerate programme execution.
2. Resettle displaced persons and the delivery of emergency services, coupled with the provision of healthcare, utilities and support facilities.
3. Restore, reconstruct or rehabilitate basic water, power and similar services using appropriate European technologies.

²¹ DAESH-inspired rebels occupied the city and declared a caliphate on Philippine territory, prompting Duterte to declare martial law for Mindanao. The Philippine Supreme Court reviewed and concurred with the factual bases presented by the government. Unlike Marcosian martial law, the 1987 Philippine constitution limits its duration to 60 days, which can be extended by Congress subject to the existence of a rebellion or invasion as the sole justification.

4. Introduce waste, urban sanitation and environmental management technologies to improve environmental quality.

Involvement in such ventures potentially resets, or even reframes, relations from a model that antagonises to a focus on resolving actual problems that matter to the Philippine government.

Conclusions

Philippine entrepreneurial creativity turns obstacles into opportunities. It turned BPOs into a multibillion dollar industry with minimal government assistance. Political risks are two-way situations: they can either hinder or open up gaps from which entrepreneurs can profit by exploiting bureaucratic inefficiencies, market imperfections and constrained capabilities.

The route to Philippine prosperity is two-fold: reduce leakages and strengthen institutions. The EU is well recognised for its work in institutional strengthening. Private business can deploy its experience in areas where it has a competitive edge. This is where the real challenges and opportunities lie.

In an open market economy, European firms compete with the best providers from the US, Japan and other Asian countries.

With infrastructure funding relying partly on ODAs, the opportunities are to a great extent tied to cash.

Europe could positively deploy the strength of its convictions. While China uses pecuniary benefits as its chosen diplomatic tool, Europe could impart the lessons and benefits that its more evolved justice systems have accomplished. European firms have a clear choice to make: engage in the Philippine and ASEAN market as a fully-fledged partner or reluctantly commit to the periphery of a fast-growing economy. By treating the Philippines as a marginal market, European firms may end up in the periphery of the ASEAN wilderness.

Europe's commercial interests are best served when its firms focus on what they can offer that the Philippine market needs. Without this thorough understanding and a concerted effort at establishing themselves as credible commercial partners, European firms may find themselves fighting over the crumbs left over from the feast that Eurasian and US partners have partaken.

The choice is evident.

Appendix 1. Selected priority infrastructure projects

(a) Projects in preparatory or execution phases

No. Project Description	Types	Funding	Agency	Target Completion	Pre-feasibility	Feasibility	NEDA - Approved	Awarded	Execution
1. Cavite-Laguna Expressway	Roads	PPP	DPWH	2020					35.682
2. Clark rail system	Rail	ODA	DoTr	2022					300.000
3. NLEX-SLEX Connector Road	Roads	PPP	DPWH	2020				23.302	
4. NLEX Harbour Link	Roads	PPP	TRB	2021				6.500	
5. SLEX Toll Road 4	Roads	PPP	TRB	2021			13.108		
6. Arterial (Plaridel) Road Bypass	Roads	ODA	DPWH	2020		4.125			
7. Davao City Bypass Tunnel and Roads	Roads	ODA	DPWH	2022		19.810			
8. Widening Gen Luis St-Kaybiga-Polo- Novaliches	Roads	Local	DPWH	2020			2.930		
9. Central Luzon Link Expressway, Phase II	Roads	Open	DPWH	2022	9.823				
10. North Luzon Expressway East, Phase I	Roads	Open	DPWH	2022E	44.610				
11. Davao City Expressway	Roads	China	DPWH	2022E	24.500				
12. Manila Bay Integrated Flood Control, Coastal Defense and Expressway	Flood Control	San Miguel	DPWH	2022E	399.660				
13. North Luzon East Expressway	Roads	Ausphil	DPWH	2022E	7.800				
14. Manila-Taguig Expressway	Roads	CLGP/ Citra	DPWH	2022E	40.993				
15. Manila-Quezon Expressway	Roads	GMMGCI	DPWH	2022E	66.700				
16. Canlubang Bay Bypass	Roads	Ecotoll	DPWH	2022E	36.774				
17. C-3 San Juan - Makati	Roads	Open	DPWH	2022E	10.500				

No. Project Description	Types	Funding	Agency	Target Completion	Pre-feasibility	Feasibility	NEDA -Approved	Awarded	Execution
18. Dalton Pass East Alignment Alternative Road	Roads	Open	DPWH	2020	4,800				
19. Bacolod Slay Airport Access Road, Phase II	Roads	Open	DPWH	2022E		1,534			
20. Capas-Botolan Road Improvement	Roads	Open	DPWH	2022E		7,580			
21. Rawis-Lao-ang Bridges, Northern Samar	Bridges	Open	DPWH	2022E	2,210				
22. Bonifacio Global City-Ortigas Centre Link Road	Roads	Local	DPWH	2020			1,950		
23. UP-Miriam-Ateneo Viaduct	Roads	Open	DPWH	2019			2,961		
24. C-2 R-7 Interchange	Roads	Local	DPWH	2019		2,200			
25. Metro Manila Interchange	Roads	ODA	DPWH	2019		4,024			
26. Metro Manila Priority Bridges Seismic Improvement	Bridges	ODA	DPWH	2022		4,290			
27. EDSA-Taft Flyover	Roads	Open	DPWH	2022E		2,700			
28. C-5 Kalayaan-Bagong Ilog Improvement	Roads	Open	DPWH	2022E	7,500				
29. Pasig, Marikina Manggahan Floodway Bridges	Bridges	Open	DPWH	2022		18,980			
30. Panguil Bay Bridge	Bridges	KEDCF	DPWH	2021	4,859				
31. Integrated Disaster Risk Reduction and Climate Change Adaptation	Flood Control	KEDCF	DPWH	2020		4,215			
32. Flood Risk Management, Cagayan de Oro River	Flood Control	JICA	DPWH	2022		8,549			
33. Metro Manila Flood Management	Flood Control	Local	DPWH	2022			23,465		
34. Ambal-Simuay River and Rio Chico Grande de Mindanao River	Flood Control	Open	DPWH	2022E	39,196				
Total					699,925	78,007	44,414	29,802	335,682

Notes: Projects without explicit completion dates are shown as 2022E. The dates could change as the project evaluation progresses.

Source: Philippine Department of Public Works and Highways (DPWH) and Department of Transport (DoTr)

(b) Projects in scoping phases

No.	Project Description	Types	Funding	Agency	Size	Status
1.	Laguna Lakeshore Expressway Dike	Roads	Open	DPWH	47 km four lane expressway	Bid preparation
2.	Camarines Sur Expressway	Roads	Open	DPWH	16 km expressway	Business Case study
3.	Quezon-Bicol Expressway	Roads	Open	DPWH	180 km expressway, connecting to (2)	Business Case study
4.	Batangas City-Bauan, Batangas Toll Road	Roads	Open	DPWH	10 km toll road	Short-listing of bidders
5.	TPLEX Extension	Roads	Open	DPWH	54 km expressway	Terms of reference drafting
6.	Delpan-Pasig-Marikina Expressway	Roads	Open	DPWH	26.5 km expressway	Terms of reference drafting
7.	Davao-Digos Expressway	Roads	Open	DPWH	60 km expressway	Terms of reference drafting
8.	Improving Growth Corridors in Mindanao Roads	Roads	Open	DPWH	265.8 km roads projects, nine packages	Pre-feasibility or feasibility
9.	Panay-Guimaras-Negros Island Bridge	Bridges	Open	DPWH	Suspension bridge (1.33 km); 5 long span bridges (2.9 km); Causeway (7.6 km)	Pre-feasibility
10.	Luzon-Samar Link Bridge	Bridges	Open	DPWH	3 long span bridges (4.9 km; 8.5 km; 12 km)	Pre-feasibility
11.	Leyte-Surigao Link Bridge	Bridges	Open	DPWH	23 km bridge to link Visayas and Mindanao	Pre-feasibility
12.	Mindoro-Batangas Super Bridge	Bridges	Open	DPWH	Long span bridge (8.5 km; 6.5 km) over water depth of up to 300 m.	Pre-feasibility
13.	Camarines-Catanduanes Friendship Bridge	Bridges	Open	DPWH	10.7 km two lanes bridge to access tourism sites	Pre-feasibility
14.	Cebu-Bohol Link Bridge	Bridges	Open	DPWH	27.5 km long span bridge	Pre-feasibility
15.	Cebu-Negros Link Bridge	Bridges	Open	DPWH	5 km long span bridge, with 2 km causeway	Pre-feasibility
16.	Bohol-Leyte Link Bridge	Bridges	Open	DPWH	20 km long span bridge, 11 km roads, 4 km causeway	Pre-feasibility
17.	Preparatory Survey for Cavite Industrial Area Flood Risk Management	Flood Control	Open	DPWH	Dredging, river widening, and embankment	Draft report submitted

No. / Project Description	Types	Funding	Agency	Size	Status
18. Pasig-Marikina River Channel Improvement, Phase IV	Flood Control	Open	DPWH	Channel improvement works, Marikina Control Gate Structure	Proposed JICA funding, for submission to NEDA
19. Marikina Dam / Flood Protection works	Flood Control	Open	DPWH	Feasibility study and detailed design under World Bank technical grant	Consultancy contract preparation
20. Flood mitigation - East Mangahan Floodway Area	Flood Control	Open	DPWH	Feasibility study under JICA assistance	Consultancy contract preparation
21. Davao River Basin Flood Control	Flood Control	Open	DPWH	JICA supported Master Plan and Feasibility Study of Davao River	Consultancy contract preparation
22. Parañaque Spillway	Flood Control	Open	DPWH	Feasibility study under JICA assistance	Consultancy contract preparation

Source: Philippine Department of Public Works and Highways

Political influence network in Twitter 2017

Juan Antonio Sánchez Giménez & Evgueni Tchubykalo

Brussels is gaining influence and political clout in the world although Washington remains the focal point of international politics.

Summary

Relations between think tanks and their various analysts on Twitter can provide a digital pointer to how political influence is evolving following recent international events such as Brexit, Donal Trump's election as US President and the re-emergence of Russia as a player on the international scene. The advent of the digital era and the new trends in international politics have led think tanks to understand and interpret the world scenario in accordance with their objectives and to adjust their influence accordingly. Thus, influence has found its place on the net.

Looking at how think tanks engage with each other on Twitter shows much about their nature and structure. Networks are global but power is exerted at the local level. Analysing think-tank trends in the network of influencers

can help understand the processes and research projects in which they are involved. Why is London losing influence as a hub to Brussels' benefit? It is paradoxical that while the European project seems in doubt, Brussels is actually flourishing in terms of influence and power.

Analysis

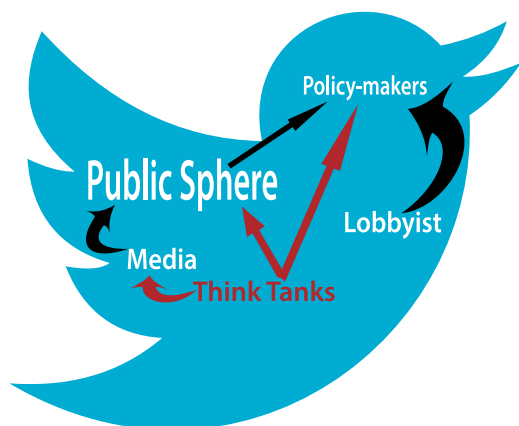
What is the purpose of a think tank and what kind of explicit goals do these institutions need to account for in their yearly overview? A think tank must produce and commit itself to ideas; identify possible recipients for said ideas and sell them with regards to a policy oriented cost-benefit analysis. Thus, political influence is found to be an inherent facet of every think tank, where 'influence' is understood as the process of generating tendencies within ideas and transforming them into policy propositions for the decision-takers.

In order to understand organised interests and influencer dynamics we must ask ourselves: how do think tanks achieve political influence within policy-makers?

During the 20th century, lobbyists and interest groups have been researched by sociologists, political scientist and economists such as Scott Ainsworth, David Austen-Smith and Peter M. Haas, with his analysis of Epistemic Communities. Similarly to their counterparts in the previous century, 21st-century think tanks have not had a different political approach.

However, with the changes brought about by the digital era, think tanks increasingly tend to expand their audiences and broadcast their information through the web and into the public sphere. Consequently, this makes them direct competitors of the media given their status of 'expert researchers'.

Figure 1.



Source: the authors.

However, influence is contextual and the digital context of the 21st century makes the policy processes of think tanks different. As stated by Joseph Nye, the digitalization process, a concept thoroughly discussed and debated over the past 15 years that has direct implications on the definition of power –a concept closely linked to influence–, has a direct effect on modern diplomacy processes.

This Diplomacy 3.0 which Nye alludes to recognises the power in the citizens' ability to communicate, interact and connect with other citizens or public institutions, politicians and civil servants available on the social web. Additionally, policy-makers see within these networks a way to better understand the societies which they govern. This is what Philip Seib defines in his Real-Time Diplomacy work as a basic and transparent element for the exercise of democracy.

21st century think tanks position themselves within this digital context, using networks in order to spread messages, ideas, policy recommendations and the establishment of relationships between each other. Now however, their targets are not just policy-makers anymore. Think tanks also seek to influence the media and two elements that, according to Jürgen Habermas, characterise civil society: non-governmental institutions and social movements.

Furthermore, even if access to information has drastically improved during the past 15 years, technological resource management allows 21st century think tanks to manage

their communication strategies in order to create competitive advantages. Additionally, good communication strategies are found to be key elements within the objectives of both think tanks and lobbyists with the purpose of gaining access to networks of political influence.

In order to measure the political influence of think tanks, different variables must be taken into account for different contexts. In this regard, it is useful to apply Scott Ainsworth and Randolph Sloof's game-theory model, which was used to analyse the relationships between lobbyists and policy-makers in the early 90s. The academic debate revolves around the complexity of analysing qualitative variables such as prior beliefs, information levels, order of moves and structure of communication and reputation on think tank influence, which can be applied both to 20th century lobbyists and 21st century think tanks.

In this regard, there is scant research analysing and quantifying think-tank influence. Gotothinktank.com, a University of Pennsylvania project, stands out due to its impact within the field. Its research, however, relies on questionnaire-based methodologies in order to generate several rankings within different fields that are categorised by elements of image and reputation, thereby ignoring levels of information, communication structures and ideological analysis.

Reputation analysis within international relations and public policy research is found

to be useful for the measurement of political influence levels. However, if the purpose is to obtain comparative conclusions between think tanks, this methodology lacks sufficient variables to properly contextualise such influences.

For Patrick Bernhagen the process of influencing consists of the lobbyist's relationships with policy makers, the policy-makers' commitment to the policy and the expected costs for reformulating the policy for both lobbyists and policy-makers. It is precisely within the relationship between influencers and policy-makers in the digital context where our analysis is set.

We attempt to establish the relations between think-tanks that are generated by their Twitter networks. Twitter provides us with the ability to generate a representative 'picture' of the interests and relationships of think tanks as a defining attribute of political influence, which we find to be much more interesting in contrast to the network's own activity.

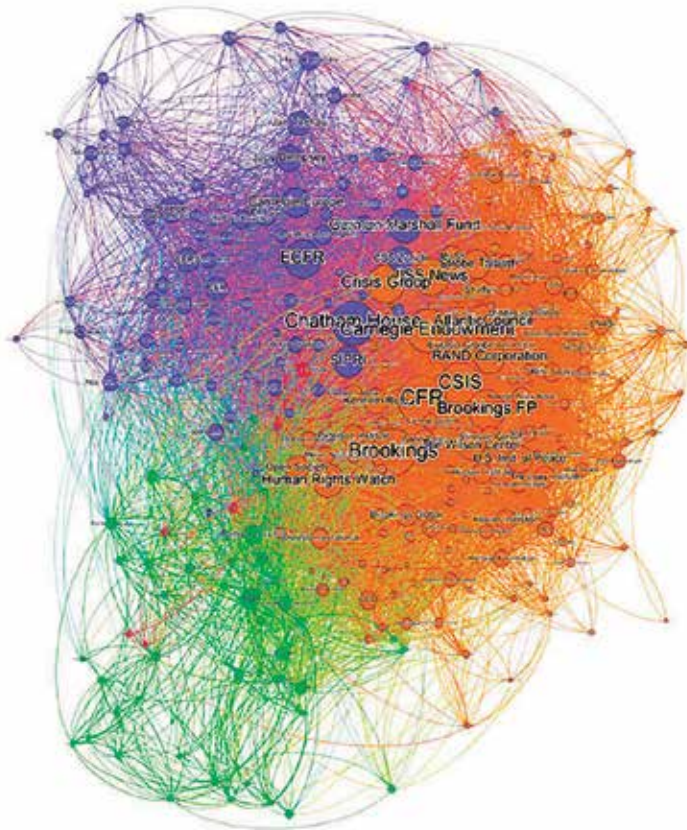
The global relations of think tanks

For the third consecutive year, the Elcano Royal Institute is introducing an analysis of political influencer relations on Twitter, which includes the most active think tanks and their associated active researchers on the social network. We have gathered a total of 695 twitter channels that include analysts and information centres that shape a small but influential network within international politics and diverse research areas in international relations.

Our representation of the influencers' network shows the degree of popularity that each Twitter channel –be it think tank or associated researcher– has with its network of trendsetters and opinion leaders. This is represented by the size of its node (a point in a network topology in which lines intersect), where a bigger node will indicate a higher degree of popularity within the network.

As mentioned above, our interests is in understanding the way in which think tanks achieve political influence with policy-makers. For this purpose –in the way we have suggested in 2015, along with Juan Pizarro and Juan Luis Manfredi in their structural analysis of the influence of think-tank networks in the digital era–, we need to understand the existing relationships

Figure 2. Global political influencer network



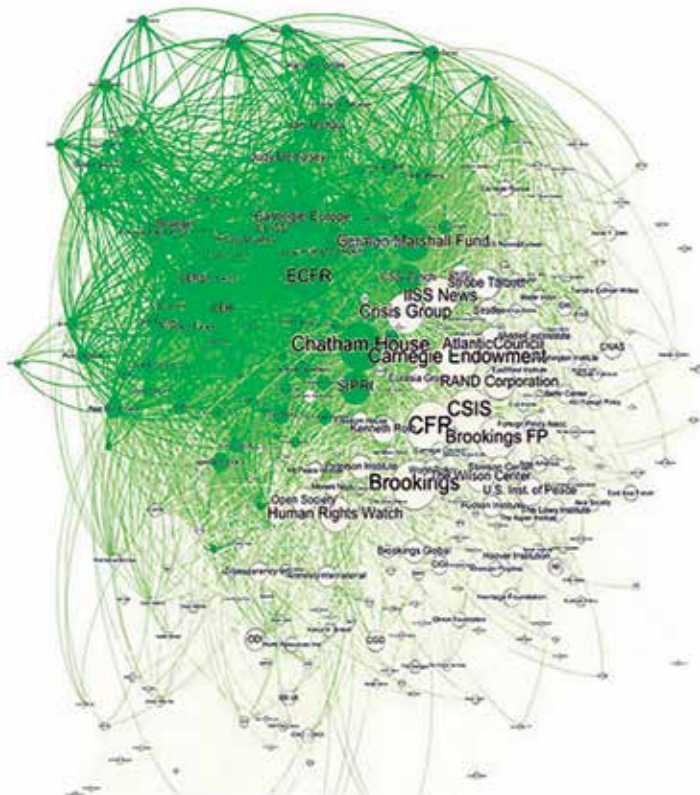
1. American Cluster 2. European Cluster 3. British Cluster 4. Russian Cluster 5. Latin American Cluster

Source: thinktanks.institutoelcano.org

between think tanks themselves and their relationships with the three most important international political hubs –Washington, London and Brussels–, including the goals and interests of policy-makers in each of these hubs. It is important to note that due to the gaps in Twitter use (such as its prohibition in China or the use of non-English languages), we have not identified any meaningful political Asian hub within our network.

With the goal of identifying existing relations between think tanks (and their associated researchers) we have simplified the political influence network established in 2017. By measuring network modularity we have identified five sub-clusters. We understand modularity as the ability of a network to be seen as a union of several modules, sub-networks, clusters or communities that interact with each other and shape a common logic within the global network.

Figure 3. European network (green)



Source: thinktanks.institutoelcano.org

Each module has elements that characterise it in comparison to other modules while maintaining its relation to the global network.

Thus, we have identified three clusters that we consider think tank groups, which are very similar to previous years because they revolve around the London, Brussels and Washington political hubs. A fourth cluster is articulated around Moscow as an emergent political hub, and the fifth identified cluster is an amalgam of Latin-American states that communicate mainly in the Spanish language, together with an amalgam of European, African, Asian and Middle Eastern actors that deal with economic development and environmental issues.

Brussels and Washington: the dominant hubs

In 2017 Brussels has not overcome Washington as the dominant hub but it has recorded an 11% rise and is 12% more active than in 2016.

Europe is more present than in previous years; however, Washington has not reduced its centrality within the network nor its influence over think tanks from East Asia and the Pacific.

Brussels has more power of attraction than London within our influencer network and the British cluster is found to be diminished in favour of the European cluster. Many British think tanks acquire European elements. This does not necessarily mean that they are becoming more European, rather, they are establishing more connections with continental sub-networks while their analysts

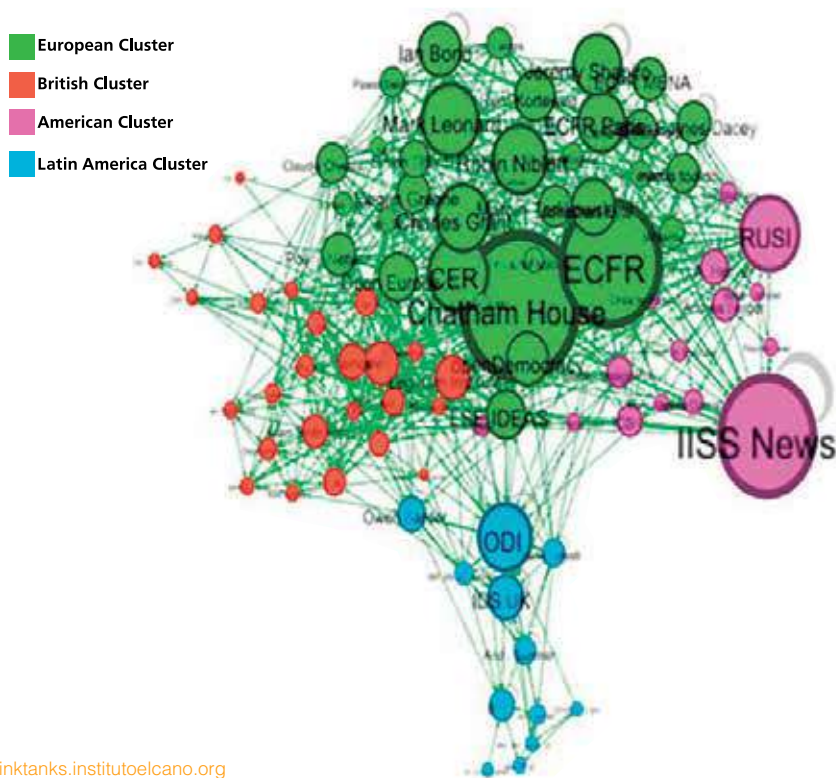
promote their relationships within European environments.

The European network takes advantage of the impact that Brexit has over British analyst centres in order to broaden its relationship networks. Many of the most influential British think tanks look towards Brussels in an attempt to unravel possible future scenarios in regards to Britain's exit from the EU.

The interests of London as a political hub lie within trade, international economy and development, which makes the London hub a bridge for the flow of ideas between Latin America, Europe, the US and some parts of Asia. Brexit is causing this nexus to weaken and many think tanks are starting to shift their relations towards other hubs such as Brussels or the so-called Latin-American cluster. For instance, the European Council of Foreign Relations (ECFR) is considering moving its offices out of London given its perception that the city is ceasing to be a central pivot in European foreign and security policy.

The British cluster becomes more homogenised and specialises in public policy with a focus on economics. In any case, London still prevails as the structural nexus of influence in global topics such as development, climate change policy and economic globalisation. At the same time, rather than fading, part of the London hub looks towards Europe with less of an intention to politically influence an ever more polarised European network, but rather to understand the different existing perspectives on Brexit and the future of the EU.

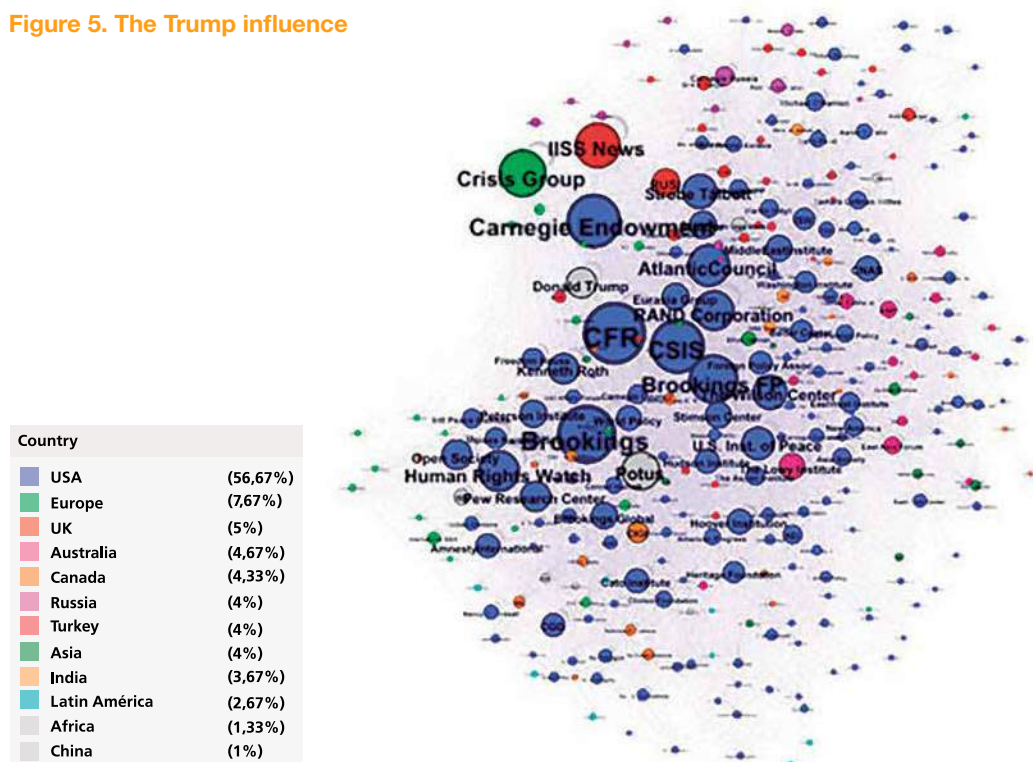
Figure 4. British network



The North-American cluster, which revolves around Washington and specialises in global security issues, is reducing its size possibly due to the indifference of President Trump's Administration to influencer networks. The North-American module includes some British, Turkish, Australian, Canadian and

European think tanks which are devoted to the analysis of international security and geo-politics. It is a network that is mainly categorised by classical topics within international relation studies, but it also includes some think tanks with an interest in public policy and local politics.

Figure 5. The Trump influence



Source: thinktanks.institutoelcano.org

In Figure 5 the grey dots represent Donald Trump's twitter channels @potus and @TheRealDonaldTrump. Trump's victory and his particular vision of what some have classified as a new form of public diplomacy has caused a certain indifference among the participants of our influence network. These presidential twitter channels are disassociating themselves from the rest of the network, which is reducing its interactions with the effective power in Washington.

With this 'new digital public diplomacy', the Trump Administration seems to be refraining from validating any type of political influence originating from external actors, at least for the time being.

The so-called 'Latin-American cluster' switches its focus and grows due to the increase in network modularity. It can be inferred that the interest in Latin American issues is growing but, on the other hand, is being subsumed in a sub-network where the Spanish language and Latin-American characteristics lose weight in favour of global issues and international economics.

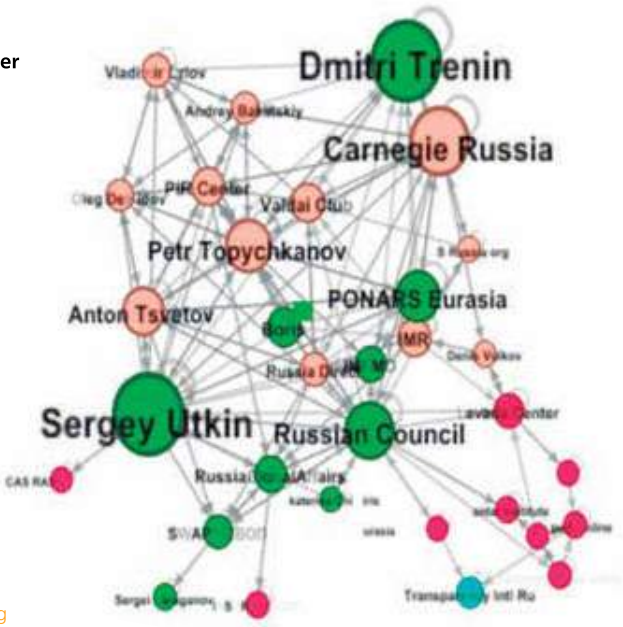
Influence according to Moscow

The Russian module is the big novelty in the Think Tank network in 2017. Absent in previous years, this emerging and still small cluster mainly communicates in Russian and works with areas related to Russian public policy.

While in 2016 most Russian think tanks and analysts had strong connections within the European network, in 2017 there are divergent elements that suggest that Moscow intends to enclose itself in order to protect its policy discussion from foreign influences.

Figure 6. The Moscow network

- European Cluster
- USA Cluster
- Russian Cluster
- Latin America Cluster



Source: thinktanks.institutoelcano.org

First, as regards the influencer network of 2016, it can be seen that a significant number of Russian think tanks have considerably reduced their Twitter activity while still maintaining their relationship networks.

Several important nodes, such as CPEI and fom_media, completely ceased their networking activities in late 2015 and early 2016 and furthermore it can be seen that all nodes within the Russian cluster are think tanks or institutions rather than individual journalists or researchers, while at least 50%

of Russian nodes belonging to the European cluster are individual, non-institutional accounts. It seems, therefore, that there is some political influence on what sort of information is generated officially through Russian information centres, while individual journalists are able to maintain some sort of independence in their behaviour within the network.

Additionally, it is important to note that only one third of Russian nodes have been grouped into what we identify as the Russian cluster according to its modularity factor,

with the other two-thirds spread evenly between the European and North American clusters.

For instance, in 2016, 20 out of 165 European nodes were of Russian provenance. This year, however, only 10 out of 238 European nodes were of Russian origin. This shows that the nodes in the new Russian cluster according to the network's modularity factor are gradually distancing themselves from previously stronger ties with European and North-American sub-networks (see Figure 7 above). The Russian Council

Figure 7. Petition in change.org to remove Levada Centre, an influential Russian think-tank founded in 1988 and that prides itself on its Western-educated academics, from the list of foreign agents

Исключите Левада-центр из списка иноагентов!

 **Дмитрий Рогозин** Москва, Россия



Firma esta petición

23,826 firmantes

Aún faltan 3 145 firmas para alcanzar las 25,000

 Ирина Осипова ha firmado esta petición

Source: Change.org

—a think tank specialising in geopolitics— is the main, and almost the only, intermediary between think tanks in the Russian cluster and the rest of the world; Sergey Utkin is the main Russian influencer despite being part of the European cluster.

There are common topics such as Trump, international relations, military concerns and geopolitics among Russian think tanks; those within the European cluster focus more on EU politics (such as the recent elections in European states) from an international-relations perspective while those in the North American cluster prioritise Russia-US relations. The key particularity of Twitter accounts in the Russian cluster seems to be its propensity to generate articles about foreign influence in Russia from a geopolitical and economic perspective.

Altogether, publications in the Russian language, governmental pressure on supposed foreign agents, the difference in chosen topics noted between Russian nodes inside and outside the Russian cluster seem to be an important factor in strengthening the relationship of these nodes within the Russian cluster and weakening its links with the rest of the network.

Conclusions

Recent political phenomena such as Brexit, the Trump Administration and the latest Russian political practices have given rise to changes in the global influence network over the past year.

Brexit has directed the focus on Brussels, as everyone looks towards it in order to understand such a complex political

process, and the Trump Administration has so far ignored the political influence of previously common channels.

Meanwhile, the Moscow cluster, with its isolationist policies, has isolated itself from foreign influences. This has led the network to polarise, as political interest in Washington, London and Moscow has become more localised, concentrating more on public policy. Furthermore, the network has also become simplified, as clusters establish fewer relationships between each other and more within themselves.

The size and influence of clusters also varies, as Brussels is growing, to the detriment of Washington and London. Moreover, Brexit and the Trump Administration's obstacles to free trade generate unrest in traditional networks of influencers thereby inducing a shift in their relationships; Trump, Brexit and Russian isolationist policies promote the growth of the European network because they reduce their own global influence by dealing mostly with internal issues. The Brussels cluster, on its part, is deemed the most stable as it seems to be maintaining the status quo in this regard.

To conclude, we have observed that Brussels has gained popularity within our global influence network, leading us to believe that 2017 might be the year in which Europe will have the opportunity to position itself at the forefront of many aspects of global political activity such as climate change, support for democratisation processes, human rights and international trade.

Kant vs Hobbes: elements of Germany's emerging grand strategy

Ulrich Speck

Putting its weight behind the status quo is at the core of Germany's emerging grand strategy. This involves keeping the EU up, the US in, and Russia and China out.

Summary

For decades, Germany has been embedded in three larger structures: (1) the transatlantic alliance; (2) European integration; and (3) the wider, US-led liberal international order. This international environment has been crucial for the country's success, allowing it to become a stable liberal democracy and one of the most powerful economies in a globalised world. As all three dimensions of this order are currently looking fragile, and as a more 'Hobbesian' international order seems to be emerging –the return to classical power politics–, Germany has become a more active defender of the existing international architecture. Three dimensions of its emerging grand strategy can be identified:

(1) keeping the US engaged in Europe; (2) maintaining the EU intact; and (3) engaging the challengers to the status quo.

Analysis

(1) Change in the air: the four crises affecting Germany

In the past few years, Europe has been shaken by a number of crises, involving the Euro, refugees and Brexit. From a technocratic standpoint, it would be relatively easy to solve these crises by moving towards a more federal EU state, transferring more power from the nation-states to the EU institutions. From a political standpoint, however, it has become clear in the last years that neither governments nor electorates are ready for such a transfer of power. Crisis management has been led by the capitals of the big member states, not by the EU institutions. And nationalism and euro-scepticism have made a comeback in Europe. At least for the time being, European integration seems to have reached its limits.



Germany would indeed be in deep trouble if a general shift towards power politics and a multipolar order were to take place.

The second crisis is the transatlantic crisis. Donald Trump has pledged radical change to his voters, also with regard to the relationship between the US and its allies. For him, the US in the past has cut a 'bad deal' with its allies, and he has been especially critical with Germany over its low defence spending and its trade surplus with the US. While his cabinet has steered the Trump White House towards continuity, towards a status quo in foreign policy, the President himself remains unpredictable and with him US policies. Even more crucially, Trump's criticism of the allies is shared by large parts of the American political establishment, and many voters want Washington to focus more narrowly on US interests. Overall it seems that the transatlantic relationship has lost its key importance for the US. And unlike Europe, the US has all it needs to be a major player in a more 'multipolar' environment, in which great powers cut their deals with little or no regard to less powerful countries.

This is an order which Russia and China apparently would like to see emerge: a more 'realist' world where the West stops emphasising liberal democracy and where the only international currency that matters is power, especially military power. Both countries see themselves as 'great powers', entitled to claim spheres of influence (or better, spheres of control). While the ruling elites in Russia and China depend on a functioning international economic order, they strongly resent its 'liberal' element, especially in two regards. On the one hand, they refuse to accept the element of equality between states that is inherent in the post-1945 international order; weaker states are not seen as sovereign. On the other hand, they fear democratic 'contagion', which is an existential threat to their polities. Both have become more assertive and aggressive in the last few years, with autocratic consolidation of power at home and a stronger push for spheres of influence abroad. The push, most visible in Eastern Europe and the South China Sea, is causing the fourth major crisis of the current order.

The fourth crisis is turmoil in the larger Middle East. The old 'social contract', according to which dictators redistributed parts of their countries' oil revenues in return for acquiescence to their heavy-handed rule is gone, but no new order based on a market economy and political participation has emerged so far. Chaos, violence and war are spilling over to Europe in the form of refugees and terrorism. Europe's response is largely focused on fighting terrorism and attempting to limit the influx of refugees. Europe must choose to either engage on a much broader scale or move towards a 'fortress Europe' scenario in which it is far more ruthless in combating the influx of migrants and refugees, despite this severely undermining its core European values.

(2) Germany in search of a strategy

The three dimensions of the international order that matter most for Germany are looking increasingly fragile: the European order embodied by the EU, the transatlantic relationship and the liberal international order. Born out of the ashes of the Second World War in 1949, and transformed through re-unification in 1990, Germany is perfectly adapted to the US-led multilateral order. For the 'Hobbesian' alternative –the kind of multipolar, power-based order that Russia and China prefer– Germany is badly equipped. Its international standing is based on economic power and soft power, international rules and institutions, and an open environment where the extensive cross-border movement of goods, capital and information is possible. And it continues to

reject military power for other than narrowly-defined defensive purposes. In Europe, Germany needs the EU as a joint instrument to manage intra-regional relations. In the wider world, Germany needs basic stability and a functioning international market, which includes rules and infrastructure for transport and communications. Regarding its own security, Germany relies on an alliance with more powerful partners, especially the US.

In the last years, Berlin has increasingly realised that it has to step-up its international role in order to keep this international order intact. In its first decades, West Germany relied on US leadership; there was little space and little need for German initiatives. The break-down of the Soviet-Union confirmed and strengthened the Western –US– order, with large parts of Eurasia joining the West either fully or partly (integrating economically but not politically). Globalisation appeared to be a relatively natural, self-sustaining process, transforming countries almost effortlessly into liberal democracies and market economies, into stakeholders of the liberal international order. Today, however, the picture is rather bleak. The EU is being challenged from within as well as from the outside, the longer-term US commitment to NATO has become questionable, and globalisation and the corresponding liberal international order are being defied not only by Russia and –partly– China but also by the 'America first' agenda which took Trump to the White House. These multiple crises have turned Germany into a leader by default. Economically, it is

the strongest country in Europe and one of the leading global economies. With its geographic location at the centre of the EU, its culture of compromise and its strong commitment to European unity, it is the only country that has what it takes to build a European consensus. Germany plays an increasingly important role in NATO and is co-leading the EU together with France. It is a member of the G7 and seen by the US, Russia and China as the leading country in Europe. While large parts of the population remain sceptical of a stronger international role, the political leadership has realised that Germany must do more and there has been discussion about the country's 'new responsibility'. Germany has, indeed, been playing a more significant role in the past few years. But what are its goals? What are the key dimensions of Germany's emerging grand strategy?

(3) The dimensions of Germany's grand strategy

(3.1) Keeping the US engaged in Europe

Germans have, as do most Europeans, a very negative opinion of Donald Trump. But for political Berlin there is a clear understanding that Germany needs to continue to work closely with the US, first because it relies on US security guarantees in Europe, secondly because the US remains the major player in almost every area and region that matters to German foreign policy, and third because Europe and the US remain close with regard to their interests and values, despite a number of disagreements. At the same time, there is a realisation that the transatlantic alliance is becoming more

fragile: 'There is no eternal guarantee for a close (US) cooperation with us Europeans', Merkel said shortly after Trump's election.

One way to keep the US engaged is to share a bigger part of the defence burden. Germany has stepped up its role in NATO, playing an important role in the measures aimed at reassurance and deterrence for NATO's eastern flank in the last years. It has done so in response to two sources of pressure: from its Eastern neighbours, such as Poland, and from the US. Berlin has also committed itself to the goal of spending 2% of GDP on defence. It is clear for Germany's leadership that the only way to keep the US committed to European security is to step up Europe's own efforts.

The other way to keep the transatlantic relationship strong is to forge even stronger economic links. That is why Merkel has decisively supported the TTIP, the Transatlantic Trade and Investment Partnership. While there is an economic interest in the TTIP, there is also a clear strategic dimension. The deeper economic transatlantic ties become, the stronger the incentives for the US to remain engaged in Europe and to care for it. Despite Trump having put the negotiations on hold, the process may not be dead.

Given Trump's massive unpopularity, keeping the transatlantic relationship alive is also a domestic challenge. For Merkel there was a considerable risk that during the election campaign she would be portrayed as Trump's poodle. While on the one hand she

had to reach out to the new US President in order to protect German interests, on the other she had to make sure that she would not be seen as his best friend. To navigate between the two, Merkel has built up a relationship with Trump's daughter Ivanka, inviting her to Berlin. She has also had a number of personal meetings and held phone talks with Trump, at which they have discussed geopolitical hotspots including Ukraine, Syria and North Korea.

As continuity seems to prevail in the Trump White House, today the transatlantic relationship looks much safer than in the early days of the new Administration. But the fragility of the relationship transcends Trump. The greater the burden the US has to bear –for European defence as well as for the liberal international order– the louder the voices in the US calling for retrenchment. The safest way to keep the US engaged and interested is more European engagement, on both the regional and global levels.

(3.2) Keeping the EU intact

Germany remains deeply committed to the EU. For most Germans, the EU is not just a tool to reach clearly defined (economic) goals but is an end itself. European integration is seen as the ultimate insurance against the return of a sinister German and European past: against the return of the competitive geopolitics that dominated Europe in the first half of the 20th century. That is why the concept of European integration has been deeply ingrained in Germany's DNA for decades. Almost all political parties of any significance are pro-

EU, even federalist in rhetoric. And the scant euro-scepticism there is, is very moderate in tone.

From a strategic standpoint, the EU is the platform which allows Berlin to jointly manage the European space together with its partners in the Union. This is beneficial not only in economic terms but also helps to overcome distrust and disagreements between European neighbours. Moreover, joint EU positions and action give the bigger member states the opportunity to multiply their weight on a global scale: by using economic tools such as trade agreements or sanctions, or by acting as a bloc in international institutions.

Keeping the EU intact currently means several things for Berlin. First, preventing a break-down of the Euro; secondly, finding ways to deal with the refugee crisis on an EU level; and third, preventing Brexit from undermining the EU's cohesion. The way to achieve these goals is to broker a consensus at the EU level. Typically, Berlin first consults with Paris and Brussels –with the Presidents of the Commission and the European Council– in order to determine the contours of a compromise acceptable to the leading players. If there is a joint position, there is a good chance for the others to buy it, a green light from the European Council.

Brokering a consensus is increasingly difficult, as the issues at stake at the EU level are increasingly politicised. Technocratic solutions have often worked in the past when the EU was largely about market integration.

But when it comes to core economic policies, the treatment of refugees and migrants, or relations with Russia, finding a meaningful compromise is often difficult, since governments have little room for manoeuvre when key national interests or identities are being challenged.

(3.3) Confront and engage: dealing with challengers

For many years, Germany's approach to the dominant powers in the East, Russia and China, has been driven by the interests of German business. Over the past years, however, Berlin has taken a broader, geopolitical view of its relations with both. It was Merkel who took a lead in the Ukraine conflict, co-managing the Western response to Russian aggression in tandem with President Obama. Both framed the Western position as motivated by the defence of the liberal international order. Merkel said that with the Russian attack on Ukraine, 'the principles and methods of reconciliation of interests in the 21st century' are at stake, that Russia is threatening 'the entire European peaceful order'.

Merkel has also broadened Germany's agenda with China, by including geopolitical issues such as the conflict over the South China Sea in the bilateral talks. And while Berlin has often complained about its limited access to Chinese markets (a lack of 'reciprocity'), it recently started to take a more hard-line approach to Chinese investment in German and European 'strategic assets'.

When it comes to defending the principles of international order, Germany's instruments

are those of a self-styled 'civilian power': mainly diplomacy and economic tools. Germany as a 'post-modern' power does not consider military means to be a part of its foreign policy toolbox (the deployment of German troops abroad only takes place in response to request from its closest allies –the US and France– and mainly involves 'soft-side' issues such as training, reconnaissance and air transport).

Furthermore, Germany typically softens confrontations with engagement. Merkel has not only pushed for massive sanctions against Russia but has also led diplomatic initiatives, talking far more with Putin at the height of the conflict than any other Western leader. And while Germany remains firm on sanctions and on its support for Ukraine, it is also poised to support a second Russian gas pipeline in the Baltic Sea, Nord Stream 2.

Conclusions and outlook

Germany is an economic giant, a major political player in Europe and beyond, but remains a dwarf in military affairs, deeply hesitant and unwilling to play traditional power politics. Unlike 'realists' expected in the 1990s, Germany has not used its newfound freedom of action to become a traditional power, more akin to France, the UK or Russia. Instead, Germany after unification was keen to remain embedded in transatlantic relations, European integration and the US-led liberal international order. Western Germany's self-styled identity as a 'civilian power' has not been transformed by the post-Cold War era and it remains the leitmotif of German foreign policy.

Germany is using its new weight in order to defend the status quo. A future beyond NATO, EU and globalisation remains unthinkable both for Germany's elites and the majority of its voters. Defending the web of institutions that was built up in the US-dominated West during the Cold War, and enlarged and deepened afterwards, is at the core of Germany's grand strategy. For Germany the only way ahead is to preserve these structures; the nationalist, sovereigntist alternative that exists in France, the UK or Poland is almost non-existent in German

discourse. And Germany would indeed be in deep trouble if a general shift towards power politics and a multipolar order were to take place. Its economic model is based on open borders and a functioning infrastructure for global trade, and its political mentality is with Kant, not with Hobbes.

Putting its weight behind the status quo is therefore at the core of Germany's emerging grand strategy. In other words, it involves keeping the EU up, the US in, and Russia and China out.

The shrinking Euro-Mediterranean policy space

Gonzalo Escribano

The transformations that have taken place in the EU's Mediterranean Neighbourhood have reduced the options for a shrinking Euro-Mediterranean policy.

Summary

This analysis addresses changes in the Euro-Mediterranean strategic context and the erosion of the economic incentives built into Euro-Mediterranean policy to deal with such transformation. It also puts the case for a reformulation of Euro-Mediterranean policies, but argues that, rather than pursuing an incremental continuity, the EU should engineer a more radical overhaul of its mechanisms of governance, its instruments and its discourse.

Analysis

There is a growing consensus regarding the calcification of Euro-Mediterranean

relations in recent years, whether in the guise of the Union for the Mediterranean (UfM) or the southern dimension of the European Neighbourhood Policy (ENP).¹ The transformations that have taken place on the southern shore of the Mediterranean rendered European strategies for the region obsolete years ago, and their inadequacy was already evident before the Arab uprisings broke out in 2011. Moreover, the priority placed on the European neighbourhood by the 2016 EU Global Strategy (EUGS) entails adapting Euro-Mediterranean policies and aligning their instruments to the new strategic context.² From an economic perspective, it is unclear that a future re-launch of the ENP or a bolstering of the UfM and their respective policy instruments would be enough to provide sufficient economic incentives to foster reforms among the EU's Mediterranean partners.

1 R. Youngs (2015): 'Introduction', in R. Youngs (Ed.), *Twenty Years of Euro-Mediterranean Relations*, Routledge Studies in Mediterranean Politics.

2 For the purposes of this document the term 'Euro-Mediterranean policies' encompasses all EU policies towards Mediterranean countries, the Euro-Mediterranean Association, the new projects managed by the UfM and the Mediterranean dimension of the European Neighbourhood Policy.

This paper argues that the Euro-Mediterranean economic policy space has been shrinking for years owing to the limitations that have restricted the scope and intensity of its application and have curbed expectations regarding its results. This involves an increasingly limited range of policy options amid a fluctuating hierarchy of objectives for European foreign policy towards the Mediterranean. Such a context appears to be inimical to a renewal of Euro-Mediterranean policy that does not consist of adopting incremental measures based on the same approaches (more commercial integration, more cooperation) for a more limited number of Mediterranean countries. However, the fundamental transformations witnessed in the region's political economy balances require much more than incremental continuation of the existing Euro-Mediterranean policies if they are to regain credibility. The question is how to reverse the decline in the effectiveness of Euro-Mediterranean policies and what type of governance, instruments and narrative the EU should adopt with its neighbours to its immediate south.

This analysis looks first at the change in the strategic Euro-Mediterranean context, subsequently contrasting it with the erosion of Euro-Mediterranean policies over the last decade. It then turns to the way in which both these phenomena lead to a

narrowing of the EU's policy options for the Mediterranean in terms of the political and geographical realms, expectations and narrative-building. The following section sketches out some initial proposals for re-founding Euro-Mediterranean relations, taking the four aspects mentioned above into account. The final section concludes.

The new Euro-Mediterranean context

The global and regional contexts surrounding Euro-Mediterranean relations have changed a great deal since the 1995 Barcelona Declaration, and the EU's strategic view of the Mediterranean has changed with them. At a global level, it appears that the international liberal order will have to be less ambitious than was expected just a few years ago.³ In Europe, the consequences of this new focus did not take long to emerge, with the geopolitical shift adopted by the EU in the 2016 EUGS, characterised by the strategic reorientation towards a liberal *realpolitik*, or hybrid, 'liberal redux' geopolitics.⁴

Together with principled pragmatism the EUGS implies there are more modest European ambitions in terms of modelling a global order in the EU's own image. The promise to pursue an 'effective multilateralism' contained in the 2003 European Security Strategy has been watered down into one of maintaining a

3 C. Powell (2017), '¿Tiene futuro el orden liberal internacional?', ARI, nr 56/2017, Elcano Royal Institute, http://www.realinstitutoelcano.org/wps/portal/rielcano_es/contenido?WCM_GLOBAL_CONTEXT=/elcano/elcano_es/zonas_es/ari56-2017-powell-tiene-futuro-orden-liberal-internacional.

4 See S. Biscop (2016), 'The EU Global Strategy: *realpolitik* with European Characteristics', Egmont Security Policy Brief, nr 75, June, <http://www.egmontinstitute.be/wp-content/uploads/2016/06/SPB75.pdf>; and R. Youngs (2017), 'Is "Hybrid Geopolitics" the next EU Foreign Policy doctrine?', LSE EUROPP blog, 19/VI/2017, <http://carnegieeurope.eu/2017/06/19/is-hybrid-geopolitics-next-eu-foreign-policy-doctrine-pub-71295>.

'rules-based global order', featuring as the last of the EUGS priorities. The importance assigned to security and the European neighbourhood and the reduced emphasis on promoting values mean that the objectives of EU foreign policy now seem to be more restrictive.⁵

This tendency is by no means new, at least insofar as it applies to the Mediterranean. It has been argued that the Neighbourhood and Euro-Mediterranean policies were reasonably aligned with the 2003 European Security Strategy, a document in which the EU showed itself as a civil and normative power prepared to apply a widely-shared political agenda; by contrast, following the 2011 Arab uprisings and the European financial crisis there is an appreciable lack of EU strategic vision for the Mediterranean and less confidence in its capacity as a transformative power.⁶ Thus, in the EUGS the meta-narrative of 'Europeanisation as modernisation' and of normative European power appears in a much more nuanced way, contrary to the reasoning that had hitherto informed the neighbourhood policy.⁷

The EUGS does not, however, provide any major developments in the types of economic incentives that would enable

reforms on the southern shore of the Mediterranean to be fostered: deep and comprehensive free-trade areas, with the inclusion of agriculture and services and new normative elements; the possibility of creating an 'economic area' with certain southern neighbours or broadening the Energy Community; strengthening bonds between societies by means of 'enhanced mobility', cultural and educational exchanges and civil society platforms; and the full participation of certain Mediterranean partners in European programmes and agencies.⁸

Perhaps the only innovation is the insistence on the resilience of neighbouring societies, a somewhat vague concept that spans everything from their capacity to reform themselves to their ability to confront climate change. However, the tensions between principles and interests and the ambiguity inherent in the term erode its potential as a guide to European foreign policy.⁹ The emphasis on resilience has been interpreted as a pragmatic retreat vis-à-vis democratisation, justified by the failure of all recent interventions and the conviction that it is essentially an endogenous phenomenon.¹⁰

5 H. Dijkstra (2016), 'One-and-a-half cheers for the EU Global Strategy', *Contemporary Security Policy*, vol. 37, nr 3, p. 369-373.

6 R. Aliboni (2013), 'The European Global Strategy and the Mediterranean', IEMed Focus, nr 105, <http://www.iemed.org/publicacions-en/historic-de-publicacions/focus/the-european-global-strategy-and-the-mediterranean>. The article refers to a document drawn up by four European think tanks, including the Elcano Royal Institute, not to the Strategy endorsed in 2016.

7 G. Escribano (2005), 'Europeanisation without Europe? A critical reflection on the Neighbourhood Policy for the Mediterranean', Working Paper, nr 23/2005, Elcano Royal Institute, http://www.realinstitutoelcano.org/wps/portal/rielcano_en/contenido?WCM_GLOBAL_CONTEXT=/elcano/elcano_in/zonas_in/dt23-2005.

8 European External Action Service (2016), 'Shared vision, common action: a stronger Europe. A global strategy for the European Union's Foreign and Security Policy', June, p. 25, http://eeas.europa.eu/archives/docs/top_stories/pdf/eugs_review_web.pdf.

9 A.E. Juncos (2017), 'Resilience as the new EU Foreign Policy paradigm: a pragmatist turn?', *European Security*, vol. 26, nr 1, p. 1-18.

10 S. Biscop (2017), 'A strategy for Europe's neighbourhood: keep resilient and carry on?', ARI, nr 4/2017, Elcano Royal Institute, http://www.realinstitutoelcano.org/wps/portal/rielcano_en/contenido?WCM_GLOBAL_CONTEXT=/elcano/elcano_in/zonas_in/ari4-2017-biscop-strategy-europe-neighbourhood-keep-resilient-carry-on.

A more critical standpoint has warned of the risk of falling into the 'deceptive comfort' of the 'stabilisation versus democratisation' argument and overlooking the fundamental lessons of the Arab uprisings.¹¹ On the other hand, it has also been argued that resilience is a dynamic concept that should not be confused with a static stability based on the acceptance of authoritarian regimes, while recognising that democracy cannot be pursued with a 'blind one-size-fits-all approach'.¹² Finally, it has been argued that a tailor-made approach based on resilience would involve much greater EU support for countries such as Tunisia, Morocco and Jordan, which could serve as 'resilient anchors' for Euro-Mediterranean relations.¹³ The political debate has economic implications, however, because this is one of the types of support that some of the countries concerned require most urgently.

These tensions are less evident in the realm of climate-change resilience, the other major innovation of the EUGS, than in the political and social realm. But the concept of 'energy and environmental resilience' may also prove debatable in its application. Specifically, the narrative of securitisation being used is equally problematic, with the focus on the consequences of climate change and

environmental degradation on potential conflicts in the European neighbourhood, strengthened by an explicit comparison with the security sector.¹⁴ It has been argued that the securitisation of climate change is not an ideal strategy, given that it may deflect attention from mitigation and adaptation efforts (climate financing, support for energy transition, etc) in order to strengthen security aspects (more resources for controlling borders or intervention in conflicts).¹⁵

Having furnished the pragmatism, next come the principles: to 'encourage energy liberalisation, the development of renewables, better regulation and technical transfers, alongside climate change adaptation and mitigation'.¹⁶ Here the problem is the almost total lack of clear objectives and effective instruments for attaining them in the European neighbourhood, as will become evident in what follows in the case of the Mediterranean. Social resilience also has an economic dimension, but it is scarcely mentioned and nor is it stipulated to what extent the existing mechanisms for managing the economic interdependence with the neighbourhood are consistent with it.

11. Y. El-Shirmy & A. Dworkin (2017), 'Egypt on the edge: how Europe can avoid another crisis in Egypt', ECFR Policy Brief, 14/VI/2017, p. 11, http://www.ecfr.eu/page/-/ECFR218_-_EGYPT_ON_THE_EDGE.pdf.

12. E. Soler & N. Tocci (2016), 'Implications of the EU Global Strategy for the Middle East and North Africa', Future Notes, nr 1, July, Menara Project, p. 3, <http://www.menaraproject.eu/portfolio-items/implicationseuglobalstrategy/>.

13. K. Kausch (2016), 'Resilient anchors in the Southern Mediterranean', Carnegie Europe, 30/IX/2016, <http://carnegieeurope.eu/2016/09/30/resilient-anchors-in-southern-mediterranean-pub-64740>.

14. 'Mirroring security sector reform efforts, energy and environmental sector reform policies can assist partner countries along a path of energy transition and climate action', EUGS, p. 27.

15. G. Escribano (2017), 'Energías renovables y renovación de la geopolítica', in *Energía y Geoestrategia 2017*, IEEE & Enerclub, Madrid, http://www.enerclub.es/frontBookAction/Biblioteca_/Publicaciones_Enerclub/Libros_y_articulos/EnergieoBook17.

16. EUGS, p. 27.



The Barcelona Process, [...] went into decline for various reasons, both political and economic, analysis of which exceeds the scope of this section.

What does seem clear is that achieving the security and resilience targets set by the EUGS, both social and environmental, requires the development of new common capabilities and a substantial reform of the institutional framework of neighbourhood (and Euro-Mediterranean) relations.¹⁷ By contrast, what has been witnessed in recent years is a Euro-Mediterranean policy in retreat, not only incapable of securing the objectives set by the EUGS, but also displaying prior symptoms of exhausting the existing instruments, basically the association agreements and, within them, free-trade agreements.

A Euro-Mediterranean policy on the wane

While the southern flank of the Mediterranean has risen in the European hierarchy of priorities and changed its strategic nature, the effectiveness of the regime complex that manages Euro-Mediterranean relations

seems to be in retreat. The Barcelona Process, set up by the conference held in that city in 1995, which created a comprehensive structure of association agreements with political, economic and social dimensions, went into decline for various reasons, both political and economic, analysis of which exceeds the scope of this section. Ranging from the deterioration in the conflict between Israel and Palestine to the inability to include agriculture in the free trade agreements, including the failure to make headway in the political dimension, the Euro-Mediterranean Association seemed to reach its natural limits a decade after its creation.

As recently pointed out, however, the EU never committed itself to a full deployment of all the economic incentives at its disposal.¹⁸ The new trade agreements being negotiated are now termed deep and comprehensive

¹⁷ M.E. Smith (2016), 'Implementing the Global Strategy where it matters most: the EU's credibility deficit and the European neighbourhood', *Contemporary Security Policy*, vol. 37, nr 3, p. 446-460.

¹⁸ K. Kausch, 2016, op. cit.

precisely because their forerunners were not, and are still not 20 years after being conceived. The 2003 European Neighbourhood Policy (ENP) was designed to complete the Euro-Mediterranean Association with a Europeanising normative focus befitting the vision that the EU had at that time of its own transformative effects.¹⁹

Despite its offer of participation in the single European market in exchange for normative convergence, the new policy passed more or less unnoticed and received a relatively frosty welcome among the Mediterranean partners, who detected in it a degree of normative expansionism. The offer of access to the single European market proved to be an excessively distant goal that could not be crystallised in short-term incentives. Countries such as Algeria even refused to draw up a Neighbourhood Action Plan, and the preferential arrangements, such as offers of advanced status, under this or other names, have proved to be ineffective in catalysing reforms to the extent that had been hoped. After the uprisings of 2011 there was a renewal of the ENP that again failed to extricate it from its 'identity crisis'.²⁰ The increasing complexity of the 'South' has clearly overwhelmed, at least since the Arab springs, the Euro-Mediterranean and neighbourhood institutional frameworks.²¹

The year 2008 saw the creation of the Union for the Mediterranean (UfM). Its narrative, based on major projects, replaced the

Barcelona Conference's discourse of shared peace and prosperity at possibly the least auspicious time. The founding of the UfM elicited a curious retrospective nostalgia for the Barcelona process: its greatest critics were precisely the first to miss its absence. It is true that the UfM was built on what it inherited from the Barcelona process and its framework of Association Agreements, including free trade areas between the Mediterranean partner countries and the EU. Indeed, it may be asked what added value the UpM has provided: its projects never succeeded in taking off and it lacks the necessary attributes to incentivise the economic reforms needed in many of the countries on the southern flank of the Mediterranean.²²

Despite all their problems, what have worked best in Euro-Mediterranean economic relations have been the foundations laid down at the Barcelona conference, essentially the free trade agreements and economic and financial cooperation. In reality, the UfM did not have to wait long to face the challenge to Euro-Mediterranean policy implicit in the Arab uprisings of 2011. It was a tough test, and the UfM soon exhibited its irrelevance, given that none of the proposed projects (ranging from an abandoned Mediterranean Solar Plan to a scarcely necessary Euro-Mediterranean university) addressed the causes underlying the uprisings, offering only responses that tinkered with the problem and technical

19 Escribano, 2005, op. cit.

20 R. Balfour (2015), 'The European Neighbourhood Policy's identity crisis', IEMed Euromed Survey 2015, <http://www.iemed.org/publicacions/historic-de-publicacions/enquesta-euromed/euromed-survey-2015/contents-of-the-6th-euromed-survey>.

21 H. Amirah-Fernández & T. Behr (2013), 'The missing spring in the EU's Mediterranean policies', Think Global Act European, nr 1/2013, March, <http://www.delorsinstitute.eu/011-15087-The-Missing-Spring-in-the-EUs-Mediterranean-Policies.html>.

22 G. Escribano (2017), 'Casi diez años sin proceso de Barcelona', *Boletín de Economía y Negocios de Casa Árabe*, June-July, <http://www.casaarabe.es/noticias-arabes/show/boletin-de-economia-y-negocios-de-casa-arabe>.

projects far removed from the demands of southern societies for greater participation, redistribution and transparency.

In short, it is a case of an initiative that sought to depoliticise Euro-Mediterranean relations precisely at the time that more political capital on the part of the EU and its member states was needed, and ended up creating a narrative that was unconnected to the political and social dimensions of the region's development. Although built on the relationship between equals forged in Barcelona, the emphasis changed from a political discourse to one based on politically innocuous and, in some cases, economically unviable projects.

While the UfM languished, the building blocks of the Barcelona process started to show signs of fatigue. For example, the free trade areas established with almost all the countries along the Mediterranean's southern flank were perceived by their populations as yet another strategy imposed by their elites to capture the rents of liberalisation.²³ The liberalising enthusiasm of dictators such as Ben Ali and Mubarak, which was merely rhetorical when not extractive, contaminated the processes of trade liberalisation for many years. Nowadays, in both Tunisia and Egypt, there is strong opposition to continuing deepening Euro-Mediterranean free trade, and it is openly debated whether it has had any positive impact on the population; worse

still, access to the European markets and financing is perceived as a perk exclusively for the elites and a major source of inequality of opportunities.²⁴

Algeria, which is outside the Neighbourhood Policy, has simply halted the dismantling of its tariff regime and is seeking to renegotiate the free-trade part of its association agreement. Morocco has been dragging its feet for years on the new deep and comprehensive free-trade deal on the grounds that it is asymmetrical, and the recent decision by the EU Court of Justice to exclude the Western Sahara from the fisheries and agriculture free-trade agreement with the EU runs the risk of seriously undermining the ongoing negotiations.

More regionally-focused alternative frameworks, such as the 5+5 initiative comprising the 10 countries on the western shores of the Mediterranean, lack sufficient traction. It is true that by limiting the geographical area of cooperation this initiative is assisted by a greater convergence of preferences and greater understanding of mutual interests. But the 5+5 initiative could prove to be little more than a platform for dialogue and, if it wishes, socialisation; the importance of which, given the delicate state of North Africa, should not be underestimated. The problem is that it lacks the economic mechanisms to offer

23 G. Escribano (2015), 'The Political Economy of North African Political Transitions', in Zoubir & White (Eds.), *North African Politics. Change and Continuity*, Routledge, Abingdon/New York, p. 3-17.

24 W. Haddouk (2016), 'Letter from Tunis', Judy Dempsey's Strategic Europe, Carnegie Europe, 5/11/2016, <http://carnegieeurope.eu/strategieurope/?fa=62681>.

commercial incentives, all of which are in the hands of the EU's trade policy. It is true that there is more room for manoeuvre in the area of bilateral development aid, but it is obvious that the EU's power of attraction is much greater than all the Union's southern member states combined.

Something similar is happening with the projects managed by the UfM: although it has limited soft power for fostering reforms among its partners on the Mediterranean's southern shore, the institutional framework and the political heft at its command scarcely leave room for other alternatives. In short, almost 10 years after the replacement of the Barcelona process's cooperative narrative by the technicalities of projects, it seems increasingly clear that nothing has been gained by the change and that the UfM has proved unequal to the task of re-launching the Euro-Mediterranean project or engaging in the strategic reorientation called for by the priority placed on the region by the new vision of European foreign policy.

The shrinking of the Euro-Mediterranean policy space

As has already been pointed out, circumstances both in Europe and along the southern flank of the Mediterranean have changed, and Europe's new foreign context requires the discourse to be updated. A growing sense of Euro-Mediterranean fatigue has set in on both sides: the EU has become frustrated at not reaping the rewards of its financial cooperation, while some of its Mediterranean partners continue fantasising about a Marshall Plan for the region, overlooking Europe's new economic

realities; as far as trade is concerned, the Mediterranean partners want to re-balance a relationship that they consider to be skewed, while European societies' appetite for new free trade agreements is clearly in decline. The shrinking nature of the space for Euro-Mediterranean policies is evident in (1) the limitation of their expectations, (2) the ever-shrinking number of partners along the southern flank where such policies are perceived as relevant and (3) the growing competition with new regional and external actors.

European policies towards its neighbours, including to the south, already suffered from a crisis of expectations before the EUGS had a chance to undercut them.²⁵ The perceived gulf between the EU's potential and the yields of its policies have had an impact on its credibility. The clearest contrast between Europe's potential to propel the economies on its southern flank and the measures actually taken is provided by the case of Tunisia. Amid the serious difficulties that the Tunisian economy was undergoing, the European Commission decided to raise the import quota for Tunisian olive oil, increasing it in September 2015 by 35,000 tonnes until 2017, in addition to the 56,700 tonnes already established by the Tunisia-EU association agreement. It is striking that after so many years negotiating and signing trade deals, facing a situation of serious economic crisis and only on an exceptional and temporary basis, the European solution should consist of raising an import quota by 60% over the course of two years and, in passing, simplifying its management by removing monthly quotas.²⁶

²⁵ Balfour, *op. cit.*

²⁶ G. Escribano (2016), 'Túnez se estanca en la economía', Working Paper, nr 10/2016, Elcano Royal

This type of restricted access to European agricultural markets should have been abolished years ago and replaced by an approach based on the integration of the value chain in the food industry. Indeed, the shared peace and prosperity narrative can no longer be founded solely on trade preferences and financial assistance for the creation of institutional capabilities. If there are hurdles to be overcome in signing a free trade deal with Canada, the difficulties in achieving something similar with countries such as Sisi's Egypt may readily be imagined. The same applies to Morocco, however, where the EU Court of Justice's recent verdict excluding Western Sahara from the agricultural and fisheries deal could catalyse European political and civil society opposition to future agreements, such as the conclusion of the new deep and comprehensive free trade deal and the renewal of the fishing agreement.

Meanwhile, Morocco's integration into Europe's industrial (and food) value chains continues to grow. An ever-greater share of EU-Morocco (and Spain-Morocco) trade is intra-industry, and even intra-firm, in nature. The bilateral trade in services and the foreign investment needed to develop these Euro-Moroccan industrial networks are also continuing to expand. It is years since Euro-Moroccan trade shed the inter-industrial 'tomatoes in exchange for manufactured goods' pattern that remains alive in the collective European imagination. Such a strengthening of productive integration calls for an urgent extension of free trade deals,

starting with the incorporation of agriculture and services, including professional services, as well as the adoption of European trade standards to obtain full access to the EU's internal market.²⁷

But in the new context and with the accumulated delays perhaps even this will not prove enough. It is possible that by this stage the major incentives that have been requested for decades, such as the full inclusion of agriculture in the free trade agreements and greater (though always limited) mobility for workers, have been rendered obsolete by the greater demands of certain societies along the southern flank, such as those of Tunisia and Morocco.

Apart from trade, other economic aspects of Euro-Mediterranean relations are also undergoing a period characterised by reduced policy space. For example, the failure of the Mediterranean Solar Plan, the UfM's hallmark project, creates a rather discouraging precedent regarding its ability to manage the Mediterranean's climate, energy and environmental resilience.²⁸ It is difficult to envisage how the UfM is going to be able to manage an agenda that includes the liberalisation of the North African countries' energy sector, the convergence of their regulations with European norms, the energy transition and climate change adaptation and mitigation.

Rather than its security-focused discourse, the EU should be developing an energy narrative that is more positive for its

27 G. Escribano & C. Sánchez (2015), 'Por la renovación del discurso hispano-marroquí', *Política Exterior*, nr 166, p. 74-85.

28 G. Escribano (2017), 'RES in the hood and the shrinking Mediterranean solar plan', in I. Solorio & H. Jörgens (Eds.), *A Guide to the EU Renewable Energy Policy*, Edward Elgar, Cheltenham, p. 265-288.



In the end, the EU is left with the three anchors of Jordan, Morocco and Tunisia, more by default than by strategic decision.

Mediterranean neighbours and better-aligned with its principles: replacing the emphasis on dependence with one of managing interdependence, progressing from the energy-rentier state pairing to another of energy for development, and addressing the problems of governance and transparency in the management of energy resources and the redistribution of their income among the population.²⁹ The shrinking space has also been noted outside the economic realm, for example in the foundational dossier of the Barcelona process for supporting civil society.³⁰

The waning of Euro-Mediterranean policies is also evident in its geographical space. The situation in Syria and Libya makes it very difficult for economic incentives to gain any traction whatsoever. In Egypt, the pragmatism with principles doctrine places (or should place) a ceiling on the

economic incentives the EU can provide to President Sisi. In Algeria, the EU has not managed to find incentives that facilitate the formation of alliances for reform. The lack of Algerian interest in continuing to liberalise trade leaves the EU devoid of its traditional incentives, while being unable to offer an attractive model of energy interdependence based on access to the European market for Algerian gas to incentivise economic reforms, particularly energy reforms.³¹

In the end, the EU is left with the three anchors of Jordan, Morocco and Tunisia, more by default than by strategic decision. It is not as though partners are deliberately chosen with an impact on regional stability: it is simply that not many eligible countries are left where the traditional economic incentives of Euro-Mediterranean policies remain workable; and as has been pointed out, the pool of candidates is shrinking.

29 G. Escribano (2015), 'Towards a Mediterranean Energy Community: no roadmap without a narrative', in Rubino, Ozturk & Lenziy Costa (Eds.), *Regulation and Investments in Energy Markets. Solutions for the Mediterranean*, Academic Press, Elsevier, p. 117-130.

30 R. Youngs & A. Echagüe (2017), 'Shrinking space for civil society: the EU response', European Parliament, Directorate-General for External Policies, Policy Department, http://carnegieendowment.org/files/Full_Text_-_EU_Closing_Space.pdf.

31 G. Escribano (2016), 'The impact of low oil prices on Algeria', Report, Center for Global Energy Policy, Columbia University, September, <http://energypolicy.columbia.edu/sites/default/files/energy/The%20Impact%20of%20Low%20Oil%20Prices%20on%20Algeria.pdf>.

The problem is that the new geopolitical situation has raised the level of European strategic preoccupation with the South, conceived as the 'inner ring' of the southern European neighbourhood, without any careful analysis being conducted of its specificities and interrelations, a basic prerequisite for designing strategies, distributing responsibilities and being able to make informed policy decisions.³²

The very geopolitical conceptualisation of the Mediterranean is at stake. In contrast to the essentially hybrid concept of an inner ring of friends governed by Europeanised norms, architectures more in keeping with the new Mediterranean reality are emerging. Kausch characterises the regional system of North Africa and the Middle East in the wake of the 2011 Arab uprisings as 'competitive multipolarity', in which various regional and outside actors vie in varying alliances, something that introduces superimposed and sometimes contradictory geopolitical dynamics.³³ Other authors suggest a structure of 'regional heteropolarity' spreading beyond states to include non-state actors.³⁴ The presence of new actors has underpinned the EU shift towards liberal realism in its southern neighbourhood and restricted the room for manoeuvre in Euro-Mediterranean policy even more.

Rearranging options

The aforementioned limitations manifest themselves in a reduced range of options in Euro-Mediterranean policy. If trade deals and economic cooperation shed some of their attractiveness and capacity for incentivising reforms, the EU's economic policies among its southern neighbours lose much of their effectiveness. 20 years of low-grade free trade, without full access to the European market for agriculture, services or energy, and lacking even a bare minimum of professional mobility, have ended up eroding the credibility and the transformative potential of Euro-Mediterranean policy.

As the reduction of the Euro-Mediterranean policy space coincides with an increase in the region's strategic importance, the question becomes one of how to structure a new policy befitting the objectives being sought: a stable and resilient neighbourhood. But one year after the EUGS, calls to revitalise Europe's policies towards its southern neighbours continue to be conspicuous by their absence. As pointed out in earlier sections, the full utilisation of the economic incentives at the EU's disposal may no longer be enough, although it continues being the first step towards restoring the credibility of Euro-Mediterranean policies. It is not enough therefore to pursue an incremental approach,

32 L. Simón & V. Pertusot (2017), 'Making sense of Europe's Southern Neighbourhood: main geopolitical and security parameters', ARI, nr 10/2017, Elcano Royal Institute, <http://www.realinstitutoelcano.org/wps/wcm/connect/9c3d8842-0a50-4aa2-a916-0172850e2ec4/ARI10-2017-Simon-Pertusot-Making-sense-Europe-Southern-Neighbourhood-main-Geopolitical-Security-Parameters.pdf?MOD=AJPERES&CACHEID=9c3d8842-0a50-4aa2-a916-0172850e2ec4>.

33 K. Kausch (2015), 'Competitive multipolarity in the Middle East', *The International Spectator*, vol. 50, nr 3, p. 1-15.

34 Eduard Soler, S. Colombo, L. Kamel & J. Quero (Eds.) (2016), 'Re-conceptualizing orders in the MENA region, the analytical framework of the MENARA Project', MENARA Methodology and Concept Papers, nr 1, November, http://www.iai.it/sites/default/files/menara_cp_1.pdf.

with free trade deals characterised by more and more adjectives and sectors; instead, what need to be adopted are new structures of governance, new instruments and, perhaps most importantly, a new narrative that bolsters the attractiveness of the EU on the southern shore of the Mediterranean.

As far as governance is concerned, Kausch has suggested that in the new age of 'competitive multipolarity' in the region the best thing for the EU would be to project its Euro-Mediterranean policy as a cooperative regional order based on flexible integration. Such flexible integration would include the possibility of participating in 'opt-in policy communities' for countries such as Tunisia and Morocco, creating a lesser prize than the prospects of enlargement in the East but greater than that being offered by the Euro-Mediterranean and neighbourhood policies.³⁵

This model also seems to be in line with the EUGS and proposals such as widening the Energy Community to the aforementioned countries and getting them involved in other European programmes. This entails the deployment of new instruments, such as participation in the European energy market or adhesion to an economic area akin to the European Economic Area. Although it would be important to establish at least which policy communities the EU considers open to such countries, the path of integration is also subject to limitations. These include the growing scepticism, mentioned already, towards more profound

free trade agreements on both sides of the Mediterranean and equally political issues, albeit with a technical component, such as the impossibility of offering Morocco entry into the EU Customs Union owing to its desire to maintain an autonomous trade policy (ie, its free trade deal with the US and greater tariff protection against third countries).

Lastly, there is a certain consensus that Europe's narrative on the Mediterranean requires much more than rearrangement. It has been argued that the EU's discourse on the Mediterranean since the 2003 Neighbourhood Policy has tended towards an emphasis on security and de-politicisation, mirroring the differences between Europe and its southern neighbours. It is thus suggested that the Euro-Mediterranean discourse be revised before addressing changes in the way its policies are designed, whether to develop existing policies or introduce new ones.³⁶ The same argument regarding the need to renew the discourse has been made for the energy sector and with relations with Morocco and Tunisia.³⁷

Conclusions

Demands for a recasting of Euro-Mediterranean policy need to start from the premise that the global, European and Mediterranean context is very different to the one that pertained in 1995 (the Barcelona Process), 2003 (the Neighbourhood Policy) and 2008 (UfM). This comes at the same

³⁵ Kausch (2016), *op. cit.*

³⁶ Münevver Cebeci & Tobias Schumacher (2017), 'The EU's Constructions of the Mediterranean (2003-2017)', MEDRESET, Working Paper nr 3, April, <http://www.iai.it/en/pubblicazioni/eus-constructions-mediterranean-2003-2017>.

³⁷ Escribano (2015), *op. cit.*; Escribano (2016), *op. cit.*; and Escribano & Sánchez (2015), *op. cit.*

time as the new strategic demand contained in the EUGS to prioritise the European neighbourhood, which in turn requires renewing the Euro-Mediterranean project. If it is to recover the impetus of its policies towards the Mediterranean, the EU cannot settle for another shake-up of the Barcelona process, their evolution under the UfM umbrella or reviews of the Neighbourhood Policy. For the purposes of renewal it will not do simply to push through and intensify some of the positive elements of past and/or present Euro-Mediterranean policies; rather it will be necessary to develop a new European project for the Mediterranean that is attractive enough to be capable of anchoring the expectations of its southern neighbours.

In a European context of strategic pragmatism and limited ambitions, before embarking on wholesale expansion and grand pan-regional designs, it may be helpful to reflect on the three elements that were emphasised earlier in this document: (1) regional governance that is more flexible but capable of realising all the potential of the economic incentives at the EU's disposal and incorporating new areas and mechanisms of integration; (2) concentrating on a smaller number of countries with

greater propensity towards reforms, but not abandoning those such as Algeria and Egypt where the political economy balances are especially complex; and (3) changing the Euro-Mediterranean narrative to make it more inclusive and attractive, especially for the population as a whole and not only for the elites.

In terms of Euro-Mediterranean economic policy, this entails abandoning low-grade free trade and opening up new opportunities of integrating into the European market. The participation of countries such as Morocco in European industrial networks demonstrates the potential for Euro-Mediterranean productive integration. As well as continuing to develop intra-industry and intra-firm trade, the new Euro-Mediterranean trade deals should ensure that value chains in the areas of agriculture, agribusiness and services are incorporated once and for all. Another field with the potential for opening up new opportunities is that of energy, both conventional and renewable. Cooperation in the area of renewable energy, sustainability and the fight against climate change, in particular, constitutes one of the vectors where the EU has the potential to construct a differentiating discourse in line with the requisites of a cooperative regional order.

The conundrum of Spain's recovering economy and stubbornly high unemployment

William Chislett

The economy has recovered from a deep crisis and is growing at more than 3% for the third year running, but the unemployment rate remains stubbornly high at 17.2%, though well down on the peak of 27.1% in 2013.

Summary

Spain's traditionally high jobless rate dropped to 8% in 2007 at the height of its boom, a level regarded as steep in other developed countries such as the US and the UK. The recession that followed the bursting of a massive property bubble pushed the rate to 27% in 2013. Thanks to an economy growing at more than 3% for the third consecutive year (the pre-crisis GDP was not recovered in real terms until the second quarter of this year), the rate is down to 17%. Some 1.5 million more jobs are needed to regain the pre-crisis employment level. The government's 2012 labour market reforms have made the firing end more flexible and lowered the GDP growth threshold for job creation. But most

new jobs are on temporary not permanent contracts, and there is still a gulf between outsiders and insiders. Part of the problem of the high unemployment rate lies in the Spanish economic model, based on tourism (a seasonal industry) and construction, though the latter to a much lesser extent. The education system is also at fault: at one end, the early school leaving rate for 18-24 year-olds is still high at 22.7% (36.7% in 2006) and at the other end more than two-thirds of graduates say they are overqualified for the jobs they find.

Analysis

Background

Spain's crisis, sparked by the bursting of a massive debt-fuelled property bubble, which was pushed by low interest rates, decimated jobs. The unemployment rate more than trebled between 2007 and 2013 to 27.3%, with the loss of 3.8 million jobs. High unemployment is not something new in Spain's dysfunctional labour market. Apart from the real estate boom period (2002-08), Spain's jobless rate since 1980 was at least 5 percentage points above that in Germany,

France, Italy, the UK and the US, 10 points higher in the early 1990s and 15 points in 2013 and 2014. Even in 2007, at the height of the boom, Spain's jobless rate was 8%, a disastrous level by the standards of other developed countries such as Germany and the UK.

Companies complained during the boom they could not find qualified workers to fill posts, which led some economists to put Spain's structural unemployment at 8%, regardless of the economic cycle and particularly among women and young people.

There are several reasons for the high unemployment rate, which to a small extent is due to the statistical effect produced by the numerator (the number of jobless) remaining high while the denominator (the size of the labour force) has declined, as a result of emigration abroad since the crisis by native and naturalised Spaniards and immigrants returning to their country of origin.

The most worrying factor, particularly during the boom, was the large number of workers with low levels of education and hence a lack of basic skills, most of who left school 2006 at 16 to work on building sites or in tourism. There was a correlation between the real-estate boom and the early school-leaving rate –the more houses built, the higher the rate–. In 2006 the number of housing starts was a staggering 856,561 and the early school-leaving rate for 18-24 year-olds was 36.7%. By 2014, with the economy barely out of recession, the respective numbers were 34,873 and 25.6%.

With wages for unskilled work rising faster than those for skilled work, many young people, particularly males, concluded that education did not pay. These low-skilled jobs in an economy excessively based on a labour-intensive but unsustainable construction sector were destroyed as soon as the economy ground to a halt. The number of construction jobs plummeted from 2.70 million in 2007 to just under 1 million in 2014 (see Figure 1).

Figure 1. Employment in Spain by sectors, 2007-17 (million jobs) (1)

	2007	2010	2011	2012	2014	2015	2016	2017 (2)
Services	13.66	13.40	13.19	12.71	13.23	13.57	13.97	14.07
Industry	3.29	2.62	2.52	2.38	2.38	2.48	2.52	2.60
Construction	2.70	1.57	1.27	1.07	0.99	1.07	1.07	1.11
Agriculture	0.93	0.80	0.80	0.78	0.74	0.74	0.77	0.85
Total jobs	20.58	18.40	17.80	16.95	17.34	17.86	18.34	18.63

(1) Average figures for each year.

(2) Average figures for January-June.

Source: INE, based on labour force survey.

The collapse of the construction sector also had a big knock-on effect on related industries, such as doors and windows, not to mention domestic appliances. Many of those who lost construction jobs were on temporary contracts as they were cheaper to sack than those on permanent contracts. These poorly qualified young adults formed a 'lost generation'.

The bursting of the property bubble also hit those banks with large exposures to mortgages and property developers, particularly savings banks whose number fell from 45 to two (and seven of those became banks), largely as a result of mergers. This led to the closure of more than 9,000 branches and over 60,000 job losses.

Another factor was the influx of immigrants. Spain's construction sector acted as a magnet for immigrants –their number soared from around 900,000 to more than 5 million in 2007–. In the decade before the crisis Spain received more immigrants proportional to its population of any EU country. They were particularly needed in the construction and agricultural sectors, as there were not enough Spaniards to work in them or prepared to work in them. At the peak of the boom in 2007, more than half of the 3.3-million non-EU immigrants in Spain, mainly from Latin America and North Africa, worked in the construction sector. When the economy went into recession, immigrants bore a large part of the surge in unemployment. The jobless rate among immigrants is still around 8 percentage points higher than that for Spaniards.

There is also a big regional divide in unemployment rates, varying between 25% in Andalusia and 10.5% in Navarre.

Labour market reforms

The conservative Popular Party (PP) tackled labour market reforms in February 2012, soon after coming into office. The aim was to make the market less rigid. The reforms were more ambitious than those in 2010 by the Socialist government (which led to a general strike) as they allowed companies to opt out of collective pay-setting agreements within industries and to make their own deals with workers. They also gave companies greater discretionary powers to adopt internal measures to limit job destruction. Dismissal regulations were also modified, redefining the conditions for fair dismissal and improving further on the greater clarity introduced by the 2010 reform, severance payments in the case of unfair dismissal for those on permanent contracts were reduced from 45 days per year worked with a maximum of 42 months to 33 days per year with a maximum of 24 months and the requirement of administrative authorisation in the case of collective redundancies was eliminated. Compensation for permanent contract termination in the case of redundancies for objective reasons was set at 20 days per year worked with a maximum of 12 months.

The reforms lowered the GDP growth rate needed to create jobs from around 2% to 1%-1.5%. Rafael Doménech of the research department of BBVA, Spain's second-largest bank, estimated that if these

reforms had been in place during the crisis, unemployment would have peaked at 20% instead of 27%, sparing a third of the rise in the jobless rate.

The measures contributed to wage moderation. The decline in unit labour costs since 2011 made Spanish goods more competitive on world markets, fuelling an export boom that helped pull Spain out of recession in 2013.

The current situation

It is difficult to gauge exactly how much of the job creation since 2012 is due to the reforms and how much to the recovery in the economy in the last few years. Some 3.8 million jobs have been lost since 2008 but only around half have been recovered. During its recession, Spain had the developed world's highest Okun coefficient (ie, the greatest sensitivity of employment to changes in the GDP).

Luis de Guindos, the Economy Minister, says that not until 1.5 million more jobs are created, and with it Spain returns to the 20.7 million jobholders it had in 2007, can the country said to have really come out of its crisis.

International organisations such as the IMF and the OECD have made much of Spain's growth in the last three years, one of the strongest in the EU, which has been quicker and faster than expected, but it should be borne in mind that the pre-crisis GDP was not regained in real terms until the second quarter of this year.

Spain has been helped by tailwinds in the form of low oil prices (Spain is a big importer of energy) and very low interest rates, thanks to the European Central Bank's monetary policy accommodation, that are easing the country's heavy debt burden (public debt has trebled in the last decade to 100% of GDP).

Today's growth, furthermore, is more balanced than it was during the boom period, which, among other things, generated a huge current account deficit of 10% of GDP (such a level is generally always a sign of trouble). The current account has been in surplus for the last four years and inflation is low. The surplus in the first five months of this year was due to the very positive tourism balance: without this the current account would be in the red.

Domestic demand is back as the main motor of the economy. Of this year's estimated growth of 3.1%, domestic demand is contributing 2.4 points and external demand 0.7. The sales of El Corte Inglés, Spain's biggest department store and a good barometer of consumption, were the highest last year (€15.5 billion) in five years, though the level of 2007 (€17.3 billion) has yet to be regained.

Spain today is producing the same output (GDP) as before the crisis but with 1.9 million fewer people working, underscoring renewed competitiveness. The construction industry is slowly picking up, but is very far from the levels of activity during the boom, the tourism industry goes from strength to

strength (forecast of 84 million tourists this year, almost 10 million more than in 2016) and exports have taken off (a record €140.8 billion in the first half of 2017). As jobs are created so consumption rises, which, in turn, spurs activity and creates a virtuous circle.

Jobs are being created at a faster pace than before but very many of them are seasonal and hence temporary, particularly in the tourism industry. For example, 172,900 of the 375,000 jobs created in the second quarter of this year (46% of the total) were in the tourism and hotel and catering trade. Including the 52,200 new jobs in construction and the 20,900 in commerce, 73% of the new jobholders were on precarious temporary contracts and hence unlikely to be sustained or subject to roll overs. Last year, 12.5% of the total contracts of almost 20 million signed were for waiters, just over half of which were for less than seven days.

The 2012 reforms have done little, however, to reduce the chasm between the conditions of temporary workers and those on permanent contracts. Temporary contracts were introduced in Spain in 1984 –when the unemployment rate was 20%– by the first Socialist government of Felipe González in order to make the labour market more flexible. Employers complained that the rigid and paternalistic labour market rules that continued after the end of the Franco regime in 1975 would put them at a disadvantage when Spain joined the European Community (1986) and became a fully-fledged free-market economy.

Employers were quick to use them and by 1997 around one-third of jobholders were on temporary contracts, three times the EU average and creating a two-tier system of insiders (those on permanent contracts) and outsiders (those on temporary ones). The proportion of jobholders on temporary contracts is particularly acute for those aged between 15 and 24. There was a decline in the temporary employment rate between 2008 and 2015 of more than 6 percentage points, but this was due to a sharp fall in temporary contracts (most notably in the construction industry) and not to an increase in open-ended contracts.

Greater job precariousness or flexibility, depending on how you view the situation, were graphically underscored on 30 June when a record 313,141 jobs were lost as contracts were not rolled over, while on 3 July a record 520,301 contracts were signed, mostly for the tourism industry. The number of Social Security contributors at the end of August, with the end of the main tourism season, dropped by 179,485 to 18.30 million, down from 18.48 million at the end of July, the highest figure since December 2008.

As contracts are for shorter and shorter periods, many more are being signed. The vast majority of the net employment increases since 2012 has been from temporary contracts. The 2010 and 2012 reforms have done little to encourage more employment on permanent contracts.

In 2016 the proportion of employee's aged 15-64 with a contract of limited duration in

Figure 2. Share of temporary employees aged 15-64 in EU countries, 2016 (% of total employment)

	%
Poland	27.5
Spain	26.1
France	16.1
Italy	14.0
Germany	13.2
UK	6.0

Source: Eurostat.

Spain was 26.1% compared with an EU-28 average of 14.2% (see Figure 2). Ninety-one per cent of workers in Spain in 2016 took a temporary job because they could not find a permanent one, compared with an EU average of 62%.

Successive reforms to tackle the duality problem have failed. Generally speaking, neither the trade unions nor employers are really interested in changing the situation. Temporary contracts suit employers as it gives workers limited protection, while trade unions are mainly interested in defending the interests of insiders as they account for most of their members. One of the perverse effects of temporary contracts is that they discourage employers from training their workforce.

Ciudadanos, the centrist party which supports the minority PP government in parliament, promised to introduce a single employment contract to level the playing field between temporary and permanent workers, but nothing has happened.

The two most serious labour market problems are youth and long-term unemployment. More than 40% of those under 25 are unemployed (see Figure 3), down from a peak of 53% in 2014, and close to 10% of those without work have been jobless for more than a year (in 2007, this rate in Spain was almost the lowest in the EU).

A factor at play in youth unemployment is that early school leavers can no longer bank

Figure 3. Youth unemployment rate, 15-24 year-olds, 2007-16 (%)

	2007	2014	2015	2016
France	19.5	24.2	24.7	24.6
Germany	11.8	7.7	7.2	7.0
Italy	20.4	42.7	40.3	37.8
Spain	18.1	53.2	48.3	44.4
UK	14.3	17.0	14.6	13.0
EU-28	15.9	22.2	20.3	18.7

Source: Eurostat.

Figure 4. Long-term unemployment rate, 2007-16 (% of total unemployed)

	2007	2014	2015	2016
France	3.0	4.2	4.3	4.3
Germany	4.9	2.2	2.0	
Italy	2.9	7.7	6.9	6.7
Spain	1.7	12.9	11.4	9.5
UK	1.3	2.2	1.6	1.3
EU-28	3.0	5.0	4.5	4.0

Source: Eurostat.

on a job in the construction sector. This partly explains why the early school-leaving rate for 18-24 year-olds dropped to 22.7% in 2016 from 36.7% in 2006, though it is still double the EU average.

Solutions

According to a former executive director for Spain at the International Monetary Fund, Spain is the most over-diagnosed country in the world in terms of the labour market.

What he told his colleagues seven years ago remains largely valid today. 'One could talk for hours and one could fill this room with labour-law experts and economists, and they will have 150 solutions or 150,000 solutions for the troubles of the Spanish labour market. The Spanish labour market is a disaster in terms of efficiency. I have no trouble admitting this and neither do my authorities. It has produced a phenomenon that can be described in many ways, but

basically, for the past 20 years, something between 40%-50% of the Spanish population has been either unemployed permanently or in precarious job conditions in fixed-term contracts’.

Spain also has the distinction of reportedly holding the world record in the number of labour-market reforms over a 35-year period. Fifty-two were enacted between the 1980 Statute of Workers’ Rights, which laid the foundations for post-Franco labour relations, and the end of 2015, and yet the labour market is still dysfunctional.

Making the labour market more and more flexible (the hiring end is already extremely

flexible) has not produced the desired result. A large part of the problem, in this author’s view, is the Spanish economic model which is disproportionately based on tourism and construction, though less so in the latter’s case than during the boom. The Canary Islands is an extreme example: more than 13 million tourists went there in 2016 (more than six times the population) and yet the unemployment rate was 25%.

The most positive change in Spain’s productive model has been the surge in exports in the last eight years (see Figure 5), which has created sustained jobs and often permanent ones, but not enough to soak up the pool of unemployed.

Figure 5. Merchandise exports’ value, as a % of GDP and coverage, 2007-17 (€ billion and %)

	Exports (€ bn)	% of GDP	Coverage (%) (1)
2007	185.0	17.6	64.7
2008	189.2	17.3	66.8
2009	159.9	15.2	77.6
2010	186.8	17.7	77.8
2011	215.2	20.2	81.8
2012	226.1	21.5	87.7
2013	235.8	22.8	93.4
2014	240.6	22.9	90.6
2015	249.8	23.3	90.9
2016	254.5	22.8	93.1
2017 (2)	140.8	n.a.	92.7

(1) Exports as a percentage of imports.

(2) First half.

Source: Ministry of Economy and Competitiveness.

Education is clearly an important issue. It has long been proven that the better educated a person the better the chance of a decent job. Spain, however, has a problem as 42% of university graduates believe they are overqualified for the job they hold, according to a recent report by the *Fundación Europea Sociedad y Educación*. The number of graduates increased from 2.9 million in 1992 to 9.6 million in 2017, but the number of jobs that require a university degree has risen at a much slower pace.

We are back again with the economic model: degrees are generally not needed to work in the construction and tourism industries and other sectors are not generating many jobs (banking and engineering, for example).

Part of the problem also lies with the conservatism of Spain's universities and employers, according to Samuel Martín-Barbero, rector of the Camilo José Cela University, in an article published last month in the *Times Higher Education*.¹

'Future-oriented degrees incorporating different disciplines may be common in the US and the UK, but they have no place in the Spanish sector, where most learning takes place in academic departments entirely disconnected from each other. Hidebound, siloed thinking is endemic in the Spanish academy. Innovation is extremely rare', wrote Martín-Barbero. 'If Spanish higher education is still reluctant to embrace interdisciplinarity, it is at least partly because

Spanish employers continue to defend the preconceived idea that sciences and the arts are stand-alone areas of knowledge with nothing useful to say to each other'.

Relatively few graduates in Spain seek jobs outside the fields they majored in. For instance, only about 5% of humanities graduates in Spain go on to work in the corporate sector, compared with 37% in the US, according to the Everis Foundation. YouTube chief executive Susan Wojciki studied history and literature –such a background would be virtually unthinkable for a Spanish executive–.

Spain's multinational companies, the most dynamic part of the economy, are beginning to be a case apart as they are starting to demand a different type of multilingual, multidisciplinary graduate.

Conclusions

Spain has made significant strides in reducing the unemployment rate but it will continue to be an albatross for governments.

¹ Available at <https://www.timeshighereducation.com/opinion/spanish-curricula-must-move-from-the-19th-century>.

Transforming the United Nations: countering the US budget-cut threats

Jessica Almqvist

The US threat of budget cuts or other means of reducing the importance of the United Nations highlights the need for a more independent and balanced organisation through the reinvigorated role of other powers, such as the EU.

Summary

The White House Budget proposal for 2018, if approved, could lead to a drastic cut in US funding of UN activities in the coming years. Since the US is the largest contributor to the regular budget, peacekeeping operations, agencies and programmes, its decision could have major implications on the organisation's workings. Besides well-founded queries about what the US actually stands to gain by such a move, the scenario highlights the negative effects of the UN's economic dependence on a single state. It also shows the need to transform the UN into a more independent and balanced organisation through the reinvigorated role of other powers, such as the EU. Several

EU members, including Spain, are major financial contributors to the UN and have a strong interest in bringing about reform.

Analysis

The politics of financing the UN

The UN's capacity to fulfil its mandate depends on its members' willingness to contribute sufficient funds for it to function properly. As with other international organisations, the existence and survival of this world body depends on a sufficient and continuous financial support from its members. However, considering the vast economic differences between them, the scale of their financial obligations inevitably varies. The paradox of any particular settlement that meets some basic notion of fairness is that the members that end up spending more than others are likely to feel disadvantaged compared to the rest. As a result, they may be tempted to acquire some special leverage over the conduct and direction of the organisation's decisions and policies, and to use the threat of budget cuts as a bargaining chip. Other less wealthy or poorer members may think that this de

facto dominance of economically-powerful members unduly marginalises their interests and concerns. Seen in this way, financing is not merely a technical issue for disinterested economic analysis but an essential part of the never-ending political quarrels in international organisations. This is the backdrop for any power to initiate political discussions about how much each UN member should pay and, by extension, what elements and criteria are to be taken into account when deciding on the matter.

Article 17.1 of the UN Charter establishes that all member states must share the responsibility of financing the organisation. However, the provision does not specify the criteria for calculating the exact dues of each member, but refers the matter to the General Assembly ('Assembly').¹ It is thus the latter organ, in which all members have an equal right to vote, that determines the scale of assessment and what each member owes. It also approves the biennial regular budget as well as the yearly budget for peacekeeping, both prepared by the Secretary-General.²

As for the assessed or mandatory contributions of UN members, the Assembly has opted for a principle according to which the organisation's expenses shall be apportioned broadly according to the capacity of each to pay. This principle is

applied in Assembly resolution 70/245 of 23 December 2015, which determines the scale of assessment for the regular budget for 2016 to 2018. According to the resolution, the basic criteria for deciding what each member owes are gross national product (GNP), with a number of adjustments such as for external debt and for low per capita incomes.³ The same resolution affirms a minimum assessment rate of 0.0001 and a maximum for the least developed countries of 0.01%. It also imposes a 'ceiling' rate of 22% to prevent the organisation from becoming excessively dependent on any single member.

The Assembly has adopted similar scales of assessment for peacekeeping operations but with some further fine-tuning. In this case it has established a complex method of calculation that takes into account the relative economic wealth of UN members. It furthermore recognises that the five permanent members of the Security Council have special responsibilities for the maintenance of international peace and security and therefore should have more extensive responsibilities (UNGA res. 55/35 of 30 Jan. 2001). To this should be added that member states have the possibility of making a voluntary contribution at a higher rate than that fixed by the Assembly (UNGA res. 55/236 of 29 Jan. 2001).

1 'The expenses of the Organization shall be borne by Members as apportioned by the General Assembly'.

2 The budget proposals are prepared by the UN Secretary-General and reviewed by the Fifth Committee of the UN General Assembly.

3 The exact elements and criteria are as follows: (a) estimates of gross national income; (b) average statistical base periods of three and six years; (c) conversion rates based on market exchange rates, except where that would cause excessive fluctuations and distortions in the income of some member states, when price-adjusted rates of exchange or appropriate conversion rates should be employed, taking due account of resolution 46/221 B of 20 December 1991; (d) the debt-burden approach employed in the scale of assessments for the period 2013-15; and (e) a low per capita income adjustment of 80%, with a threshold per capita income limit of the average per capita gross national income of all member states for the statistical base periods.

The regular budget for the biennium 2016-18, approved on 23 December 2016 and revised on 20 January 2017, is around US\$5.4 billion. It marks an increase of more than US\$200 million compared with previous budget. For 2017 the regular budget is set at US\$2.58 billion. The official budget for peacekeeping from 1 July 2016 to 30 June 2017 amounts to US\$7.87 billion, including voluntary contributions in kind. Finally, the approved budget in the current period (from 1 July 2017 to 30 June 2018) is set at US\$6.86 billion.

Apart from the funds channelled to the UN in compliance with financial obligations by its member states, several major UN agencies and programmes rely heavily and some even exclusively on voluntary contributions, such as UNICEF and the FAO. According to a recent report of the UN Secretary-General, the top 10 contributors of voluntary funds provided over US\$74 billion in the qualifying three-year period, namely 2013, 2014 and 2015, with an average of US\$24.7 billion in each of these years. Extra budgetary resources for the biennium 2016-17 are estimated at US\$18.9 billion. This means that most of the money for the UN is channelled through voluntary contributions. These are popular since they make it possible for donors to target programmes and agencies whose work is in line with national interests and specific preferences without having to continue their funding across time.

The White House Budget Proposal for 2018

The capacity principle applied by the Assembly translates into enormous variations with respect to the size of funds channelled to the UN by different members. As the world's single largest economy, the US provides the biggest share of assessed contributions to the organisation. At present, it is responsible for 22% of the regular budget while Japan contributes the second largest amount, at 9.68%, followed by China (7.921%), Germany (6.389%), France (4.859%) and the UK (4.463%). Brazil contributes 3.823% and is sixth in the list of top contributors. Only 18 states pay more than 1% each to the UN's regular or core budget and 135 countries contribute less than 0.1%. The US is also the top provider to peacekeeping and has been responsible for around 28.5% of this budget. Because of the capacity principle, the payments from other permanent members of the Security Council are much lower: China, 10.29%; France, 6.31%; the UK, 5.8%; and the Russian Federation, 4.01%. Other major contributors to peacekeeping are Japan (9.68%), Germany (6.39%), Italy (3.75%), Canada (2.92%) and Spain (2.44%).⁴

Even if it is important to bear in mind that the US financial burden has decreased since the time the UN was established, its financial obligations and commitment remain at an extraordinary level, comparatively speaking. No other single state comes close to matching the sums paid by the US. The special relationship between the US and the UN goes beyond its financial contributions.

⁴ For a full list of contributions by country for the period 2016-18, see here.

For a start, the US was a key promoter of its founding. It also has a permanent seat on the Security Council and is home to the UN headquarters. However, this does not mean that it has always fully supported the organisation. In certain periods, such as during the Reagan years, it pressed for a decrease of the size of its mandatory contributions and criticised the UN for being ineffective, politicised and flawed. In other periods it has been reluctant to lower its financial contributions and instead sought to influence UN affairs through the active use of its permanent seat at the Security Council to initiate costly projects, such as the creation of international criminal tribunals or the dispatching of large peacekeeping operations with broad mandates. Throughout its mandate, the Obama Administration insisted on US world leadership and the need to work constructively with the UN. In this spirit, the exit memo of its US Permanent Representative to the UN, Ambassador Samantha Power, published on 5 January 2017, warned about the dangers of a US retreat from the UN (see here) in a fruitless attempt to change the views of the incoming Trump Administration.

Since he took office and, indeed, before then, the new US President has sought to discredit the UN and questioned whether his country gets value for its money. According to media reports, Trump believes that the UN is 'just a club for people to get together and talk and have a good time'. Some of his supporters add that the organisation is contrary to democracy, the West and liberty, and provides a platform for anti-US

dictators to rail against the it. President Trump has warned about significant cuts in national spending on the UN, of up to 40% according to the Washington Post. The proposal America First: A Budget Blueprint to Make America Great Again ('Budget 2018 Proposal') for the fiscal year starting 1 October 2017 to 30 September 2018 released on 16 March is indicative of how his pledge might play out. It indicates that it he especially eager to cut funds to agencies and programmes that are counter to his ideological beliefs or that he feels work against American interests, but also peacekeeping. The full budget proposal released last May (Budget of the US Government. A New Foundation for American Greatness. Fiscal Year 2018) does not indicate any change in this regard.

According to the outline of the Budget Proposal for 2018, the US will seek a reduction or simply end direct funding for international organisations 'whose missions do not substantially advance US foreign policy interests, are duplicative, or are not well-managed'. More specifically, it will seek to cut 'funding to the UN and affiliated agencies, including UN peacekeeping and other international organizations, by setting the expectation that these organizations rein in costs and that the funding burden be shared more fairly among members'. Thus, the US contribution to the UN budget will be reduced and the US will contribute no more than 25% for UN peacekeeping costs instead of the current 28.5%. Quite remarkably, in the proposal, the US President pledges to cease payments to



According to Article 19 of the UN Charter, a member in arrears in the payment of its financial contributions has no vote in the Assembly ‘if the amount of its arrears equals or exceeds the amount of the contributions due from it for the preceding two full years’.

the UN's climate change programmes by eliminating US funding related to the Green Climate Fund and its two precursor Climate Investment Funds.⁵

As it stands, the part of the Budget Proposal related to the UN and other international organisations is formulated in rather bold terms. Thus, it remains uncertain whether US budget cuts, if forthcoming, will be limited to peacekeeping and climate-change funds, or will extend to the regular budget. The uncertainty as to whether the White House will go ahead with its threats has been aggravated with Trump's growing interest in UN reform in reaction to the UN Secretary-General's launch of a reform agenda at the end of June 2017. According to media reports, the Trump Administration is now calling for a high-level meeting on UN reform in connection with the 72nd regular session of the UN General Assembly that will convene on 12 September 2017. The meeting is planned to take place on 18 September ahead of Trump's speech at the

general open debate the following day that most likely will include references to both US threats of budget cuts and UN reform.

A US decision to seek a reduction in its assessed contributions would lead to a demand for a review and adjustment of its financial obligations to the regular budget, peacekeeping and/or international tribunals. Such a development should come as no surprise since similar demands have been made by the US in the past, and successfully. The last time was in December 2000, when the ceiling rate for the core budget was lowered from 25% to 22%. At any event, it is unlikely that it will reduce its financial obligations unilaterally since such an act would be seen as a failure to pay with all attendant consequences. Withholding payment by a state can lead to the loss of voting rights in the Assembly. According to Article 19 of the UN Charter, a member in arrears in the payment of its financial contributions has no vote in the Assembly ‘if the amount of its arrears equals or exceeds

⁵ Budget Proposal for 2018, p. 33-34.

the amount of the contributions due from it for the preceding two full years'. The state only retains its right to vote if its failure to pay is due to conditions beyond its control. Historically, the US has been largest debtor to the UN but it has paid just about enough every year to retain its voting rights.⁶ The Obama Administration changed this practice and as of 2014 the US is in good standing.⁷

The US Administration's desire to reduce its international spending may affect its voluntary contributions drastically, and it has already begun. On 4 April 2017 it decided to cut its financial contributions to the UN Population Fund (UNPFA), at a total of US\$32.5 million in funds for the 2017 fiscal year, with the argument that the agency is supporting a programme of coercive abortion or involuntary sterilisation in China. The UNPFA has responded with regret and refuted this unfounded accusation but given that contributions are voluntary no sanctions will ensue. The US decision now forces the Fund to make harsh choices in helping women.

The US threats in context

The US threat of drastic budget cuts has been met with dismay by UN officials and civil society, including human-rights activists. The US political process is being closely monitored in the rest of the world,

including high-ranking UN officials. At a press conference following the release of the outline Budget Proposal for 2018, the new UN Secretary-General, António Guterres, warned about an abrupt budget cut by the US and also argued that combating terrorism effectively requires more than military spending, thereby voicing concern about the use of the money that would be freed up. France's UN envoy noted that a US withdrawal could create more instability.

A pending question is what the US itself will actually gain by such a move. Though at first glance US financial obligations seem extraordinary, comparatively speaking they are very modest with what it has spent on war and homeland security since the 9/11 attacks. According to Neta C. Crawford, between 2001 and 2016 the US has appropriated, spent or taken on obligations to spend more than US\$3.6 trillion on the wars in Iraq, Afghanistan, Pakistan and Syria as well as on homeland security. To this should be added the US\$65 billion requested by the Department of Defense and the State Department for 2017 and an additional US\$32 billion requested for the Department of Homeland Security in 2017.⁸ These sums contrast with what the US is obliged to pay to the UN in 2017: US\$611 million to the regular budget and US\$2.2 billion to UN peacekeeping.

6 Most UN members fail to pay in full and on time. By 10 February 2017, only 34 UN members had paid their regular budget assessments in compliance with Financial Regulations 3.5. As of 23 March 2017, 67 member states had paid their regular budget assessments in full (see Honor Roll here). As of 15 March 2017, three member states –Libya, Sudan, and Venezuela– will not be permitted to vote until the end of the 71st session due to their failure to pay (see here).

7 Linda Fasulo (2015), *Insider's Guide to the United Nations*, 3rd edition, Yale University Press, p. 252.

8 Neta C. Crawford (2016), *US Budgetary Costs of Wars through 2016: \$4.79 Trillion and Counting Summary of Costs of the US Wars in Iraq, Syria, Afghanistan and Pakistan and Homeland Security*, Watson Institute, September, here.

Trump has said that he wants to cut UN funding to spend more on defence and homeland security, but in practice the effect will be marginal, with the risk of losing prestige and reputation abroad. The potential gains of moves like this tend to be negligible. US annual government spending is almost US\$4 trillion. A 50% cut in the UN budget would imply a saving of only US\$5 billion. This contrasts with the negative consequences on the bargaining power of the US at the UN. As noted in a recent assessment, a US retreat would leave a political vacuum 'with other countries, such as China, who would happily step in to cover those contributions in exchange for greater influence'.⁹

An outstanding concern of the present US Administration is the UN's apparent bias in the Palestinian-Israeli conflict. The current US threats must be seen at least in part as instruments to reshape UN policy on the issue. Its concern gained momentum following the Security Council's decision of December 2016 that Israel must 'immediately and completely cease all settlement activities in the occupied Palestinian territory, including East Jerusalem', and 'fully respect all of its legal obligations in this regard'.¹⁰ The same concern led the new US Administration to boycott a session of the Human Rights Council on 21 March 2017 with a focus on Palestine and other occupied Arab territories. The US Ambassador to the UN, Nikki Haley,

also criticised the Council for considering the human-rights situation in Palestine and other occupied Arab territories as a permanent item on its agenda. At present, it is an open question whether the US will withdraw from the Human Rights Council and refuse to fund its activities altogether.

The boldness of the Budget Proposal for 2018 could be an attempt to gloss over domestic political disagreement as to how the US should engage with the UN. A highly radical view is in the American Sovereignty Restoration Act of 2017, which has been sponsored by the Republican Mike Roger, requiring the termination of US membership and participation in the UN, the WHO and the UNESCO. It also forbids authorisation for funds to the UN and the participation of US troops in UN peacekeeping operations. Even if the bill seems incompatible with the spirit of the Budget Proposal for 2018, it reveals a strand of political thinking about the UN as a waste of money and as operating against American interests. Nevertheless, other prominent figures of the Republican Party take a different stance on the UN. According to Zalmay Khalilzad, the US Ambassador to the UN during President George W. Bush's term of office, the UN is very important for the US and should be made as effective as possible and 'reformed as we go forward so that it can maintain the confidence of people and countries around the world'.¹¹ The influence of this perspective could

⁹ Stephen Chaudoin, Helen V. Milner & Dustin Tingley (2017), 'A Liberal International American Foreign Policy? Maybe Down but Not Out', *H-Diplo/ISSF*, p. 15.

¹⁰ UNSC res. 2234 of 23 Dec. 2016.

¹¹ See footnote 8, p. 12.

explain the Trump Administration's growing interest in pushing for a UN reform process to be led by the new Secretary-General, as indicated in a recent letter drafted by the US Ambassador to the UN and addressed to António Guterres.

Conclusions

Towards a more balanced United Nations

The relationship between the UN and the new US Administration has become a drama since Trump took office. It is still too soon to tell to what extent the US threat will become a reality and, if so, what kind of contributions will be withheld or whether the threat will be used as a bargaining chip. If it finally decides to withdraw voluntary contributions, such as to the UN's climate-change programmes, and also seek a reduction in its financial obligations, this would provide a rare occasion to revisit the question about the possibility of a more independent or at least more balanced UN away from the whims of US domestic politics. The present political situation shifts the focus onto the continued relevance of proposals made in the past about the need to diminish the UN's economic dependence on a single state in favour of a more even distribution of financial obligations. These proposals, which are premised on the claim that too much economic dependence is not a good thing in the long term, should now be discussed with renewed energy by the rest of the world.

The EU and its member states, and the members of other regional organisations,

may take up a more active stance in UN affairs, including how to tackle financial problems. According to the Global Strategy for the EU's Foreign and Security Policy (adopted in June 2016), the EU is strongly committed to effective multilateralism with the UN at its core. It is a UN observer with enhanced status and the EU delegation coordinates with all its members in order to speak with one voice. Collectively, the EU's member states are the single largest financial contributor to the UN. The sum of the contributions of the 28 member states is higher than that of the US, as it amounts to 30.38% of the UN's regular budget and 33.1% of its peacekeeping expenditure. To this should be added that the EU states provide around 50% of all voluntary contributions to UN funds and programmes. No less than five of the top-10 (assessed and voluntary) contributors of funds to the UN between 2013 and 2015 were EU members: Germany, Sweden, France, the Netherlands and the UK.¹² As the present UN Secretary-General has phrased it, a strong and united EU serves the interests of the UN and is fundamental to a strong UN.

The principle of fairness requires that the relative economic wealth between UN member states must be taken into account when deciding the exact sum owed by each. However, assessed contributions are still relatively low compared with national spending on other matters of public interest. Other states, including EU members, five of which are top-10 overall contributors, as

¹² The other top-10 contributors are the US, Japan, Canada, Norway and Brazil.

well as states with a strong commitment to multilateralism, may be willing to pay more than they do at present, as a matter of financial obligation, in exchange for a more independent and balanced UN capable of delivering regardless of particular outcomes in the presidential elections of a single member state. With this aim in mind, the Council conclusions on the EU's priorities at the 72nd session of the UN General Assembly, convened for 12 September 2017, demonstrate the EU's firm support for the UN, including the reform agenda of the new Secretary-General. A key priority for the EU at the meeting¹³ was stronger global governance, which requires increased transparency, efficiency, effectiveness and accountability in all UN action and reforms that are not limited to preserving the UN but to transforming it to make it 'fit for the purpose' of countering rising global insecurity and other outstanding challenges. The recent UN reform process initiative is a unique occasion to revisit this question without letting US domestic politics getting in the way of progress.

Spain could play an important role in this process. It is a major financial contributor to the UN, including the Regular budget (being in ninth position) and to specific funds, agencies and projects (being in sixth position if assessed and voluntary contributions and UN peacekeeping operations are taken into account) and thus a member of the Geneva Group. Despite the financial crisis Spain has also maintained its financial commitment with the UN High Commissioner for Human Rights. It is furthermore one of the top 25 donors and contributors to UN Women, which was created in 2010 thanks to the willingness of individual UN members to invest in the initiative. Among the latter was Spain, which contributed more than US\$26 million during its first year (22% of the total). In the light of its financial commitments to the UN, Spain has a vested interest in seeking closer cooperation with other EU members to forge an agenda to 'restore citizens and Member States' trust in the ability of the UN system to prevent, respond to crises and to promote a rules' based global order' (Council conclusions on EU priorities, p. 5).

13 For the preliminary UNGA meeting's agenda see [here](#).

Trump's foreign policy: the revolution that has not happened – yet

Ulrich Speck

Donald Trump's election in November 2016 has sent shockwaves across the globe, especially among US allies and friends. The businessman and TV-personality had campaigned with a programme of disruption; he seemed determined to change America's relationship with the world. Trump had been especially critical of US allies and it was unclear whether he was ready to maintain the system of extended deterrence the US had built over the last decades in Europe and Asia. In his view, previous US Presidents had cut 'bad deals' with the country's allies. The conservative commentator Charles Krauthammer said about Trump's inauguration speech: 'What Trump pointed out... was a picture of a zero-sum world where what we have done for the world, they have been stealing from us'.

And yet after eight months with Trump in office, US foreign policy is characterised not by disruption but by continuity. The Trump revolution in foreign policy has not happened. Instead, the Trump White House has largely stayed in line with established US foreign policy strategies. Trump's criticism of NATO as 'obsolete' has not led to a major change in the US posture in Europe. The widely expected 'grand bargain' with Russia has not taken place, Ukraine has not been abandoned. The US has not placed its weight behind the UK in the Brexit negotiations, as some feared.

In Washington's Middle East policy there is a lot continuity as well: there is no new US Syria policy, instead Washington has tried to work with Russia in the fight against ISIS just as the Obama Administration did; and neither has the Iran nuclear deal been jettisoned. Furthermore, there is no new China policy. Like Obama, Trump is rhetorically opposed to China's new assertiveness but is doing nothing serious to try to stop Beijing's slow-motion take-over of the South China Sea. Like his predecessors, Trump tries to



The Trump revolution in foreign policy has not happened.

encourage China to put serious pressure on North Korea, but like his predecessors he is having little success in doing so. Even in trade, where Trump may claim to have some first-hand expertise, there is no radical change. Trump has abandoned the plans for TTP, the Transpacific Partnership, and the Transatlantic Trade and Investment Partnership is on ice, but there is not much visible of a major re-adjustment of trade agreements towards an 'America first' agenda.

There are many reasons for this failure to change the course of US foreign policy. First, the US President, while having much more room for manoeuvre in foreign than in domestic policy, is not free to do as he wishes: confronted by a united, dedicated Congress, as in the question of how to deal with Russia, he faces a powerful counterweight. Secondly, the President needs a team that shares his vision and is determined to implement it. Herein lies a paradox: Trump has filled key positions with people who do not share his disruptive vision. Instead, Vice President Mike Pence,

Secretary of Defence James Mattis, Secretary of State Rex Tillerson and National Security Advisor H.R. McMaster very much represent the political, economic and military establishment.

All of them subscribe to a traditional view of the US role in the world: America as the undisputed global leader and guarantor of the existing world order, holding back powerful challengers (China and Russia), combatting the anarchy and chaos that lead to the rise of terrorism (Syria, Afghanistan) and delivering global goods to allies and friends (security and a global trading system). Equally on the status-quo side in the Trump White House are Trump's daughter Ivanka and his son-in-law Jared Kushner, who the right-wing press see as Trojan Horses of the Democrats.

Against this powerful group, which is determined to block Trump's disruptive agenda and consolidate a 'normal' Republican administration, there was little the main advocate of a break with past policies, Steve Bannon, could do. The latter



But even if there is no Trump revolution, the allies and friends of the US should be deeply worried.

had been brought into the White House as Chief Strategist in order to set the Trump revolution in motion, or at least to keep alive the agenda that brought Trump to the White House. But both Bannon and his like-minded right-wing policy analyst Sebastian Gorka were forced to leave the White House in August in a clear confirmation that they had lost the struggle over the direction of the Trump Presidency.

Bannon's departure and the absence of concrete steps towards a revolution in US foreign policy have reassured the country's allies and friends. While there remain massive doubts about Trump's ability to handle crises, and while the world remains wary of a potential return of a more disruptive agenda, it appears that after a rocky start the Trump White House's foreign policy is characterised by continuity, not by the kind of fundamental strategic re-orientation Trump seemed to advocate in his campaign and in some of his Tweets as a President.

But even if there is no Trump revolution, the allies and friends of the US should be

deeply worried. The discontent with the American role in the world, the sense that the US bears the burden while others prosper at its expense, is widespread among the electorate and will not be dispelled with Trump. Many Americans doubt whether it is worth continuing to spend massive amounts of resources on an expansive global role. If the Trump Administration continues to play the traditional US role of global leader, responsible for global order, in the extensive way that Mattis or McMaster are pushing for, one day another Trump might be elected: a disruptor-in-chief who is indeed smart and professional and turns the radical rhetoric into reality.

That is why Europeans and other US allies must take Trump as a warning, even if the President fails to implement his agenda. The country's allies must do much more for their own security and take on a greater responsibility for regional and global order themselves. The argument for America's global engagement can only be won in the US itself if there is a new, fairer balance between the country and its allies.

Los desafíos del segundo mandato de Rohaní

Luciano Zaccara

¿Cuáles son los desafíos internos –de la mano de la Guardia Revolucionaria y las restricciones económicas– y externos –representados por la nueva escalada saudí-estadounidense y la crisis en el Consejo de Cooperación del Golfo– que el reelecto presidente Hassan Rohaní afrontará en los próximos cuatro años?

Resumen

El nuevo mandato de Hassan Rohaní, iniciado el 3 de agosto, representa una continuidad en el camino de la moderación tanto a nivel interno como externo. Sin embargo, y a pesar de un gobierno más reformista que el anterior, no se prevé un cambio significativo en la política exterior más allá del mantenimiento de los compromisos adquiridos con el Joint Comprehensive Plan of Action y un acercamiento mayor a Europa. Por

el contrario, la nueva retórica anti-iraní saudí-estadounidense y la profunda crisis diplomática en el seno del Consejo de Cooperación del Golfo hacen posible un endurecimiento del discurso de Rohaní hacia los adversarios tradicionales y los nuevos desafíos. El presidente deberá enfrentarse no sólo a esos desafíos externos sino también a los internos, representados por la Guardia Revolucionaria y su creciente poder político y económico, como así también el terrorismo que hizo su aparición en junio en la capital iraní.

Análisis

El inicio del segundo mandato y el nuevo gobierno

Una vez despejadas las dudas esparcidas por los partidarios de Ibrahim Raisí, el candidato derrotado en las elecciones del 19 de mayo,¹ Hassan Rohaní fue proclamado el duodécimo presidente en la historia política del Irán republicano. La séptima persona que ocupa el cargo desde su creación en

1 El jefe de campaña de Raisí, Ali Nikzad, denunció irregularidades en cerca de 3 millones de votos, y el secretario del Consejo de Guardianes, Abbas-Ali Kadkhodaei, exigió al Ministerio del Interior el recuento de votos; sin embargo, el mismo Consejo dio por finales los resultados el 30 de mayo. Véanse <http://theiranproject.com/blog/2017/05/23/guardian-council-checking-complaints-defeated-raeisi/> y <https://www.tasnimnews.com/en/news/2017/05/31/1424256/iran-s-vetting-body-approves-presidential-elections-results>.

1979, Rohaní es el quinto presidente tras Alí Jameneí, Hashemi Rafsanjaní, Mohammad Jatamí y Mahmud Ahmadineyad, que ostentará el máximo de dos mandatos consecutivos permitidos por la constitución.

La inauguración del 3 de agosto fue una demostración de apoyo institucional interno pero también internacional, con la presencia de nueve jefes de Estado y gobierno, 26 presidentes de cámaras legislativas, 38 altas autoridades estatales y gubernamentales y siete representantes de organizaciones internacionales. Entre los más notables, el presidente del Senado español, Pío García Escudero, la representante europea para la Política Exterior, Federica Mogherini, el primer ministro de Qatar, Abdullah bin Nasser bin Khalifa al-Thani, el ministro de Cultura de Omán, Haitham bin Tariq al-Said, y un enviado especial del emir de Kuwait. La presencia de estos últimos tres llama la atención por la tensión existente entre Irán y los miembros del Consejo de Cooperación del Golfo (CCG) tras el ataque a la embajada de Arabia Saudí en Teherán, que forzó la retirada o llamada a consultas de los embajadores de los seis países. Su presencia demuestra la discrepancia en el seno del CCG sobre la mejor manera de relacionarse con el país vecino, sobre todo tras la crisis desatada en junio de 2017 entre Arabia Saudí, Bahréin, Emiratos Árabes Unidos, Egipto y Qatar. Precisamente, y después de 20 meses de retirado su

embajador en Teherán tras el ataque a la embajada saudí en enero de 2016, el gobierno qatari recientemente anunciaba el regreso de su embajador.²

En su discurso inaugural, Rohaní volvió a hacer hincapié en la necesidad de profundizar el proceso de negociaciones nucleares pero advirtiendo en contra de las políticas que desde EEUU podrían hacer peligrar el pacto. Por su parte, la alocución de Alí Jameneí se centró en la necesidad de priorizar las condiciones de vida de la población iraní, en una clara advertencia a Rohaní sobre la falta de resultados visibles tras la firma del Joint Comprehensive Plan of Action (JCPOA) en 2015.³

Tras la inauguración, Rohaní nombró a ministros de su segundo gabinete, para su aprobación parlamentaria, con algunas diferencias notables respecto a su primer gobierno. Con un margen mayor de votos populares que los obtenidos en 2013,⁴ una asamblea legislativa más proclive al reformismo tras las elecciones de 2016⁵ y ante la decepción por la tibieza con la que algunos de sus ministros defendieron su gestión gubernamental durante la campaña, Rohaní prescindió de algunos provenientes del espectro más conservador, para poner en su lugar a otros que podrían considerarse más cercanos al reformismo.

2 Véase <https://www.thepeninsulaqatar.com/article/24/08/2017/Qatar-to-reinstate-ambassador-to-Iran>.

3 La ceremonia completa de la inauguración con los discursos en <https://www.youtube.com/watch?v=Du15abEv0V4>.

4 Rohaní obtuvo el 57,1% de los votos (23,6 millones) en comparación con el 50,7% (18,6 millones) de 2013.

5 Véase L. Zaccara, "¿Quién ha ganado las elecciones iraníes?", <http://opemam.org/node/8107>.

Como resultado, 17 de los 18 candidatos propuestos fueron aprobados por la cámara de diputados de 290 miembros, con la única excepción del candidato al Ministerio de Energía. Con un promedio de votos favorables para cada nominado de 220, y negativos de 47, estos números son notablemente mejores que durante la aprobación parlamentaria de 2013, donde la relación votos positivos/negativos fue de 203/65, con tres candidatos rechazados en primera instancia. En esta ocasión, la asamblea parece haber dado una clara aprobación a la gestión anterior y un inequívoco respaldo al plan de gobierno propuesto. Entre los ocho ministros que repiten están el histórico Bijan Namdar Zanganeh, con 20 años de experiencia al frente de los Ministerios de Petróleo y Energía, y Mohammad Javad Zarif, quien al frente de Exteriores hizo posible el acuerdo nuclear, el mayor logro de la gestión saliente. Entre las nueve caras nuevas llama la atención el nombramiento del general Amir Hatami, del ejército regular (Artesh), al cargo de ministro de Defensa. Esta posición era habitualmente asignada a un miembro de la Guardia Revolucionaria (Sepah-e Pasdaran). A pesar de lo controvertido del nombramiento, fue el nominado que obtuvo el mayor respaldo parlamentario, con 261 votos favorables, 10 en contra y 13 abstenciones, lo que significa que incluso aquellos diputados conservadores y más cercanos ideológicamente a la Guardia Revolucionaria dieron su beneplácito.⁶

Una de las principales críticas a este nuevo gabinete es otra vez la falta de mujeres, lo que únicamente ocurrió en Irán con el presidente Ahmadineyad en 2009. Sin embargo, Rohaní suplió esta falta con el nombramiento de tres vicepresidentas, cargos que no requieren aprobación parlamentaria. Estas fueron Masumeh Ebtekar, veterana reformista que también lo fue con Mohammad Jatamí, como vicepresidenta para asuntos de la Mujer y la Familia, cargo que había ocupado en el anterior mandato Shahindokht Molaverdi, quien se ocupará ahora de la Oficina Presidencial para los Derechos Ciudadanos; la tercera, Laya Joneidi, fue nombrada vicepresidenta para Asuntos Legales.⁷

Otros nuevos cargos como resultados de las elecciones presidenciales y municipales de mayo fueron el alcalde de Teherán y el jefe del Consejo Municipal. Siendo Teherán una megalópolis con un peso político enorme, incluso en la cantidad de votos que esto implica, la absoluta victoria de la lista reformista trajo como resultado el reemplazo del conservador alcalde Baqer Qalibaf por el reformista Ali Najafí, y el nombramiento del menor de los hijos del ya desaparecido Rafsanjani, Mohsen Hashemi, como jefe del Consejo Municipal, sin duda un respaldo a la figura que representó para el establishment político revolucionario, en detrimento de los sectores ultraconservadores, que se cebaron con él desde su apoyo a las protestas de 2009.⁸

6 Véase <http://en.mehrnews.com/news/127161/Rouhani-s-16-picks-win-vote-of-confidence>.

7 Véase <http://en.mehrnews.com/news/126994/Rouhani-appoints-3-women-to-2nd-term-cabinet>.

8 Véanse <http://en.tehran.ir/default.aspx?tabid=77&ArticleId=7776> y <http://irdiplomacy.ir/en/page/1971020/Can+Tehran+City+Council+Catapult+the+Younger+Hashemi+Rafsanjani+onto+the+Political+Stage+.html>.

Como contrapartida, el líder Alí Jameneí anunciaba la composición del Consejo de Discernimiento y su nuevo jefe, ya que hasta su muerte y desde 1997 había estado presidida por el propio Rafsanjani. El elegido para dirigir tan poderosa institución ejecutiva, y en determinados casos también legislativa, ha sido Mahmud Hashemi Shahrudi, clérigo conservador que fuera jefe del poder judicial por 10 años y presidente de la Asamblea de Expertos, y según algunos, un serio candidato a suceder a Alí Jameneí como líder de la república.⁹ Sin duda una clara evidencia de que a pesar de que los resultados de las urnas y que el nuevo gobierno de Rohaní pivota hacia el reformismo, no sucede lo mismo con las otras instituciones de poder.

Los desafíos internos del presidente Rohaní

Rohaní había propuesto en su campaña continuar con el camino iniciado cuatro años atrás, reduciendo las tensiones con la comunidad internacional, con un fuerte compromiso en relación a las negociaciones nucleares y el JCPOA, pero también advirtiendo que la paciencia de Irán tenía un límite ante las provocaciones de EEUU. También prometió un mejoramiento de la situación económica como resultado directo del acuerdo, con inversiones extranjeras, transferencia de tecnología y creación de puestos de trabajo, e incrementar los derechos civiles y las libertades a los iraníes, incluyendo las minorías étnicas.

¿Pero qué puede realmente cambiar Rohaní en los próximos cuatro años? Está claro que la presidencia no es la institución más poderosa del sistema político iraní, pero ciertamente quien es elegido presidente tiene un impacto tanto a nivel interno como internacional. La primera presidencia de Rohaní ha sido marcada, y será recordada, por la exitosa negociación nuclear que dio lugar al JCPOA y al levantamiento de las sanciones por vía diplomática, sin necesidad de iniciar una nueva contienda militar y rompiendo el tabú de establecer negociaciones directas Irán-EEUU. A pesar de la dura crítica que Rohaní recibió tras la firma de los acuerdos, ninguno de los candidatos conservadores propusieron retirarse del acuerdo nuclear, lo que demuestra que hay un consenso general sobre los beneficios del pacto. Como resultado, Rohaní utilizó su férreo compromiso con el acuerdo como la insignia principal de su campaña. Con Rohaní cuatro años más en la presidencia nada cambiará en este sentido, toda vez que el parlamento, liderado por Alí Lariyaní (conservador moderado que brindó su claro apoyo a Rohaní en la campaña), y el líder Alí Jameneí, apoyan el acuerdo nuclear, y no se prevé que haya un cambio a corto o mediano plazo. El 31 de mayo Lariyaní era reelegido por 10º año consecutivo como presidente de la cámara legislativa, con 204 de 268 posibles, y Alí Motahari (conservador crítico) y Masud Pezeshkian (reformista) ratificados como sus vicepresidentes, a

9 Véase <http://leader.ir/en/content/18992/Ayatollah-Khamenei-appoints-members-of-the-Expediency-Council>.



Rohaní tuvo durante su primer período una tensa relación con la Guardia Revolucionaria o Pasdarán y cualquier cambio que se intente hacer para dinamizar la economía iraní chocará contra los intereses de grupo de la Guardia.

pesar de los rumores de alianzas entre conservadores para dejar afuera a los reformistas.¹⁰

Con este apoyo institucional, que se demostró en las aprobaciones de los nuevos ministros, y los 24 millones de votos populares, Rohaní debería tener suficiente impulso para llevar a cabo las reformas necesarias para dinamizar la economía, el sistema bancario e impositivo, y promover una legislación que genere confianza a los inversores extranjeros, sobre todo en lo que a la industria petrolera necesitada de tecnología avanzada se refiere. También debería servir para implementar la propuesta “Carta de derechos civiles”, relajar las restricciones contra la prensa e Internet y, por fin, presionar para la liberación de los líderes del movimiento verde, Mir-Hussein Musavi y Mehdi Karrubi, quienes llevan desde febrero de 2011 bajo arresto domiciliario sin que exista sobre ellos

acusación formal ni sentencia alguna. En este sentido, Karrubi iniciaba una huelga de hambre el 17 de agosto, exigiendo la retirada de los agentes de seguridad de su vivienda y un juicio para aclarar su situación. Aunque los agentes se retiraron y tras su paso por el hospital Karrubi regresó a su domicilio, no se prevé ningún otro cambio, a pesar de la presión de los sectores reformistas sobre el presidente Rohaní para que intervenga directamente en el tema de los prisioneros políticos.

Rohaní tuvo durante su primer período una tensa relación con la Guardia Revolucionaria o Pasdarán y cualquier cambio que se intente hacer para dinamizar la economía iraní chocará contra los intereses de grupo de la Guardia. La necesaria reforma del sistema bancario afectará a determinadas instituciones financieras controladas por los Pasdarán, que surgieron para canalizar el flujo de dinero efectivo que no podía ser

¹⁰ Véase <https://www.tasnimnews.com/en/news/2017/05/31/1424444/iran-s-larijani-re-elected-as-parliament-speaker-for-10th-consecutive-year>.

transferido al exterior por las sanciones que retiraron a Irán del sistema internacional SWIFT. La imposición de un sistema impositivo generalizado, que incluya a las grandes fundaciones religiosas o bonyads y otras empresas semi-públicas y privadas que controla la Guardia y que hasta ahora estaban exentas de tributación, también será un punto de fricción con el presidente. Consciente de ese desafío, Rohaní decía en su primera conferencia de prensa tras su reelección que “nuestra gente ama a las fuerzas militares desde lo más profundo de sus corazones. Nuestra gente también ama a las otras ramas del poder y los medios, pero no pueden aceptar que una sola organización nacional... se convierta en un partido político”,¹¹ dejando claras sus intenciones de limitar el poder de los Pasdarán en el futuro. El nombramiento de un general del ejército regular en lugar de un guardia revolucionario para el cargo de ministro de Defensa ha sido entendido en este sentido.

Un nuevo desafío interno, que se suma a los anteriores y puede complicar el próximo mandato de Rohaní, es la aparición por primera vez en Irán de atentados terroristas en plena capital iraní, en lugares emblemáticos como el parlamento y la tumba de Jomeiní, y reclamados por Daesh/ISIS. Las críticas internas de los sectores conservadores no se hicieron esperar, principalmente desde medios como Kayhan, Raja News y Tasnim News, y se culpabilizó

al presidente de estos ataques, al lograr con su política y la firma del JCPOA un debilitamiento de la Guardia Revolucionaria y de la defensa del territorio nacional.¹² El reciente lanzamiento de misiles tierra-tierra desde la provincia de Kermanshah contra territorios controlados por Daesh/ISIS en Deir Ezzor sería una demostración de fuerza de los Pasdarán como respuesta a los ataques que, según fuentes iraníes, habrían sido coordinados con los gobiernos de Iraq, Siria y Rusia.¹³

Los desafíos externos del presidente Rohaní

¿Hasta qué punto el presidente iraní controla la política exterior? Y más relevante aún para solucionar los conflictos regionales, ¿puede Rohaní convencer a los países del Consejo de Cooperación del Golfo y otros Estados regionales que Irán quiere reducir la tensión bilateral existente y no desea, como se asegura en la ribera sur del golfo, restablecer un Imperio Persa?

En primer lugar, durante la campaña electoral de mayo pasado la política exterior apenas apareció la agenda de discusiones, excepto el JCPOA. Al parecer, existió un acuerdo tácito para evitar discutir cuestiones que podrían haber provocado más descontento dentro del establishment militar, como el papel de Irán en Siria e Iraq. Aunque existe un consenso generalizado entre la elite política y el común de los iraníes que defender el gobierno de Assad

11 Véase <http://www.iranreview.org/content/Documents/Rouhani-Engagement-path-to-global-peace-stability.htm>.

12 Véase <http://www.irdiplomacy.ir/en/page/1969514/Principlists+Blame+Tehran+Terrorist+Attacks+on+Hassan+Rouhani.html>.

13 Véanse <http://en.farsnews.com/newstext.aspx?nn=13960328001862> y <http://en.farsnews.com/newstext.aspx?nn=13960329001336>.

en Siria es necesario para proteger las propias fronteras iraníes, toda vez que una victoria de Daesh representaría un claro desafío territorial, empieza a haber voces debatiendo la necesidad de terminar con una guerra que dura ya demasiado. Sin muchos avances visibles en la economía iraní como resultado del acuerdo nuclear, aparte de la reducción de la tasa de inflación a un solo dígito, algunos consideran que el alto coste financiero y en vidas que el conflicto sirio representa es demasiado alto para Irán. Sin embargo, el debate interno es aún muy débil como para generar un cambio en la dirección del gobierno, y mucho menos para cuestionar el papel que los Pasdarán están teniendo en las dos guerras de Siria e Iraq.

Rohaní, por su parte, no parece estar muy interesado en cambiar ningún aspecto de la actual política iraní en el exterior, especialmente con respecto a Siria e Iraq, toda vez que su prioridad no ha sido la política regional sino la internacional, tratando de mejorar las relaciones políticas y económicas con Europa, Asia y las organizaciones internacionales para atraer inversiones y conseguir el levantamiento efectivo de las sanciones. En este sentido, la muy dispar recepción que la victoria de Rohaní ha tenido en EEUU y Europa ha sido evidente. Mientras que Federica Mogherini, la representante europea en política exterior, y otros jefes de Estado europeo enviaban sus felicitaciones al reelecto presidente, Donald Trump iniciaba una gira por Arabia Saudí en la que firmaría acuerdos

comerciales en armas por cerca de 110.000 millones de dólares, dejando claro que la amenaza a la estabilidad y seguridad en la zona es Irán, y que en definitiva esas armas iban a ser usadas para frenar tales amenazas.

También es destacable la diferencia no sólo entre la UE y EEUU sino también dentro de la Administración Trump en relación a los atentados de Teherán. Mientras que la Secretaría de Estado emitía un escueto pero correcto comunicado de condena y condolencias con las víctimas,¹⁴ la Casa Blanca se despachaba con un “subrayamos que los Estados que patrocinan el terrorismo corren el riesgo de ser víctimas del mal que promueven”.¹⁵ Para Irán, por lo tanto, reforzar los lazos con Europa es clave para contrarrestar el efecto negativo que tendrán los años de Trump en la presidencia de EEUU. Un acercamiento a Europa, con sólidas conexiones económicas y comerciales, y con diálogo político, evitará un aislamiento iraní a nivel internacional como el que ya ha sufrió en la década de los 80 y durante el período de Ahmadineyad.

Por otra parte, las políticas de seguridad y defensa parecen hoy más que nunca estar alineadas por las líneas básicas definidas por el líder Jameneí (y que, en definitiva, no son muy distintas a las establecidas por el fundador de la república, Ruhollah Jomeiní), e implementadas por la Guardia Revolucionaria, al margen de las directivas de la presidencia y el Ministerio de Asuntos Exteriores. Esta idea, que es percibida en

14 Véase <https://www.state.gov/r/pa/prs/ps/2017/06/271625.htm>.

15 Véase <https://www.whitehouse.gov/the-press-office/2017/06/07/statement-president-terrorist-attacks-iran>.

el seno del Consejo de Cooperación del Golfo como el principal impedimento para establecer conversaciones directas con un gobierno que no estaría en control absoluto sobre la política exterior, es reproducida también en algunos sectores de la sociedad iraní, como tuve ocasión de comprobar tras entrevistas realizadas en Teherán entre enero y mayo pasados. También entre los iraníes existió el temor de que los Pasdarán hubieran dado un paso extra para controlar las instituciones políticas a través de las elecciones, algo que finalmente no ha pasado el 19 de mayo. Lo antedicho no significa, sin embargo, que Rohaní no vaya a contestar la influencia de la guardia sobre la política exterior, pero que lo haría sólo en las áreas en donde no hay desacuerdo entre la clase política y en las que cuenta aún con un amplio apoyo popular y, a la postre, sigue siendo su principal logro: el acuerdo nuclear.

Existe, no obstante, algo más preocupante para el reelecto presidente, y es el desafío que representan los acontecimientos y declaraciones que provienen de la orilla sur del Golfo Pérsico. A principios de mayo el ministro de Defensa Saudí, Mohamed bin Salman, expresaba en una entrevista que sería imposible establecer un diálogo con Irán debido a la creencia de los chiíes en el regreso del *Mahdi*,¹⁶ una escalada sin precedentes en la batalla discursiva sectaria. No obstante, la mención del “mahdismo” ya se había utilizado con anterioridad para criticar a Ahmadineyad y decir que debido a esta creencia la idea del

“holocausto nuclear” claramente justificaba el interés iraní en poseer y utilizar su armamento nuclear para acelerar la llegada del *Mahdi* oculto.

Por otra parte, la cumbre árabe-islámica-norteamericana llevada a cabo en Riad un día después de las elecciones iraníes, y las declaraciones del presidente Trump y el rey Salman, dejaron claro que la “alianza anti-terrorista” está orientada principalmente hacia Irán como patrocinador del terrorismo en la región.¹⁷ En esta reunión, a la que el único Estado de la Conferencia Islámica no invitado fue Irán, sólo se habló de terrorismo, de acuerdos armamentísticos y de Irán. En su discurso, Trump mencionó 11 veces “Irán” o “iraníes”, y sólo una vez en una frase con connotación positiva. “Democracia”, “elecciones” y “derechos humanos” no fueron mencionados para nada. Las señales provenientes de la cumbre, y del Senado norteamericano, que en la misma fecha iniciaba el debate sobre la imposición de nuevas sanciones contra Irán por su programa misilístico, llegaron rápidamente a Irán. Siguiendo con la misma lógica, el reciente nombramiento de Michael D’Andrea, un “halcón” encargado de la guerra de los drones y de la caza de Bin Laden, al frente de las operaciones de la CIA referidas a Irán, fue interpretado como una nueva escalada en la política iraní de Trump y rápidamente criticado por los medios de prensa iraníes más conservadores como *Fars News*.

¹⁶ Véase https://www.nytimes.com/2017/05/02/world/middleeast/saudi-arabia-iran-defense-minister.html?_r=0.

¹⁷ Véase el discurso completo de Trump en la cumbre en <https://www.whitehouse.gov/the-press-office/2017/05/21/president-trumps-speech-arab-islamic-american-summit>.

Tras la cumbre, en la que Trump remarcó que *"lots of beautiful military equipment"* fueron vendidos recientemente a Qatar, el ministro de Asuntos Exteriores iraní, Javad Zarif, respondía que *"beautiful military equipment can't buy Middle-East peace"* en un artículo publicado en el New York Times el 26 de mayo. En su escrito, Zarif reafirmaba los esfuerzos iraníes en des-escalar el conflicto en Siria al proveer la base de la resolución 2254 del Consejo de Seguridad de Naciones Unidas, así como asegurar un acuerdo a largo plazo con Turquía y Rusia. Más aún, confirmaba el interés que Irán tenía de terminar la guerra en Yemen desde los primeros días de la contienda, al ofrecer un plan de cuatro puntos que habría sido supuestamente rechazado por Arabia Saudí.¹⁸ En un tono similar, Rohaní remarcaba en su conferencia de prensa post-electoral que "la cuestión del terrorismo no puede ser resuelta dando dinero a las superpotencias", en clara alusión a las compras de armas por sus vecinos del CCG. Etiquetaba también a la cumbre como un "acontecimiento ceremonial" que no tenía valor político ni tendría resultados tangibles. Finalizaba sus comentarios diciendo que "la nación iraní ha decidido ser poderosa; nuestros misiles son para la paz y la defensa... Estados Unidos debe saber que cuando necesitemos testear técnicamente un misil lo haremos, y no esperaremos su permiso".¹⁹ Semanas más tarde, el 15 de agosto, Rohaní advertía que

Irán denunciaría el acuerdo en "horas" si las sanciones eran reimpuestas, y el director de la Agencia de Energía Atómica de Irán, Alí Akbar Salehi, aseguraba que Irán podía "reiniciar el enriquecimiento de uranio al 20% en cinco días".²⁰

Estos discursos deben ser entendidos como signos de fortaleza que las autoridades iraníes quisieron remarcar no sólo frente a las declaraciones y decisiones militaristas provenientes de Riad y Washington, sino también frente a los adversarios internos de Rohaní, quienes consideran que su administración ha debilitado la posición de Irán en la región al claudicar frente a las imposiciones estadounidenses al firmar el JCPOA.

Una muestra más de lo sensible que es la cuestión iraní en el seno del CCG es el disparador de la crisis desatada como consecuencia de un supuesto hackeo de la web de Qatar News Agency, en la que se atribuyeron al Emir Tamim al-Thani declaraciones sobre Irán, Israel y EEUU.²¹ No es casual tampoco que la crisis estallara tras la cumbre de Riad, el 24 de mayo, y que tras el apoyo explícito de Trump, vía Twitter, Emiratos y Arabia Saudí exigieran a Qatar que rompiera sus relaciones con Irán. Lejos de hacerlo, y a pesar de que ambos países, más Bahrein y Egipto, decidieran imponer unilateralmente un bloqueo y sanciones muy duras contra Qatar, al que

18 Véase https://mobile.nytimes.com/2017/05/26/opinion/us-saudi-arabia-arms-deal-iran.html?_r=0&referer=https://www.google.com/.

19 Véase <http://www.iranreview.org/content/Documents/Rouhani-Engagement-path-to-global-peace-stability.htm>.

20 Véase <http://www.tehrantimes.com/news/416158/Iran-can-resume-nuclear-enrichment-to-20-purity-in-5-days-Salehi>.

21 Véase <https://medium.com/dohanews/hackers-take-aim-at-qatar-by-publishing-fake-news-on-qna-2a8adb684cf9>.



Un estrechamiento de las relaciones entre Irán y Qatar no es esperable más allá de la conveniencia táctica, ni tampoco deseado por ninguno de los dos Estados.

acusan de apoyar al terrorismo y a otros Estados que desestabilizan la región, Qatar ha encontrado en Irán su única vía de salida marítima y aérea para romper el bloqueo y recientemente anunció el envío de su embajador en Teherán, llamado a consultas en enero de 2016. A su vez, Irán, que también acusa a Qatar de patrocinar grupos terroristas en Siria e Iraq, ha elegido la vía pragmática, ofreciendo todo tipo de ayuda a su vecino del sur, toda vez que afecta al éxito y la credibilidad de la causa saudí.²² En este sentido, un estrechamiento de las relaciones entre Irán y Qatar no es esperable más allá de la conveniencia táctica, ni tampoco deseado por ninguno de los dos Estados. A pesar de la situación generada con Arabia Saudí, Qatar sigue viendo a Irán como una amenaza a nivel regional en el largo plazo, y la reciente firma de un contrato con EEUU para comprar aviones de combate F-15 por 12.000 millones de

dólares²³ no debe ser entendido solamente en el contexto de la actual crisis sino también en función de su vecino del norte.

Conclusiones

Dentro del marco descrito anteriormente, las restricciones internas y los desafíos externos, resulta poco probable que el presidente Rohaní pueda ejercer una política exterior más moderada que la que ha llevado adelante en su primer mandato. Si bien Rohaní ha manifestado su intención de continuar por la senda de la moderación y el diálogo, existen restricciones internas y desafíos externos que condicionarán los próximos cuatro años de mandato. A nivel interno, el peso político y económico que tiene la Guardia Revolucionaria limitará la capacidad presidencial para implementar las reformas necesarias para reactivar la economía, hacer más transparente el sistema bancario e implementar un sistema

²² Véanse <http://www.irdiplomacy.ir/en/page/1969391/The+Qatar+Crisis+How+do+Iranians+view+the+story.html> y <http://en.mehrnews.com/news/125971/IRICA-offers-special-facilities-for-goods-export-to-Qatar>.

²³ Véase <https://www.theguardian.com/world/2017/jun/15/us-signs-deal-to-supply-f-15-jets-to-qatar-after-trump-terror-claims>.

impositivo que libere al Estado de la fluctuación de los precios del petróleo. El consenso que intentó buscar en su anterior mandato será seguramente cambiado por una política más asertiva con un gabinete más orientado al reformismo.

La influencia que los Pasdarán tienen sobre la implementación de la política exterior también limitará las posibilidades de Rohaní de promover algún cambio en

el comportamiento iraní en Siria e Iraq. Tampoco existe una presión interna para que esas políticas cambien, toda vez que la retórica proveniente de Arabia Saudí y EEUU invita a elevar el tono de la confrontación sectaria y estratégica en la región del Golfo Pérsico, y más aún tras los atentados de Teherán y la actual crisis dentro del GCC, que evidencian un incremento de la tensión entre todos los estados de la región.

Merkel paga un alto precio por su cuarto mandato

Miguel Otero Iglesias

Los titulares de prensa destacan estos días la entrada por primera vez desde la Segunda Guerra Mundial de los xenófobos de la Alternativa por Alemania (AfD, por sus siglas en alemán) en el Parlamento alemán, pero la verdadera noticia debería ser que pese a dejar entrar en el país a más de un millón de refugiados entre 2015 y 2016 –y recibir enormes críticas dentro y fuera de su partido por ello– Merkel haya ganado sus cuartas elecciones. Algo sin parangón en las democracias occidentales en las últimas décadas en las que, como ha señalado Moisés Naím, es más fácil conseguir el poder pero también más fácil perderlo.

Si termina este mandato, Merkel estará más de tres lustros en el poder. Una buena medida de su estatura e inteligencia política. Este hito histórico –sólo comparable al de Helmut Kohl, y recordemos que en la época de Kohl no había Internet– viene, sin embargo, con un alto coste. El precio

a pagar por hacer política de centro que agrada a la mayoría ha sido espolear los partidos de los extremos. La AfD, sobre todo, ya que antes de 2013 (cuando se produjeron las pasadas elecciones) ni existía.

La entrada de la AfD en el *Bundestag* es un terremoto político, pero, igual que los terremotos de verdad, estaba más que anunciado. Sólo faltaba por determinar la intensidad del mismo. Al final se ha llevado el 13% del voto, o sea, casi un centenar de escaños, y se ha convertido en la tercera fuerza política. Todo un shock para una nación que desde la Segunda Guerra Mundial siempre ha sacado pecho por no tener partidos xenófobos en el Parlamento.

La excepción alemana se ha acabado. Igual que sus vecinos (pensemos en Francia, Austria, los Países Bajos y ya no digamos Polonia) el pueblo alemán, y sus elites, van a tener que enfrentarse al problema del nacionalismo excluyente, antiglobalización, anti-UE y antiinmigración.

Hasta ahora siempre se decía que la política alemana era aburrida. Merkel se había encargado de ello. Había formado



Al igual que ha pasado en otros países europeos, esa hegemonía del centro ha sido atacada desde los extremos y se ha desmoronado.

coaliciones de gobierno estables, dos veces con la socialdemocracia del SPD y una vez con los liberales del FDP, y había gobernado desde el centro del tablero. El último gobierno de gran coalición tenía el 80% de los escaños. Pero al igual que ha pasado en otros países europeos, esa hegemonía del centro ha sido atacada desde los extremos y se ha desmoronado. No lo suficiente para derrotar a Merkel, pero sí para cambiar radicalmente el panorama político. Entre la democracia-cristiana de Merkel y la socialdemocracia de Schulz han perdido más de 100 escaños.

La AfD se ha beneficiado del voto protesta. Casi un millón de sus votos vienen de la CDU de Merkel. Esos son los que están descontentos con la política de puertas abiertas con los refugiados de la canciller. Al afianzarse en el centro, Merkel ha descuidado (conscientemente) su flanco derecho.

Muy a tener en cuenta es que muchos de los votos de la AfD vienen de la Alemania Oriental. Esto es llamativo. Las regiones que más han votado al partido xenófobo son las que menos inmigrantes tienen.

Estamos hablando, por lo tanto, más de miedo a los cambios que puedan venir que un rechazo al statu quo. La gran mayoría de los alemanes, incluso votantes de la AfD, dicen que tienen un nivel de vida alto. También es verdad que en Alemania existe una desigualdad y un precariado crecientes. Muchos a los que les va peor han votado a *Die Linke* (la izquierda extrema) o a la AfD. Otro dato curioso es que la formación de extrema derecha ha movilizado a más de un millón de votantes que antes no votaban.

La AfD va, por lo tanto, a traer ruido al Parlamento alemán. Pero ese no es el único cambio. Los socialdemócratas ya han declarado que se van a la oposición. Estos han sido sus peores resultados de la historia. Participar en la gran coalición les ha hecho mucho daño. No les queda otra que reformarse y repensar su discurso. La socialdemocracia está en declive en toda Europa y en parte eso es porque no se han adaptado a los nuevos tiempos. La revolución industrial vio nacer a los partidos obreros, la digital los puede enterrar. Es importante, sin embargo, que el SPD esté en la oposición porque si no la AfD se convertiría en el líder de la oposición, con



Las regiones que más han votado al partido xenófobo son las que menos inmigrantes tienen.

lo que eso conlleva de presencia en el Parlamento y los medios.

Con el SPD descartado, a Merkel sólo le queda formar una coalición con los liberales y los verdes, en lo que se conoce como una coalición Jamaica, por los colores de las formaciones (negro, amarillo y verde). El acuerdo no será fácil. Los liberales y los verdes están en polos opuestos en muchos temas como la integración europea, la eliminación del diésel y la política migratoria, pero si hay alguien que tiene experiencia en formar coaliciones esa es Merkel. Si no lo consigue, las otras opciones serían o un gobierno en minoría (complicado, pero no descartable) o nuevas elecciones.

Lo más normal, sin embargo, es que el sentido de deber se imponga y que los tres partidos –que realmente son cuatro porque la CDU tiene de socio a la CSU bávara– tengan unas negociaciones largas, hasta navidades presumiblemente, pero que al final lleguen a un acuerdo de gobierno con unas líneas bastante perfiladas. Los verdes es probable que consigan el Ministerio de Asuntos Exteriores y los liberales o bien Finanzas –lo que supondría desbancar a Schäuble, otro alto precio para Merkel– o

Economía, lo que tendría su lógica porque son el partido pro-mercado y negocios.

“Los liberales han establecido líneas rojas en relación a muchas de las propuestas de Macron”

Los liberales han establecido líneas rojas en relación a muchas de las propuestas de Macron para avanzar en la integración de la unión monetaria. Eso preocupa en España. En principio se oponen a un presupuesto para la zona euro de un tamaño importante y quieren que se desmantele el Mecanismo Europeo de Estabilidad (MEDE) que se creó en la crisis para ayudar a los países con problemas financieros, entre ellos España. Está por ver si mantienen esa línea dura. El líder de los liberales, Christian Lindner, es un político joven y pragmático que sabe que con algo más del 10% de los votos no puede imponer sus posiciones en todos los frentes. Podría, por ejemplo, lograr una reducción importante de los impuestos y reformas económicas, a cambio de ceder en la política europea, donde Los Verdes van a querer que Merkel sea más generosa.

De todas formas, quien piense que Alemania iba a meter decenas de miles de millones de euros en un presupuesto para la zona



Los liberales han establecido líneas rojas en relación a muchas de las propuestas de Macron.

euro con Schulz en el gobierno o como socio pequeño con Merkel se equivoca. La postura alemana en este debate viene de lejos y es de consenso. Si se quiere un presupuesto de verdad hay que mutualizar las deudas pero también el control del gasto y los ingresos, es decir, hay que ceder soberanía fiscal. Y está por verse si Francia está dispuesta a ello, incluso con Macron (Lindner ha repetido varias veces esta idea). Otra cosa es que se crea un fondo para incentivar las reformas en los diferentes países. En última instancia, la pregunta es para qué se quiere crear ese presupuesto común. Si es para ser un mecanismo de estabilización macroeconómica de varios puntos porcentuales de la zona euro, la oposición no va a venir sólo de Lindner, sino también de Merkel. Si estamos hablando de crear una bolsa común de hasta 50.000 millones, donde se destinan ayudas económicas para reformas concretas, entonces puede haber acuerdo.

Lindner y Macron tienen una agenda común: la digitalización, revisar la educación, mejorar las políticas activas de empleo, fomentar el emprendimiento y lograr una mayor transparencia y modernización de la administración. Este no sería el sueño de los

federalistas, pero podría ayudar a fortalecer la unión monetaria sobre una mayor confianza y, quién sabe, convergencia, entre los países miembros.

Al final, con estas elecciones Alemania se parece más a Francia. Las dos naciones, y la mayoría de los países occidentales, se enfrentan a un eje de tensión entre una parte de la población cosmopolita y abierta y la otra nativista y nacionalista. Lo positivo es que la coalición Jamaica, si se produce, va a estar formada por tres partidos que abogan por la apertura y que son europeístas (aunque Lindner haya flirteado con el euroescepticismo durante la campaña). El temor es que no sean capaces de proteger y empoderar a los nativistas para que vean con mejores ojos la europeización y la globalización. Para Merkel, el trabajo va a empezar en casa porque si al final hay un gobierno Jamaica será muy de la Alemania Occidental (donde esos tres partidos tienen mucho apoyo) y muy poco de la Oriental (donde tienen menos). Salvar esa distancia va a ser clave porque si el alemán medio ve que la inversión en el Este ha valido la pena, también verá de manera más positiva la creación de una unión fiscal a nivel europeo.

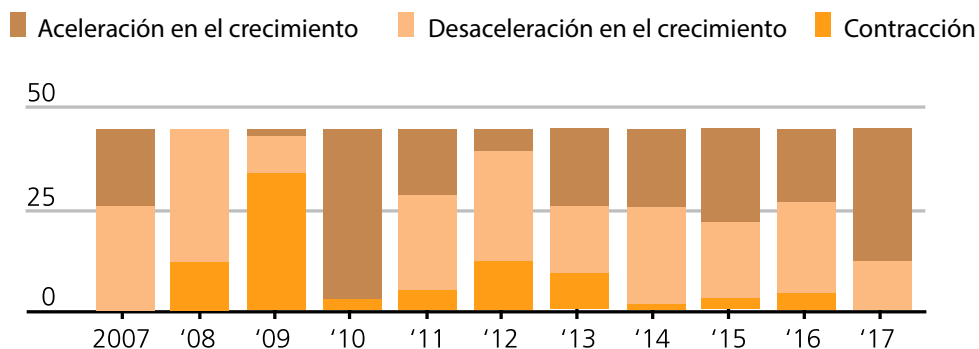
Buenas noticias: aceleración económica global sincronizada

Federico Steinberg

Tras varios años en los que la economía global crecía cada vez menos, desde mediados de 2016 y, sobre todo, durante 2017, se está produciendo un fuerte

crecimiento sincronizado de la mayoría de los países, tanto avanzados como emergentes y en desarrollo (véase el siguiente gráfico).

Gráfico 1. Número de economías principales seguidas por la OCDE con:



Nota: datos de 2017 basados en previsiones para el primer y segundo trimestre de la mayoría de los países.

De confirmarse esta tendencia, podríamos estar dejando atrás (por fin) los últimos coletazos de la Gran Recesión que siguió a la crisis financiera global de 2007/8. Cada vez hay más indicadores que apuntan en esta dirección: según la Organización Mundial del Comercio (OMC) los intercambios internacionales, que llevaban años estancados, crecerán en 2017 un 3,6%, un tercio más de lo que la propia OMC pronosticaba hace unos meses. El precio del barril de petróleo, que también es un buen indicador de la fuerza de la demanda global, está repuntando y se acerca a los niveles de principios de 2015 (en el entorno de los 60 dólares), cuando comenzó su descalabro, que lo llevó a estar por debajo de los 35 dólares. Asimismo, tanto la economía europea como la japonesa están creciendo por encima de lo previsto, EEUU mantiene su velocidad de crucero y ya está en pleno empleo, cada vez preocupa menos una desaceleración abrupta de la economía China, la India ha logrado acelerar su crecimiento todavía más, Rusia y Brasil han salido de las intensas recesiones que sufrieron en los últimos años, y México, el país más expuesto a las bravuconadas de Trump, debería volver a acelerar su crecimiento.

Los riesgos geopolíticos, que a lo largo de 2016 aumentaron y cristalizaron en el *Brexit* y en la elección de Trump, también se han reducido notablemente (a excepción de Cataluña). La salida del Reino Unido de la UE no supondrá el principio del fin del proyecto comunitario y Trump parece que no llevará a cabo casi ninguna de las políticas

económicas que prometió (no sacará a EEUU de la OMC, no derogará el NAFTA, no iniciará guerras comerciales con China o Alemania, no hará un gran estímulo fiscal y ni siquiera revocará el *Obamacare*). Su retórica seguirá siendo incendiaria, pero cada vez es menos probable que desde la Casa Blanca se trabaje activamente para destruir el orden económico liberal y abierto sobre el que se ha sostenido el crecimiento y el desarrollo en la economía mundial en las últimas décadas. Tema distinto es que la Administración Trump ya no liderará iniciativas en el campo de la gobernanza de la globalización, y que la tensión entre EEUU y Corea del Norte seguramente seguirá creciendo. Sin embargo, la probabilidad de que se produzcan acontecimientos realmente desestabilizadores de carácter sistémico es baja. Para la UE, paradójicamente, la combinación de *Brexit* y Trump, junto con la elección de Macron en Francia y la reelección de Merkel en Alemania pueden suponer un revulsivo para el proceso de integración. *Brexit* y Trump podrían actuar como federalizadores externos y la reactivación del eje franco-alemán (muy menguado durante los últimos años por la debilidad de Francia) podría dar lugar a avances en la gobernanza de la zona euro.

Si el crecimiento se consolida, podríamos estar ante la constatación de que la hipótesis del “estancamiento secular”, que ha dominado los debates sobre la coyuntura macroeconómica desde que Larry Summers recuperara este viejo término en 2014, ha sido tan solo un mal sueño. Quienes defendían este planteamiento sostenían que

los países avanzados estaban condenados a tener un crecimiento lento debido a factores estructurales como el envejecimiento de la población, el aumento de la desigualdad (que deprime el consumo agregado) o los altos niveles de deuda. Afirmaban que sólo habría crecimiento si los tipos de interés se mantenían indefinidamente bajos (con el consiguiente riesgo de aparición de burbujas) y si se aceleraban los estímulos fiscales (para lo que era necesaria más deuda), y subrayaban que la ausencia de inflación confirmaba que tenían razón.

Al otro lado se ubicaban quienes sostenían que la debilidad de la recuperación era consecuencia de la severidad de la crisis financiera y de la lentitud con la que tanto el sistema financiero como las empresas y los hogares estaban limpiando sus balances. Aunque ambos campos compartían su preocupación por el bajo crecimiento de la productividad, los más pesimistas abogaban por políticas de demanda (aunque llegaban a ser escépticos sobre su efectividad) mientras que los segundos se inclinaban por tener paciencia y hacer reformas por el lado de la oferta para aumentar el potencial del crecimiento.

El problema con la hipótesis del “estancamiento secular” es que no era falsable, pero, como hemos subrayado, tal vez pueda ir quedando en segundo plano. Si bien es cierto que la inflación todavía no se ha acelerado (ni siquiera en los países que están operando en pleno empleo), y que esto supone un quebradero de cabeza para los bancos centrales –que querían normalizar la política monetaria subiendo lentamente los tipos de interés lo antes posible para tener margen para bajarlos cuando llegue la próxima crisis–, los datos muestran que el riesgo de deflación ha quedado definitivamente atrás y que la confianza de los consumidores está aumentando.

En definitiva, sin menospreciar los enormes retos estructurales a los que se enfrenta la economía mundial, es posible que el riesgo de continuar con un crecimiento lento e insuficiente para mejorar las expectativas de una población cada vez más frustrada, esté quedando atrás.

Doña Cuaresma y don Carnaval, o dicho de otra forma, la UE y el presidente Trump

Carlos Alonso Zaldívar

(1) Y la historia parió a Trump, o de cómo una sociedad dividida y un orden internacional descompuesto, son los progenitores de Donald Trump

La sociedad estadounidense está dividida

Esto es un hecho que se manifiesta a diario en campos como el económico-social, racial, religioso y en otros. Así pues, no hace falta detenerse en ello, sino que se le puede dar la palabra al ex presidente de la Reserva Federal Ben S. Bernanke, quien el 26 de junio pasado en una reunión de banqueros centrales, cerca en Sintra, dijo cosas interesantes.

Comenzó explicando que, hoy, EEUU exhibe datos económicos que están por encima de los mejores que tuvo antes de la crisis y que, pese a eso, los estadounidenses que piensan que el país va mal duplican a los que piensan que va bien.

Para dar cuenta de esta aparente paradoja, explicó que cifras agregadas buenas pueden ocultar malas tendencias

subyacentes. Que el crecimiento no sólo crea nuevos mercados y productos sino que también puede destruir capital social y humano. Que pese al crecimiento de la economía estadounidense, la clase media lleva tiempo luchando por mantener su nivel de vida y que el sueño americano se ha desvanecido porque la movilidad social y económica ha decaído. La otra cara de esas tendencias –dijo– ha sido un aumento de la desigualdad en la distribución de renta y de riqueza.

Y por si alguien no lo había captado, añadió que hay que entender que eso está tras la elección de Trump y tras el fuerte resultado de Bernie Sanders, y que el mensaje que envían esos resultados es: “a veces el crecimiento no basta”.

De todas formas, cabe preguntarse si después de Trump la sociedad estadounidense recuperará su normalidad anterior.

Parece ser que no será así. Nadie sabe cuándo dejará de ser presidente Trump, pero dos cosas están claras. Una es que Trump no se propone unificar al país sino gobernarlo apoyándose en los enfadados contra los satisfechos. La otra es que la salida de la crisis de 2007 no es el regreso a la normalidad anterior sino que conduce a una nueva normalidad.

Lo descrito por Bernanke tiene lugar en tiempos en los que cabe esperar crecimientos pequeños (véase Robert Gordon) y cuando la automatización permite aumentar la producción sin pagar más a los trabajadores ni crear más puestos de trabajo. Esto reducirá los ingresos del Estado ya que en su mayoría proceden de las rentas del trabajo, lo que hará cada vez más difícil sostener el Estado del bienestar. Por otra parte, aumentará las rentas del capital y la desigualdad.

Así que cuando Trump se vaya se habrán agudizado las desigualdades y tensiones que encontró al llegar, es decir, habrá más enfadados y estarán más enfadados. En ese clima es poco probable que tras Trump regresen los demócratas de Hillary (en todo caso serían los de Bernie Sanders) y podría surgir un Trump II.

El orden internacional de los últimos decenios se ha descompuesto

Se trata de otro hecho visible y palpable, así que es suficiente constatarlo. Las relaciones de la UE con Rusia están salpicadas de conflictos abiertos y larvados en Ucrania, Moldavia, Georgia y los países bálticos.

Washington pretende mantener el control absoluto del mar del Sur de la China pero Beijing quiere asegurarse de que sus líneas de abastecimiento, que pasan por esas aguas y sus estrechos, no puedan ser objeto de bloqueos. En el Nordeste asiático, Corea del Norte alardea de poseer ICBM con cabezas nucleares, algo que nadie esperaba, y a Trump sólo se le ocurre responder que él tiene más, escalando un conflicto que reclama lo contrario. En Oriente Medio y el Norte de África ya no valen los mapas que trazaron las potencias coloniales y ahora son las potencias regionales –Irán, Turquía, Arabia Saudí y Egipto– quienes han empezado a competir para definir el mapa futuro. En América Latina se sigue viviendo de las materias primas, mientras progresa la corrupción y el narcotráfico. Y en África se sigue muriendo de hambre.

Y no es Trump quien ha creado ese descoyuntamiento del viejo orden internacional, ni tampoco quien puede arreglarlo.

La descomposición del viejo orden está impulsada por factores demográficos (los occidentales sólo son ya el 12% más envejecido de la población mundial), económicos (EEUU y la UE juntos sólo producen el 40% del PIB mundial), tecnológicos (el control del software de inteligencia artificial se seguirá concentrando en China y EEUU) y culturales (las identidades nacionales y/o religiosas se fortalecen). Trump es un producto de esos cambios, que no son reversibles a corto plazo.

¿Hacia dónde conducirán esas transformaciones?

Sin descartar desordenes, conflictos y guerras en zonas diversas, el mundo está tomando la forma de un contexto multipolar de grandes potencias con sus zonas de influencia respectivas.

Algunos se asustan, pero se trata de un cambio bastante natural. En los decenios pasados prevaleció una situación que, al margen de denominaciones, estaba formada por un polo dominante (con EEUU en el centro y la UE en su órbita) y otros polos menores, que el polo central creía llamados a mermar. Pero lenta y penosamente lo han evitado. Recuerden que China no fue admitida en la ONU hasta 1971 y que hoy se codea con EEUU; o que la URSS perdió su esfera de influencia y se fragmentó en 15 repúblicas, pese a lo cual Rusia ha vuelto a levantarse, diciendo “aquí estoy, no soy la URSS pero tengo un arsenal nuclear equiparable al de EEUU”.

¿No es ese contexto muy peligroso? No más que el de los decenios pasados. Desde el fin de la Segunda Guerra Mundial, EEUU ha participado en 201 conflictos. Ahora lleva guerreando en Afganistán 16 años y no encuentra la forma de marcharse. Irak, donde lleva 14 años, está bajo la influencia de Irán, una paradoja increíble. El pueblo estadounidense está harto de guerras. Obama lo tuvo presente y cambió soldados por drones. Trump también lo sabe y le ha dicho a Arabia Saudí, “en Oriente Medio yo te apoyo, pero guerreas tú”. En resumen, a EEUU cada vez le atraen menos las guerras

pequeñas. Pero, como dicen los militares, la retirada sigue siendo la maniobra más peligrosa. ¿Y en cuanto al riesgo de guerras grandes? De eso se hablará al final.

¿Y qué pasará con la UE?

Dicho de un tirón: la UE tendrá que ir acomodando su discurso a las nuevas realidades y en su actuación tendrá que ir decidiendo hasta qué punto permanece en el área de influencia de EEUU como socio subalterno, o si va definiendo y asentando un espacio de influencia propio en el nuevo contexto multipolar. También sobre esto se volverá al final.

Antes, hay que preguntarse: ¿cómo afectará Trump a la UE en lo inmediato? Parece que la respuesta es que en términos globales sembrará incertidumbre en la relación de la UE con EEUU y que afectará directamente a algunas de sus políticas específicas (comercial, refugiados, derechos humanos, exterior, seguridad y defensa).

Los hechos ya hablan en esos sentidos. Ángela Meckel lo entendió y dijo que “La UE ya no puede depender completamente de otros, debemos tomar nuestro futuro en nuestras manos”. En la OTAN se ha resentido la credibilidad del artículo 5. Tras el transcurso de la reunión del G-20 en Berlín y el anuncio de la retirada de EEUU del Acuerdo sobre Cambio Climático, Trump debilitó expresamente su influencia mundial, y otro tanto hizo con sus amenazas militares dirigidas a Venezuela (contestadas desde América Latina) y a Corea del Norte (contestadas por Corea del Sur).

¿Hasta qué punto puede Trump corregir los comportamientos que viene teniendo? Es un hecho que Trump ya ha modificado sus posiciones iniciales en numerosos temas.

¿Problema resuelto? No. Problema agravado, ya que eso pone de manifiesto que Trump puede decir una cosa hoy y mañana hacer otra. Resultado: Trump no es fiable y esa carencia debilitará la influencia de EEUU.

Ahora bien, Trump tampoco es una veleta. En su visión del mundo los actuales tratados multilaterales sobre comercio, seguridad, cambio climático, etc., son piezas de un sistema que genera a EEUU más inconvenientes que ventajas y quiere deshacerse de ataduras y tener las manos libres para imponer otro tipo de acuerdos que a su juicio resulten más favorables para EEUU. Otra cosa es que intentándolo logre lo contrario.

¿Qué debería hacer la UE en un contexto tan cambiante? Básicamente tres cosas: asumir en su discurso realidades que ha venido ignorando, fortalecerse resolviendo sus problemas internos y empezar a situarse en el contexto futuro ofreciendo respuestas propias a los problemas más graves del mundo.

(2) Sobre las dolencias de la UE, o de cómo sus fundamentos se erosionan, sus recursos se reducen, su viabilidad no está garantizada y crecer no es suficiente para hacerlo

Sus fundamentos se erosionan

El fundamento geopolítico de la UE desapareció con el colapso de la URSS. Tratar de reconstruirlo poniendo a Rusia

en el papel de la URSS sólo se sostiene en el campo de la publicidad. En la realidad, Rusia no es la URSS y todos los gobiernos lo saben.

Desde su origen la UE se ha apoyado estratégicamente en EEUU. Ahora bien, cuando Trump saludó el *Brexit* como un gran acontecimiento, estaba diciendo que para él preservar la UE ya no es un objetivo estratégico y todo el mundo tomó nota.

El fundamento socio-económico de la UE es el Estado del bienestar y éste funciona cuando los votantes influyen sobre el mercado al elegir gobiernos que distribuyen parte de los impuestos de los ricos a los pobres. Hoy eso ya no pasa. Hace tiempo que los gobiernos financian su actividad social con déficit, es decir, endeudando a las generaciones futuras, lo que siembra crisis cuyos costes pagan al final sobre todo los más pobres.

También la esperanza depositada en la UE se desvanece. Todas las encuestas indican que la mayor parte de los padres europeos creen que la vida de sus hijos será más difícil que la de su generación, y los hijos les dan la razón.

La UE se debilita con el *Brexit*

El *Brexit* es una negociación para repartir daños en la que ambas partes perderán. Explicar esto no resulta atractivo, así que cada parte invoca ganancias hipotéticas: el Reino Unido, la recuperación de su soberanía, y la UE, avances en su integración. De momento ambas cosas no pasan de ser deseos.



El Brexit es una negociación para repartir daños en la que ambas partes perderán.

En cuanto a los hechos constatables, la UE, sea cual sea el final del *Brexit*, pierde su segunda economía (un 16% de su PIB, equivalente al PIB de sus 20 Estados más pequeños), su primera fuerza militar (que es nuclear), un servicio diplomático y otro de inteligencia destacados, un derecho de veto en el CSNU, un contribuyente neto a su presupuesto (10.000 millones de euros anuales) y la presunción de que era un proceso irreversible. Estos daños podrán agravarse o aliviarse dependiendo de cómo termine el *Brexit*.

Visto desde fuera, lo anterior significa que la UE ya no es hoy lo que antes fue.

La eurozona ha perdido una década y potencial de crecimiento

La economía de la UE vive en estos momentos un ascenso cíclico, pero, si se comparan sus cifras de crecimiento y empleo con las de EEUU o del Reino Unido, resulta que esos países se han recuperado más rápidamente, mientras que la eurozona ha perdido una década y la eurozona del sur más de una década, todo ello porque la UE ha gestionado peor la crisis.

España es un ejemplo: hoy produce lo mismo que en 2008, con la particularidad de que para hacerlo emplea 1,9 millones menos de trabajadores y les paga un 6,9% menos del valor añadido que producen. Alguien dirá que eso es bueno, sube la productividad; y otro alguien responderá: no, es malo porque sube mucho más la desigualdad. En efecto, el índice de Gini ha pasado del 0,329 al 0,345, es decir, ha crecido un 4,8%. ¿Es esta la nueva normalidad? Y si la es, ¿la va a aceptar la sociedad?

La viabilidad a largo plazo del euro continúa sin estar asegurada

Ahora mismo, la eurozona no podría resistir un fuerte choque, pues el aumento de los tipos de interés haría insostenible la deuda pública italiana (2,1 billones de euros) y esto acarrearía el fin del euro.

El problema de la deuda griega sigue sin estar resuelto porque los gobernantes de los países acreedores temen que el titular “Se recorta la deuda griega” tenga una repercusión electoral negativa para ellos. Eso está pesando más que la ortodoxia económica, que aconseja recortarla (FMI).

“Crecer no basta”

Volviendo a Ben Bernanke en Sintra, hablando de Europa destacó que los mercados de trabajo permanecen débiles, las tasas de interés todavía están en cero y que el ajuste macroeconómico no está completado. Llamó la atención sobre los planes de reforma centrados en eliminar trabajadores redundantes explicando que son planes que ignoran que, si la demanda agregada es insuficiente para situar en un tiempo razonable a esos trabajadores en otras actividades, tendrán efectos negativos. Concluyó diciendo que para resolver los problemas nacionales de competitividad no bastan las reformas laborales y que también se necesitan políticas fiscales que ayuden a asegurar una demanda adecuada y remedien los desequilibrios comerciales.

Bernanke se despidió de sus colegas banqueros centrales diciendo que los beneficios del crecimiento sólo se notan cuando están ampliamente distribuidos y que la política económica sólo es percibida como legítima cuando los políticos logran eso.

A lo dicho se deberían añadir otras dolencias de la UE cuyo efecto sumado al de las anteriores queda reflejado en que el Consejo Europeo, hoy por hoy, es incapaz de consensuar posiciones sobre refugio y migración, desigualdades dentro de la eurozona, desempleo en el sur de la eurozona, debilitamiento de la democracia en Hungría y Polonia o la deuda de Grecia.

¿Pueden esas dolencias encontrar solución en un acuerdo franco-alemán?

Para poner remedio a las dolencias de la UE se requieren medidas que relancen la convergencia económica-social, aseguren la viabilidad del euro a largo plazo, establezcan una política decente y viable de asilo y migración, generen una política exterior, de seguridad y defensa propia y reformen las instituciones de la UE aumentando su legitimidad. En estos días hay grandes esperanzas de que Merkel y Macron puedan llegar a algún tipo de acuerdo que abra esos horizontes.

Sin duda, un acuerdo franco-alemán es necesario, pero eso no significa ni que sea fácil ni que, si se logra, sea automáticamente positivo para todos los miembros de la UE. Si para llegar a un acuerdo Francia privilegia las relaciones franco-alemanas sobre los intereses que comparte con los países del sur de Europa, lo probable es que cuando llegue la próxima crisis estos países no dispongan de mayor flexibilidad fiscal ni hayan recortado su divergencia respecto a los del norte, con lo que aumentará el malestar en el seno de la eurozona, algo que podría poner fin a su actual composición.

De todos los temas que debería abordar un acuerdo para relanzar la UE sólo se va a abordar aquí lo relativo a política exterior, de seguridad y defensa pero, teniendo presente lo que se acaba de decir, no hay que hacerlo sin dejar claro que si no se relanza la convergencia económico-social en el seno de la eurozona, cualquier pretensión de

desarrollar una política exterior, de seguridad y defensa de la UE quedará en poco o nada.

(3) La UE en *terra incognita*, o de cómo el mundo ya no es como a la UE le parecía que iba a ser

Se acabó el atlantismo

EEUU es la mayor potencia mundial, pero sabe que cada vez lo es menos. Toda su política exterior se dirige a invertir o retrasar ese proceso. Obama lo intentó actuando en concierto con la UE (en la tradición del atlantismo) pero Trump pretende hacerlo solo, y entonces la UE descubre que sus ideas chocan con las de Trump. Donald Trump piensa que la OTAN es un instrumento mediante el cual 300 millones de estadounidenses pagan la defensa de 500 millones de europeos ricos y piensa que eso no puede continuar. Sobre el comercio Trump opina que los Estados miembros de la UE elaboran posiciones conjuntas muy difíciles de alterar después, cree que su déficit comercial con Alemania es resultado de eso y le amenaza con aplicar fuertes tarifas a sus productos. Trump parece pensar que con unas buenas relaciones con Rusia, EEUU podría obtener beneficios económicos y reducir riesgos militares, mientras que con unas malas relaciones pasaría lo contrario; por eso se indigna cuando la UE impone más sanciones a Moscú. Por su parte, Alemania ve con preocupación que Trump mejore sus relaciones con Rusia, pues si lo hace, y más aún si Francia e Italia se suman, Merkel recibirá presiones de la industria alemana

para que haga lo mismo y presiones desde Polonia y los países bálticos para que haga lo contrario. Trump desea cancelar el acuerdo nuclear con Irán, pero Alemania y Francia lo defienden y han puesto en marcha importantes negocios con Teherán. La UE está descubriendo que tiene que crear un europeísmo sin contar con EEUU, una tarea difícil allá donde las haya.

Rusia responderá militarmente si la UE y/o la OTAN intentan expandirse más en territorios de la antigua URSS

A finales de los 90, Rusia llegó a estar al borde de la descomposición como Estado. Con el nuevo siglo y Putin al frente, comenzó a resurgir convencida de que Occidente se había aprovechado de su debilidad anterior y dispuesta a hacerse valer por la fuerza, de ser necesario. Rusia no tiene fronteras naturales que la protejan y teme que la invadan. Eso puede sonar trasnochado en Occidente pero los rusos siguen recordando las visitas que les hicieron Napoleón y Hitler. Sus militares no evalúan intenciones sino capacidades, lo que significa que no van a permitir que a 300 kilómetros de Moscú o San Petersburgo se sitúen tanques, digan lo que digan los gobiernos occidentales. Rusia no pretende invadir Europa sino evitar que la OTAN y la UE acampen en sus fronteras (a Gorbachov se le prometió que no se haría, pero se hizo en los países bálticos, se intentó en Georgia y luego en Ucrania). Putin ha dicho a Occidente que si lo intenta de nuevo tendrá que pagar el precio de un enfrentamiento militar.

China quiere restaurar su rango de nación de primer orden para estar a salvo de cualquier nueva dominación extranjera

China lleva funcionando como Estado unificado 2.238 años seguidos, fue la primera economía del mundo hasta mediados del siglo XIX y luego perdió ese estatus a manos de Occidente (en las guerras del opio entre 1839 y 1860). Desde entonces, China tiene un objetivo inalterable: restaurar su rango de nación de primer orden para estar a salvo de cualquier nueva dominación externa. Por ese camino viene avanzando a gran velocidad desde 1979. Hoy la pregunta es, ¿qué tipo de superpotencia será China?

Beijing subraya que su ascenso está siendo pacífico y que durante siglos dirigió un sistema regional de países mostrando su poder sin llegar a ejercerlo, sin asentarse más allá de las que hoy son sus fronteras y sin imponer gobiernos a sus vecinos. Esta narración contrasta con la historia de Occidente, donde las potencias en ascenso siempre han tratado de imponer su voluntad a otros países y en el sistema internacional. China viene a decir, “los británicos cantaban Rule Britannia y nosotros declaramos no querer dirigir el mundo”. Estos planteamientos en Occidente caen en oídos sordos, pero tienen audiencia en los países que sufrieron el colonialismo occidental y lo recuerdan.

Ahora bien, antes no pero ahora China tiene importantes intereses económicos en otras regiones del mundo y es un gigante financiero cuyas decisiones afectan a la

economía mundial. Esto le fuerza a intervenir más en la política global y lo está haciendo. Reclama reformas de las instituciones multilaterales dominadas por Occidente (por ejemplo, China tuvo hasta hace muy poco los mismos derechos de voto en el FMI que Bélgica, aunque eso ya se ha corregido) pero cuando considera que sus demandas no son atendidas responde impulsando otras instituciones paralelas (AIIB, rutas de la seda...), así que se podría decir que está creando un “multilateralismo competitivo”. En todo caso, Beijing deja claro que no comparte soberanía ni pide que otros lo hagan, que no admite injerencias y que se reserva el recurso a las armas para mantener su integridad nacional (Taiwán, Tíbet,...). Aunque no hay que olvidar el papel de otras potencias en ascenso como la India y Brasil, con lo dicho resulta evidente que ya se está en un contexto mundial con pluralidad de potencias soberanas respaldadas militarmente.

Ya se está en un contexto mundial con pluralidad de potencias soberanas respaldadas militarmente

Este no es el mundo que la UE soñaba, pero es el que se está formando. Tras Crimea, Merkel habló con Putin y después comentó: “Vive en otro mundo”. Después de escuchar a Trump en el G-20 comentó: “... no podemos dejar toda la seguridad de Europa en otras manos”. Algo quizá no muy distinto a lo que probablemente le había dicho Putin: “No puedo fiar la seguridad de Rusia a la buena voluntad de los occidentales”. Merkel parece haber entendido que era la UE quién vivía más alejada del mundo real.

Cuando Robert Cooper explicó que la UE era un Estado posmoderno donde los valores prevalecen sobre los intereses, el poder blando sobre el duro y la injerencia sobre la no injerencia, se le preguntó cómo se podría desenvolver esa UE posmoderna rodeada por EEUU, Rusia y China, que son Estados modernos fuertes y que no tienen planes de volverse posmodernos. De momento no hay respuesta y a lo que apunta es al miedo.

¿Un contexto mundial con varias grandes potencias con diferentes modelos político-económico-culturales y altamente interconectadas, puede ser estable? La respuesta podría ser que un contexto así se ciñe más a la realidad diversa de las actuales sociedades humanas y que generará competencia entre ellas, nada de lo cual es malo salvo que esa competencia degenera en confrontación violenta entre los grandes Estados. Ahora bien, evitar eso es precisamente lo que los humanos llevan sabiendo hacer desde 1945. ¿Por qué no seguir haciéndolo en este nuevo contexto? ¿Quién de los grandes estaría dispuesto a quebrar esa magnífica experiencia?

Para Beijing los años que Trump esté en el poder no pasan de ser un abrir y cerrar de ojos y China no se va a jugar en ese tiempo los progresos que ha acumulado desde 1979. Sabe muy bien que EEUU le supera militarmente y sabe también que ella está en el área que hoy tiene y en los próximos decenios tendrá mayor crecimiento. China encontrará el modo de continuar fortaleciéndose (por ejemplo,

sacando partido de los errores de Trump) al tiempo que evita chocar militarmente con EEUU. ¿Rusia? Sólo si le meten la OTAN en el vecindario, y a dejarlo claro es a lo que se va a dedicar Moscú mientras lo considere necesario. Entonces, ¿no hay riesgos de grandes guerras?

Desgraciadamente los hay. El más visible en estos momentos podría originarse entre Corea del Norte y EEUU. ¿Por un arrebató violento de Trump? Francamente no parece posible; pero si la UE lo teme se debería dedicar a serenar y esclarecer a Trump. ¿Y si el arrebató es de Kim Jong-un? Kim Jong-un no quiere la bomba termonuclear (si es que ya la posee) para lanzarla a Guam iniciando una guerra que acabaría con toda Corea y con su dinastía; la quiere para lo contrario, para garantizar la continuidad de su dinastía al frente de Corea del Norte. Los conflictos entre la India y Pakistán, que no han cesado en los 70 años transcurridos desde su independencia, son otra fuente de riesgo pues ahora ambos poseen armas nucleares. De momento, Irán ha interrumpido su programa nuclear en los términos establecidos por el acuerdo con EEUU, pero si la Administración Trump rompe el acuerdo en Oriente Medio, se abrirá una carrera para hacerse con la bomba y el riesgo de su empleo crecerá mucho. ¿Qué conclusión sacar de todo esto?

¿No debería la UE, a quien nadie teme militarmente, actuar como un centro de iniciativas para mantener la competencia entre grandes potencias en términos pacíficos?



¿No debería la UE, a quien nadie teme militarmente, actuar como un centro de iniciativas para mantener la competencia entre grandes potencias en términos pacíficos?

(4) ¿Qué debería hacer la UE en ese contexto internacional?, o de cómo la UE necesita una política exterior, de seguridad y defensa propia, lo difícil que le va a resultar y algunos pasos prudentes con los que podría ir avanzando

La UE lleva décadas engañándose a sí misma

Para justificar esta afirmación se puede uno valer de preguntas retóricas: ¿es razonable que la UE se ofrezca como un modelo válido para todo el mundo?; ¿es razonable que tenga una política de ampliaciones sin límites establecidos?; ¿es razonable que se sienta segura sin tener capacidad propia para defenderse?; ¿permite la historia de Europa confiar en que se vive un período de paz y prosperidad que no se interrumpirá?; ¿cabe conservar la soberanía y esperar que no se ejerza?; ¿se puede mantener la libre circulación de personas sin contar con una policía común de fronteras?; ¿se puede proclamar la naturaleza universal de algunos derechos cuando su ejercicio requiere un marco nacional?; y ¿se puede mantener una eurozona con criterios

de rigidez fiscal que cuando llega una crisis casi hace imposible salir de ella a algunos países? Antes, los países de la UE convergían y ahora divergen, así que, ¿es sensato esperar que si eso no se remedia no pase nada? ¿Incluso si la juventud de un país como España se ahoga en el paro y la precariedad?

Tras la Segunda Guerra Mundial, la UE consiguió superar los nacionalismos europeos y se auto-convenció de que eso era una tendencia universal. Error garrafal, pues hoy cuando la UE se asoma a la ventana ve que en EEUU, China, Rusia, la India o el mundo musulmán, el nacionalismo y la religión son fuerzas poderosas. Tras el fin de la Guerra Fría la UE se auto-convenció de que Rusia tendría que aceptar la incorporación de Ucrania a la UE y lo intentó, pero cuando Putin respondió anexionando Crimea a Rusia la UE se quedó pasmada. La crisis de los refugiados en 2016 fue otra sorpresa tremenda para la UE ya que puso de manifiesto que las lealtades nacionales siguen muy vivas en su seno; una realidad

que todavía no sabe cómo abordar. La UE necesita una desintoxicación de fantasía.

La UE no puede ser un actor estratégico, ni debe simularlo

¿Cómo va a ser un actor estratégico una entidad que no tiene capacidad de tomar la decisión de ir a la guerra? La UE no tiene esa capacidad porque la mayor parte de los medios militares de sus Estados miembros están integrados en la OTAN y es EEUU quien tiene la última palabra para su empleo. Y sin llegar a tanto, aunque la UE tiene organismos relacionados con la política exterior, la seguridad y la defensa, la historia muestra que la UE nunca ha tenido ni tampoco tiene ahora una política propia en esas materias. Son terrenos en los que siempre ha actuado a la sombra de EEUU o, en circunstancias contadas, a iniciativa de Francia o de Alemania y con el apoyo de EEUU. Sólo en 2003 Francia y Alemania (con buen criterio) se opusieron abiertamente a la decisión de EEUU de invadir Iraq y ¿recuerdan qué pasó? Pasó que un grupo de países de la UE (a los que Aznar incorporó a España) apoyaron abiertamente la invasión, dejando claro que la UE era incapaz de desarrollar una política exterior contra los deseos de Washington. Desde entonces, la UE se encogió y no ha vuelto a plantearse un pulso semejante.

La geografía y la historia separan a Francia y Alemania

Sin Francia y Alemania no hay UE. Sería un anillo de países en torno a un gran agujero. Pero a Francia y Alemania les separa la historia. Francia (con un pasado colonial

fresco) ve la fuerza militar no sólo como instrumento de disuasión y defensa sino también como un instrumento de su política exterior. Y así la utiliza activamente, a veces con buen criterio y resultados, como en Malí, por ejemplo, y otras con criterio pésimo y resultados desastrosos, como en Libia. La historia que marca a Alemania es la Segunda Guerra Mundial que inició, en la que fue derrotada y que pagó perdiendo la unidad y la soberanía del país hasta 1990. Este pasado hace que Alemania contemple la fuerza militar exclusivamente como el último recurso de defensa. Les separa también la geografía. A Francia le preocupa el Sur europeo, el Mediterráneo y manda tropas a África. A Alemania le preocupa el Este europeo y Rusia, donde no contempla ninguna acción bélica sino una disuasión convencional. Existen además otras diferencias importantes entre otros países de la UE. Polonia y los bálticos tienen todas las antenas dirigidas a Rusia y sus esperanzas en que su valedor sea EEUU porque no confían en la UE. En un marco así, para tomar decisiones se requeriría una autoridad política unificada que en la UE no existe; y no existe porque, hoy por hoy, en la UE nadie la desea.

La UE debe dar prioridad a los problemas que le plantean sus entornos Sur y Este

Básicamente, esto significa que Francia –junto a Italia, España y otros países que estén dispuestos a hacerlo– debe reforzar la colaboración entre y con los países magrebíes y africanos para neutralizar con los medios necesarios, empezando con los de la cooperación e incluidos los

militares, las amenazas al sur de la UE que se incuban en África, el Mediterráneo y más allá. En estos espacios se han llevado a cabo ya numerosas operaciones militares con resultados positivos en el marco de la EU o en forma de colaboraciones nacionales con Francia. Del mismo modo, Alemania es quien, con respaldo de Francia y a veces de EEUU pero también sin él, ha promovido iniciativas diplomáticas en los Balcanes o sobre el conflicto de Ucrania. Luego, el Consejo de la UE las ha asumido. Estas son dos vías de trabajo que sistemáticamente debe seguir la UE o grupos de países de la UE.

Tomarse en serio el tema de refugiados y migrantes

La crisis de los refugiados ha renacionalizado la política en el seno de la UE y reactivado la división entre países del Este y del Oeste. Era algo inevitable, pues si la UE practicara lo que predica sobre derechos humanos, debería mostrarse dispuesta a acoger a quienes huyen de países donde no pueden vivir. Pero a la hora de pasar de los dichos a los hechos, los derechos de los refugiados se convirtieron en problemas de los receptores (recursos, seguridad e identidad). Alemania viene estando a la altura, pero es la excepción. Simplemente refleja que la UE se había tomado a la ligera el tema de los refugiados y migrantes y que ahora se está dando cuenta de que, o se lo toma en serio y antes de que sea demasiado tarde, o es un tema que puede terminar rompiendo la UE. África camina a tener una población subsahariana de unos 2.500 millones personas para finales

de siglo y entonces Europa seguirá con unos 500 millones. La UE tiene que empezar a contestar ahora a la pregunta, ¿con quién convivo en el futuro?

Retomar en sus manos el tema de Rusia

Washington está manejando el tema de Rusia como algo subordinado a su política doméstica. Bruselas no debería aceptarlo, ya que para la UE es un tema central y sobre el que existen diferencias en su seno. La política doméstica de Washington puede favorecer en un momento a algunos países de la UE y contrariar a otros. Algo que, por ejemplo, ya ha ocurrido con la decisión del Congreso de EEUU relativa al Nord Stream 2, que Alemania ha criticado. Actualmente, el Congreso recorta poderes a Trump y arremete contra Putin. Entre tanto, Putin prepara las maniobras Zapad (Occidente) para mostrar de nuevo su disposición y capacidad para actuar militarmente si la OTAN intenta instalarse en Ucrania, Georgia o Moldavia o asentarse militarmente en los países bálticos. Una situación así favorece a Trump y a Putin, que pueden explotar las diferencias internas de la UE, pero prolongarla perjudica a la UE.

Repensar la OTAN

La UE tiene que preguntarse abiertamente ¿qué significa la OTAN cuando el presidente de EEUU está poco interesado en ella? Se trata de algo que hasta ahora nadie se había tenido que preguntar. Pero no es sólo Trump lo que suscita la cuestión, sobre todo la suscita que los más delicados problemas militares de EEUU están hoy lejos de Europa. Están en Corea del Norte, en

las escaramuzas navales que se suceden en el mar del Sur de China, en el caos reptante que recorre Oriente Medio, en Irán, Afganistán o Pakistán; por no hablar de América Latina, que a EEUU le importa mucho más de lo que parece importarle a la UE.

Por otra parte, la UE también debe preguntarse hasta qué punto las próximas guerras se librarán con sistemas de armas tradicionales o con operaciones de ciber-inteligencia, ciber-ataques o “enjambres de drones autónomos”. ¿Servirá la OTAN para eso? Cabe preguntarlo, ya que en materia de ciber-inteligencia los socios íntimos de EEUU son el Reino Unido, Australia, Canadá y Nueva Zelanda, pero no la OTAN, como puso de manifiesto la información suministrada por Edward Snowden. Y si se trata de disponer de hardware estandarizado barato dirigido con software muy potente (eso son los enjambres de drones autónomos), es Huawei y otras empresas chinas quienes dominan el campo.

Y sobre todo empezar a dar forma a una nueva relación con EEUU

El hecho de que Trump no sea creíble y que su entorno albergue personajes con ideas contradictorias parece una dificultad para trabajar con EEUU. Sin embargo, bien mirado, puede resultar una ocasión para que la UE vaya dando forma a una nueva relación con EEUU. La novedad consistiría en que, en vez de esperar a ver qué hace EEUU, la UE tome la iniciativa y se dirija a todos los interlocutores de interés en

Washington, presentándoles posiciones propias sobre los temas más delicados e importantes.

Piénsese en Ucrania. El secretario de Defensa Mattis ha insinuado que EEUU podría dotar a Kiev con misiles anti-tanque guiados. Idea curiosa ya que Ucrania fabrica ese tipo de misiles y apenas se han usado tanques en los enfrentamientos armados de la zona. Claro que también puede ser una invitación a Kiev para que inicie por delegación de EEUU una guerra contra Moscú en territorio ucraniano. El editorial del New York Times del 25/VII/2017, citando al teniente general del ejército de tierra de EEUU en Europa, rechazaba la idea como no creíble porque Rusia tiene superioridad en la zona y EEUU no estaría en condiciones de vencer. Un general estadounidense con responsabilidades en Europa se pronuncia sobre el tema y ¿la UE calla?

¿Qué decir respecto a Irán? En dos meses Trump tiene que certificar que Teherán está cumpliendo el acuerdo nuclear o decir que no lo hace. Los otros firmantes (Francia, Alemania, el Reino Unido, China y Rusia) ya han dicho que lo cumple y la AIEA lo ha certificado. Pero Trump parece no estar dispuesto a hacerlo y entre quienes le rodean existen criterios dispares. En caso de que EEUU diga que Irán no cumple el acuerdo, Teherán ya ha adelantado que está en condiciones de retomar la fabricación de armas nucleares. En este asunto la UE se juega mucho, incluidos los negocios que ya ha puesto en marcha con

Teherán. ¿Va a esperar la UE a que la Casa Blanca le sitúe ante un hecho consumado, y luego reaccionar como pueda? ¿No debería mostrarse activa desde ahora para influir en la decisión que termine tomando Washington?

Corea del Norte plantea una amenaza nueva para EEUU, pero también para la UE, el resto del mundo y, sobre todo, para Corea del Sur. Trump habló primero de lanzar su “furia y fuego” sobre Corea del Norte. De inmediato, Corea del Sur le reclamó que no actúe militarmente sin su acuerdo, pues esa furia y fuego también caería sobre Seúl, que está al alcance de la artillería del Norte. ¿Debería la UE decir que comparte esa posición de Corea del Sur? Trump también ha hablado de suspender el comercio de EEUU con quienes comercian con Corea del Norte. Esto es muy interesante, no sólo porque Alemania comercia con ese país sino porque el 80% del comercio de Corea del Norte es con China, lo que significa que Trump está amenazando a Corea del Norte con abrir una guerra comercial entre EEUU y China. ¡Curioso! ¿No debería la UE reclamar a Washington que sus propuestas sobre Corea del Norte en el Consejo de Seguridad de Naciones Unidas presten más atención a los puntos de vista chino y ruso y las ideas de Francia y el Reino Unido?

EEUU quiere salir de Afganistán, donde lleva 16 años, pero no sabe cómo. Pakistán y la India mantienen allí un juego estratégico. Rusia e Irán también juegan, aunque menos estratégicamente. ¿Hasta cuándo tiene sentido mantener en semejante laberinto

tropas europeas en misión OTAN con el flácido objetivo de que las fuerzas de Kabul equilibren a los talibán y ambos terminen formando un gobierno conjunto que permita a EEUU decir: “me voy”?

Si ante las dudas y contradicciones que muestra Washington la UE se muestra pasiva, con su pasividad confirmará que con Trump continúa siendo un peón en el área de influencia estadounidense. Por el contrario, si toma la iniciativa exponiendo sus propios criterios, mandará un mensaje a Washington (y al mundo) diciendo que quiere una nueva relación con EEUU y empezará a definir un espacio de influencia propio en el nuevo contexto internacional multipolar.

Y ampliando la idea anterior: como antes se ha insinuado, ante los nuevos riesgos bélicos que ofrece el panorama mundial, la UE, a quien nadie teme militarmente, debería convertirse en un centro de iniciativas dirigidas a moderar los ímpetus bélicos de las grandes potencias militares. En el campo del comercio internacional, donde la UE es un peso pesado y está negociando nuevos tratados, su actividad va en sentido contrario a lo que está haciendo Trump con China, México, Canadá, Corea del Sur y otros países. ¿Por qué la UE no deja esto manifiestamente claro? Trump tampoco muestra mucho interés en el mantenimiento de la estabilidad financiera internacional, pese a que es un terreno en el que ahora todo está en juego. Actualmente un grupo de personas eminentes prepara propuestas a presentar en 2018 para reformar las instituciones de Breton Woods

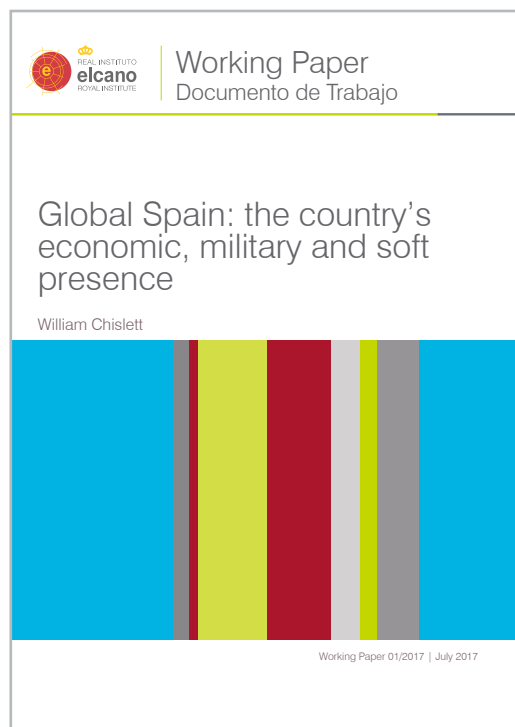
(FMI, BM y OMC). Esas reformas, dado el punto de partida, apuntarán a una reducción de la posición dominante de EEUU y también de los países europeos. Si Trump se desentiende de reformar esas instituciones y opta por actuar por su cuenta, probablemente China se centrará en potenciar las instituciones que ya viene impulsando con los BRICS y otros emergentes (AIIB, *New Development Bank*, *Silk Road Fund*...). Algunos países de la UE también participan en éstas pese a la

oposición de EEUU. ¿Qué debería hacer la UE en una tesitura así, o qué debería hacer para que no se llegue a esa tesitura?

En pocas palabras, sí, como parece, Trump está dispuesto a pegarse con todo el mundo, la UE debe encontrar la manera de no verse arrastrada por Washington en aventuras bélicas y ante todos los grandes temas globales y locales debe prescindir de seguidismos y marcar las distancias necesarias adoptando posiciones propias.

PUBLICACIONES

DOCUMENTOS DE TRABAJO (DT)



**Global Spain: the country's economic,
military and soft presence**

William Chislett

WP 2/2017 (paper versión) - July 2017

**Análisis de la presencia de España en la
prensa mundial durante 2016**

Juan Antonio Sánchez Giménez, Elena Sotos
Olmo y Tamara Vázquez Barrio

DT 9/2017 - 31/07/2017

ARI

**Hacia una Ley de Financiación de la
Defensa en España**

Carlos Calvo y Antonio Fonfría

ARI 57/2017 - 04/07/2017

**El futuro de las finanzas de la UE: el largo
camino hacia una reforma del Marco
Financiero Plurianual de la UE más allá
de 2020**

Mario Kölling

ARI 58/2017 - 10/07/2017

**La evolución de la ultraderecha en
España: claves históricas y territoriales**

Xavier Casals

ARI 59/2017 - 19/07/2017

**Spain's contribution to Euro-Atlantic
security**

Aurora Mejía

ARI 60/2017 - 20/07/2017

**Spain and Asia: harnessing trade, soft
power and the EU in the Asia-Pacific
Century**

Ramón Pacheco Pardo

ARI 61/2017 - 21/07/2017

**Dos factores que explican la
radicalización yihadista en España**

Fernando Reinares, Carola García-Calvo y
Álvaro Vicente

ARI 62/2017 - 08/08/2017

No es sólo vender más, sino mejor: la siguiente fase en la internacionalización de la economía española

Pablo López Gil y Enrique Verdeguez Puig
ARI 63/2017 - 31/08/2017

Zapad-2017: las maniobras militares rusas como ingrediente de la disuasión estratégica

Mira Milosevich-Juaristi
ARI 64/2017 - 04/09/2017

The 8% leap in the Philippines: rebalancing partnerships & leading Asian growth

Ricardo G. Barcelona & Bernardo M. Villegas
ARI 65/2017 - 05/09/2017

Political influence network in Twitter 2017

Juan Antonio Sánchez Giménez & Evgueni Tchubykalo
ARI 66/2017 - 08/09/2017

Kant vs Hobbes: elements of Germany's emerging grand strategy

Ulrich Speck
ARI 67/2017 - 11/09/2017

La reducción de espacio de las políticas euro-mediterráneas

Gonzalo Escribano
ARI 68/2017 - 12/09/2017

The shrinking Euro-Mediterranean policy space

Gonzalo Escribano
ARI 69/2017 (English version) - 14/09/2017

The conundrum of Spain's recovering economy and stubbornly high unemployment

William Chislett
ARI 70/2017 - 15/09/2017

Transforming the United Nations: countering the US budget-cut threats

Jessica Almqvist
ARI 71/2017 - 18/09/2017

Los vicepresidentes de Ecuador y Uruguay afrontan graves problemas (y responden de modo distinto)

Carlos Malamud
ARI 72/2017 - 19/09/2017

Los desafíos del segundo mandato de Rohaní

Luciano Zaccara
ARI 73/2017 - 20/09/2017

España y Portugal ante la reforma de la gobernanza económica europea

Federico Steinberg, José Pablo Martínez y Miguel Otero Iglesias
ARI 74/2017 - 28/09/2017

COMENTARIOS ELCANO

Yihadismo en Europa: matar para dividirnos

Fernando Reinares
Comentario Elcano 33/2017 - 05/07/2017

Más España en Europa en el ámbito de la cooperación internacional para el desarrollo

Iliana Olivé y Aitor Pérez

Comentario Elcano 34/2017 - 07/07/2017

Windows of opportunity in the Korean Peninsula

Félix Arteaga & Mario Esteban

Expert Comment 35/2017 - 26/07/2017

La defensa europea: ¡hagan juego!

Félix Arteaga

Comentario Elcano 36/2017 - 27/07/2017

¿Por qué sigue Corea del Norte tensando la cuerda nuclear?

Félix Arteaga

Comentario Elcano 37/2017 - 08/09/2017

El discurso sobre el futuro de la Unión

Ignacio Molina

Comentario Elcano 38/2017 - 14/09/2017

Trump's foreign policy: the revolution that has not happened – yet

Ulrich Speck

Expert Comment 39/2017 - 19/09/2017

Merkel paga un alto precio por su cuarto mandato

Miguel Otero Iglesias

Comentario Elcano 40/2017 - 26/09/2017

Buenas noticias: aceleración económica global sincronizada

Federico Steinberg

Comentario Elcano 41/2017 - 27/09/2017

OTROS

La reputación de España en el mundo. Country RepTrak®2017

Reputation Institute y Real Instituto Elcano
11/07/2017

Doña Cuaresma y don Carnaval, o dicho de otra forma, la UE y el presidente Trump

Carlos Alonso Zaldívar

18/09/2017

Turkey and the EU must stand together for a better future

Ömer Çelik

27/09/2017

Entrevista con...



Entrevista con Alejandro Alvargonzález San Martín

Por Andrés Ortega

Alejandro Alvargonzález (Vigo, 1959), diplomático, es Secretario General Adjunto de la OTAN para Asuntos Políticos y Política de Seguridad desde 2016.



Pregunta: ¿Qué significa una OTAN de 360°? ¿Una alianza con un alcance global? ¿Hay un perímetro, aunque la frontera entre seguridad exterior e interior tienda a difuminarse?

Respuesta: La expresión nace al considerarse que la OTAN debe enfrentar toda amenaza a sus miembros independientemente de su origen. No supone tanto una fijación geográfica como un concepto. De hecho, el artículo 5 del Tratado solo se ha activado en una ocasión, y no fue en el Atlántico Norte sino en Afganistán. Y no fue la antigua URSS la causante sino el terrorismo.

La Alianza no se plantea hoy un alcance global, pero tampoco debe ignorar las consecuencias geoestratégicas de la globalización. En el futuro todo dependerá de su nivel de ambición conjugado con los niveles de amenaza.

P.: ¿Es realmente Rusia, con una economía equivalente a la italiana, con una población disminuida en relación a la Unión Soviética, con menos soldados que Europa, una amenaza? ¿O están la OTAN y Rusia condenadas a normalizar sus relaciones, a entenderse?

R.: Rusia no se irá, seguirá allí, y habrá que dialogar. Pero desde la fortaleza. La valoración de la amenaza yo la haría considerando sus objetivos y su llamativa agresividad. Sumemos el arma nuclear, su agilidad y audacia para elegir el momento para golpear, su imponente industria de defensa, y el coctel resultante no gusta. Su economía presenta debilidades, es cierto, pero eso no hace sino generar más incertidumbre. Queremos una Rusia estable, próspera y respetuosa de la normativa internacional.

P.: La cultura de la OTAN siempre ha sido la de la disuasión. ¿De qué disuade en la actualidad? ¿Se puede disuadir a terroristas dispuestos a inmolarsse para matar?

R.: Es, en efecto, el romano "*si vis pacem para bellum*". Se disuade a quien tiene algo que perder. Pero quien está dispuesto a inmolarsse solo puede ser detenido a través de una labor preventiva de inteligencia muy poderosa.

Ahora bien, la capacidad de reclutamiento de una organización triunfante es infinitamente superior a la de aquella que camina hacia el fracaso. Ni los salvajes más dementes se apuntan a perder. Es curioso. Lo vemos con ISIS, como lo vimos con ETA. Así pues, en cierto grado funciona. Y más allá del suicida está la organización, siempre más susceptible a la disuasión.

P.: El pasado 17 de agosto Barcelona –tras otras ciudades europeas- sufrió el embate del terrorismo yihadista. Más allá de lo que acaba de decir, ¿qué puede hacer la OTAN para prevenirlo y combatirlo?

R.: Deseo, antes de nada, expresar mi dolor y mi deseo de compartir el de todos los barceloneses, a los que quisiera rendir tributo por su comportamiento ciudadano. Pero no bastan las palabras. ¿Qué puede hacer la OTAN? La Alianza combate ya al terrorismo en Afganistán, forma parte de la Coalición contra Daesh, sus AWACS vuelan sobre la frontera turco-siria, damos adiestramiento a las fuerzas iraquíes y sostenemos la mejora de las instituciones y capacidades de defensa de muchos países amenazados, desde Jordania hasta, por ejemplo, Túnez. Estas acciones

constituyen una defensa avanzada. Combatirlos allí para que no lleguen aquí. Mejoramos, pero debemos seguir haciéndolo, y para ello los jefes de Estado o de Gobierno de la Alianza aprobaron la pasada primavera un plan para combatir el terrorismo que da intensidad y profundidad a los elementos de base antes mencionados e incorpora algunos nuevos.

P.: La ciberseguridad está ahora en el centro de la defensa entendida en un sentido amplio. ¿Más allá de lo que aportan los Estados miembros en este terreno, en qué debe mejorar la OTAN?

R.: La OTAN tiene un papel doble. En primer lugar, protegerse, proteger sus estructuras. En segundo lugar, apoyar a nuestros aliados y amigos en la construcción de esa capacidad. Es un mundo novedoso y deberemos movilizar industria, tecnólogos, estudiosos, juristas., si queremos poner limitar su uso en el ámbito criminal o de la confrontación interestatal. Mucho está por hacer.

P.: ¿Está la OTAN preparada para la guerra de información, para las informaciones falsas (fake news)?

R.: La OTAN está conformada por países que deben someterse a unos valores entre los cuales el derecho a la información y la libertad de expresión son pilares fundamentales. En este sentido, presentamos un flanco débil frente a aquellos países que manipulan la información en nuestras propias sociedades y ejercen la censura sobre las suyas. Con tales bases, la OTAN desarrolla una valiosa y necesaria comunicación estratégica. Los expertos han concluido que, a largo plazo, decir la verdad, nuestra credibilidad, acabará imponiéndose. Eso y una sociedad culta. No hay otra salida. Otros juegan malignamente con ventaja en ese ámbito. Pero aquí no hay atajos.

P.: En la OTAN siempre ha mandado EE UU. En Varsovia, en junio, el presidente Trump planteó: “La cuestión fundamental de nuestro tiempo es si Occidente tiene la voluntad de sobrevivir”. ¿La tiene? ¿Con qué liderazgo?

R.: Yo matizaría mucho esa capacidad de mando. Recordemos que la OTAN, por ejemplo, no participó en la guerra de Irak pese a los

deseos de Washington. Pero es innegable que EE UU, por su propio peso, facilita consensos y puede liderar cuando las corrientes son favorables.

Tras la caída del Muro de Berlín, Occidente pensó que había llegado el fin de la historia, que la democracia se extendería inexorablemente. Nunca imaginamos que los populismos, los nacionalismos y las derivas autoritarias, llegaran a competir con nuestro modelo. Y, sin embargo, ahí estamos. Que nadie dé por hecho que la democracia saldrá triunfante. No ocurrirá si dormitamos. En cuanto al liderazgo: más hombres de Estado y más ciudadanos conscientes del valor de nuestras instituciones.

P.: Una alianza, como la OTAN, es una postura común ante amenazas compartidas y un intercambio de solidaridades. ¿Cuáles?

R.: La principal amenaza, la que sufrirán nuestros hijos, la he descrito ya: el auge del autoritarismo. Luego, siempre hablamos de

Rusia y del terrorismo. Y otras se avizoran en el horizonte. En cuanto a las solidaridades, las de los valores amenazados. El peligro une mucho.

P.: Ya no se habla en la OTAN de “frente”, pero se sigue hablando de “flancos” (este y sur). ¿No es un lenguaje obsoleto? ¿Somos flanco sur?

R.: Suena obsoleto, sí. Y no, España no es flanco sur; es mucho más que eso y lo demuestra a diario con su presencia en todo tipo de escenarios.

P.: ¿Cómo proyectar desde la OTAN estabilidad hacia el sur? ¿Reforzando las capacidades locales además de las propias? ¿Hasta dónde llegar en el sur?

R.: Exacto. Si, como dijo Pablo VI, “hoy la paz se llama desarrollo”, ya no hay duda de que lograr el desarrollo sin la seguridad es imposible. La OTAN ha aprendido de su experiencia. También de sus errores. Si los Estados deben basarse en instituciones sólidas y capacidades de defensa acordes, que puedan dar seguridad y estabilidad, la OTAN puede asistirles en esa labor.

P: ¿Cómo se ven desde la OTAN los planes para una defensa europea y de “autonomía estratégica” de la UE?

R.: Veintidós miembros de la UE lo son de la OTAN. Las capacidades militares son nacionales y se pondrán a disposición de una u otra organización según se precise. La Comisión se involucra en la financiación de capacidades... En suma: es una buena noticia... si evitamos duplicidades y no pensamos que la seguridad de la UE puede aislarse del resto de Occidente.

P: ¿La prioridad debe ser gastar más en defensa, o gastar mejor? ¿No hay que tener en cuenta lo que cada país aporta a la defensa común más allá del gasto?

R.: Ambas cosas. En 2000 los aliados europeos gastaban el 2.03% de su PIB en defensa. Hoy, con un escenario endiablado, el gasto es 1.45%. Pero hay que medir igualmente la inversión en capacidades y la aportación a misiones. En todo hay que mejorar.

P: ¿Por qué, pese al acuerdo y 42 propuestas suscritos desde septiembre de 2016, no ha avanzado más la colaboración entre la UE y la OTAN? ¿Hay un problema de cultura, de conocimiento mutuo?

R.: Es posible. Ambas organizaciones residen en la misma ciudad [Bruselas], comparten muchos miembros, amenazas, valores... Pero han vivido de espaldas. Hoy, sin embargo, la necesidad, el nivel de la amenaza, es tal, que ya no se pueden ignorar, y el reencuentro está siendo feliz, aunque las complicaciones sean muchas.

P: ¿Qué repercusión puede tener el *Brexit* para la OTAN?

R.: El Reino Unido, fuera de la Política Común de Seguridad y Defensa (PSCD), se volcará más en ella. Londres no era un entusiasta de una PCSD que ahora pasará a tener un acento más francés. El *Brexit* podría tener consecuencias negativas para su industria de defensa. Pero es difícil adelantar acontecimientos.

Actividades



Actividades

Julio - Septiembre

- Conversaciones Elcano / Elcano Talks, con la intervención de **Yolanda Quintana**, periodista e investigadora, que habló sobre "Ciberseguridad, ciberguerra y ciberderechos: ¿tenemos respuestas a ante los nuevos retos?" (3 de julio de 2017).
- Reunión con **Mohammed Al Kuwari**, embajador de Qatar en España, cuya intervención giró en torno a "Qatar, una apuesta por el diálogo" (4 de julio de 2017).
- Desayuno de Trabajo con **Robert S. Litwak**, director de Estudios de Seguridad Nacional del *Wilson Center*, que habló sobre "*North Korea nuclear crisis: how to respond?*" (5 de julio de 2017).
- Debate sobre "**Terrorismo yihadista en España: contextos europeo y global**". Con la participación de Fernando Reinares, director del Programa de Terrorismo Global del Real Instituto Elcano; Bruce Hoffman, director del Centro de Estudios sobre





Seguridad de la Universidad de Georgetown; y Carola García-Calvo, investigadora principal de Terrorismo Internacional, que debatieron sobre la amenaza del terrorismo global 12 años después del 11-M (5 de julio de 2017).

- Debate Elcano **"La gobernanza climática en el nuevo contexto internacional"**.

Intervinieron Valvanera Ulargui, directora general de la Oficina Española de Cambio Climático; Carlos Sallé, director de Políticas Energéticas y Cambio Climático, Iberdrola; Lara Lázaro, investigadora principal de Cambio Climático, Real Instituto Elcano; José Luis Arroyo, director de la Oficina de Estudios y Estrategia de Acciona; moderados por Gonzalo Escribano, director del

Programa de Energía y Cambio Climático del Real Instituto Elcano (12 de julio de 2017).

- Desayuno con **Masood Khan**, presidente del estado de Azad, Cachemira, cuya intervención trató sobre *"Security challenges in South Asia"* (14 de julio de 2017).

- V Foro Trilateral Europa – América Latina – USA/Canadá: **"América del Norte, América Latina y la Unión Europea antes los nuevos escenarios en las relaciones Económicas y políticas"**, organizado por la Secretaría General Iberoamericana y el Real Instituto Elcano, con la colaboración del Consejo de Relaciones Internacionales de América Latina y Caribe (RIAL) (17-18 de julio de 2017).

- Reunión con **Christian Volpe Martincus**, economista principal de Integración y Comercio del Banco Interamericano de Desarrollo (BID), que presentó el informe del BID "Cómo salir del laberinto fronterizo: una evaluación de las iniciativas de facilitación del comercio en América Latina y el Caribe" (12 de septiembre de 2017).
- Desayuno con **Christopher Davis**, *Reader in Command and Transition Economies* de la Universidad de Oxford. Su intervención trató sobre "*Russia's shifting relationship with Europe and Asia*" (18 de septiembre de 2017).
- Debate sobre "**Los Balcanes ante un horizonte de incertidumbre**", con la intervención de Miguel Rodríguez Andreu, director de la revista *Balkania* (19 de septiembre de 2017).
- **Debate Elcano sobre las elecciones alemanas**, con Pilar Requena, redactora de TVE; *Jana Puglierin*, directora de Programas del *Alfred von Oppenheim Center for European Policy Studies*, *German Council on Foreign Relations*; Fabian Zuleeg, director ejecutivo y economista jefe del *European Policy Centre*; Ulrich Speck; (19 de septiembre de 2017).
- XII Jornada Europa a Debate, sobre "**La Agenda Digital de la UE**", organizada por la Fundación Carlos de Amberes, con la colaboración del Real Instituto Elcano, la Asociación de Periodistas Europeos, la Comisión Europea y la Embajada de Estonia en España (20 de septiembre de 2017).
- Desayuno con **Maria Rasmussen**, profesor, Escuela Naval de Posgrado de la Universidad de Monterey, quien habló sobre "Motivaciones individuales para la radicalización violenta" (21 de septiembre de 2017).
- **Visita futuros líderes chinos**. Dentro del Programa Futuros Líderes Chinos que organiza la Fundación Consejo Asia-Pacífico, visitó el Instituto un grupo de representantes del sector de las *start-ups* del país (25 de septiembre de 2017).
- VII Conferencia Internacional de RIBEI **¿Miradas compartidas ante un momento de cambio?**, Buenos Aires (26 de septiembre de 2017).
- Seminario "**El nexos seguridad-desarrollo: ¿cómo abordarlo en el Plan Director de la Cooperación Española?**", en colaboración la AECID y la Dirección General de Políticas de Desarrollo Sostenible del Ministerio de Asuntos Exteriores y de Cooperación (MAEC) (27 de septiembre de 2017).
- Reunión con representantes del *Bureau of Public Information and Communications* del Partido Comunista de China (27 de septiembre de 2017).
- Conferencia "**El futuro: Europa y las relaciones Turquía-UE**", a cargo de Ömer Çelik, ministro para Asuntos de la UE y jefe negociador de Turquía, cuya presentación corrió a cargo de Emilio Lamo de Espinosa, presidente del Real Instituto Elcano (27 de septiembre de 2017).

Conectados



Conectados

#ElcanoTalks - Ciberseguridad, ciberguerra y ciberderechos: ¿tenemos respuestas ante los nuevos retos?

Para la 16ª edición, la segunda de 2017 y solo días después de un nuevo ataque de ransomware, contamos con Yolanda Quintana (@y_quintana), periodista e investigadora, con quien conversamos sobre ciberseguridad, ciberguerra y la protección de derechos y libertades en torno a la transformación tecnológica.

María Solanas
@Maria_SolanasC

#elcanotalks @y_quintana : Más que respuestas traigo preguntas. Es crítico en un entorno como el actual". ¡Empezamos!

052 · 3 jul. 2017

Juan Rutiña
@juanrutina

Con el internet de las neveras y las tostadoras crecen los riesgos, como ocurrió en octubre @y_quintana #ElcanoTalks

María Lázaro Ávila
@marialazaro

.@y_quintana desgrana algunos riesgos: cibervigilancia global, censura apoyada en tecnología, recorte de derechos, ciberataques #ElcanoTalks

Real Inst. Elcano
@rielcano

De los priones a los virus informáticos: como con las vacas locas, los derechos también entran en la ecuación @y_quintana #ElcanoTalks

Txema Valenzuela
@txemavalenzuela

Detrás de la capa técnica, al hablar de ciberseguridad, hay otra que tiene que ver con nuestros derechos. @y_quintana en #ElcanoTalks.

Ivanoska LV
@ivanoska_lv

En respuesta a @quiet_analytic @y_quintana

Porque los debates geopolíticos, derechos e institucionales quedan oscurecidos por centrarnos solamente en líneas de código. #ElcanoTalks

Marta Swedish
@MartaSwedish

¿Actores más peligrosos en la #ciberguerra? Los estados (alguien lo dudaba?) seguido de grupos terroristas, hackers... #ElcanoTalks

Yolanda Quintana
@y_quintana

En respuesta a @rielcano

Un placer participar en #ElcanoTalks hablando sobre #ciberguerra 🍷🍷
Gracias a @rielcano, a su equipo y a todos quienes lo habéis hecho TT :)

TUITS DESTACADOS



Belén Sánchez
@Belenes

Seguir

Estamos en la oficina de @rielcano en Bruselas en reunión informal con los corresponsales de los medios españoles. Gracias a todos por venir



OCUD-CRUE
@ObservatorioCUO

Seguir

Recomendaciones de actores sociales al #VPlanDirector: forjar Política de Estado en #DesarrolloSostenible @iolivie @rielcano en @Congreso_Es



US Embassy Madrid
@USEmbassyMadrid

Seguir

Sigue la mesa redonda de hoy con el hashtag #YihadismoEuropa @rielcano . Ponentes: @hoffman_bruce @F_Reinares @carolagc13 @CharlesTPowell



Diplomat in Spain
@DiplomatSpain

Seguir

. @F_Reinares : "We talk too much about Daesh and we forget that Al Qaeda still exists" bit.ly/2sT3SFB @rielcano



Ignacio Molina
@ignaciomolina

Seguir

Tras el ARI 'Brexit y presupuesto UE', vuelve Mario Kolling a analizar finanzas UE para @rielcano: el MFP post-2020 realinstitutoelcano.org/wps/portal/rie ...



Paula Rodríguez
@PaulaRodriguez

Seguir

En #RPA @lazarotouza @rielcano "EEUU no está alineado con los países del G20 pero se sigue avanzando hacia un modelo económico descarbonizado"



Catalunya Europa
@CatalunyaEuropa

Seguir

És possible una governança global sense #Trump? @andresortegak hi reflexiona en aquest article a: @rielcano



Carlos Malamud
@CarlosMalamud

Seguir

Con @PresidenteRIE de @rielcano y @RGrynsan de @SEGIEdigital en V Foro Trilateral EEUU/Canadá/Latam y UE en La Granja



Flacso España
@FlacsoES

Seguir

Interesante mesa redonda sobre América Latina, entre el desarrollo local y su presencia global, apoyado por @rielcano



Cinco continentes
@CincoContinentes

Seguir

Bloque #Asia. Sobre la mano tendida de #CoreaDelSur a #CoreaDelNorte hablaremos con @wizma9 del @rielcano y Xavier Boltaina @UniBarcelona



StopFake ES
@StopFakeSpanish

Seguir

La desinformación rusa diseñada para desorientar al oponente e influir sus decisiones
x @MiraMilosevich1 y @rielcano [stopfake.org/es/el-poder-de ...](http://stopfake.org/es/el-poder-de-...)



Comisión Europea
@UEmadrid

Seguir

"Ámbitos donde se pueda cooperar más + países que quieran = escenario más factible de futuro de Europa" @_ignaciomolina @rielcano #SOTEU

F.Mujeres por África
@MujeresAfrica

Seguir

C.Samba-Panza 'Es importante q emerjan mujeres líderes xa impulsar a otras a implicarse en la lucha x los derechos
[@rielcano](#) [@andresortegak](#)

Fernando Reinares
@F_Reinares

Seguir

My Op-Ed in [#Canada's @globeandmail](#) on the [#terrorist](#) attacks in [#Barcelona](#) and [#Cambrils](#)

marta serafini
@marta Serafini

Seguir

.@carolagc13 dell [@rielcano](#) spiega perché è stata colpita proprio [#barcellona](#)
[corriere.it/esteri/17_agos](#) ...

Hoy por hoy
@hoyporhoy

Seguir

Mario Esteban [@rielcano](#): "El régimen norcoreano a nivel interno es bastante más estable de lo que se suele pensar"
[play.cadenaser.com](#)

Agustín Ibáñez
@1978agva

Seguir

Expectación en el Seminario [#QuoVadisEuropa?](#) para oír a [@CristinaNarbona](#) y Lara Lázaro de [@rielcano](#) hablar sobre la "Gobernanza climática".

Helen Clark
@HelenClarkNZ

Seguir

Advice of [@rielcano](#) on [#DPRK](#) [#nuclear](#) crisis is worth heeding: to reopen political dialogue. Military options are too awful to contemplate:

Elcano in Brussels
@elcancbrussels

Seguir

.@rielcano liderará un programa europeo para desradicalizar extremistas: MINDb4ACT
🔥 Atentos a octubre! [#Horizon2020](#)
[politica.elpais.com/politica/2017/](#) ...

Tres Culturas
@FunTresCulturas

Seguir

En [@FunTresCulturas](#) acabamos de suscribir un convenio de colaboración con [@rielcano](#). Estrechando lazos para trabajar en común.

Salvador Llaudes
@sllaudes

Seguir

Poco se habla de los Balcanes en España. Hoy, un granito de arena desde el [@rielcano](#) para acercarnos a la región. Gracias, [@miguelroan1](#).

CSS Zurich
@CSS_Zurich

Seguir

Here's [@ulrichspeck](#) on how defending the status quo is at the core of Germany's emerging grand strategy
[css.ethz.ch/en/services/di](#) ... [@rielcano](#)

FC España China
@Spain_China

Seguir

La Visita a [@rielcano](#) es ya un imprescindible del programa [#LideresChinos!](#). Clase magistral con [@CharlesTPowell](#) y [@miotei](#). Gracias!

elOrdenMundial S.XXI
@elOrdenMundial

Seguir

¿Cómo está gestionando Erdogan su 'baño de poder' meses después del referéndum? [@SusoNunez](#) lo analiza en [@rielcano](#)
[blog.realinstitutoelcano.org/erdogan-asi-no/](#)

Con el patrocinio de



Consejo Asesor Empresarial



Con la colaboración de





REAL INSTITUTO
elcano
ROYAL INSTITUTE

Estudios internacionales y estratégicos
International and strategic studies

Número #21 Julio - Septiembre 2017

Real Instituto Elcano

www.realinstitutoelcano.org

www.blog.rielcano.org

www.globalpresence.realinstitutoelcano.org

info@rielcano.org

Teléfono: 91 781 67 70

C/ Príncipe de Vergara, 51. 28006 Madrid

