

Revista **elcano**

Número #25 | Julio - Septiembre 2018



Publicaciones

Elecciones en Colombia: desconfianza institucional de la ciudadanía pese a la seguridad y transparencia electoral

El Consejo Europeo y las migraciones: ¿se ha avanzado algo?

El Marco Financiero Plurianual 2021-2027 desde una perspectiva española: ¿un presupuesto moderno de una Unión que proteja, empodere y vele por la seguridad?

Inteligencia artificial y poder
La dimensión internacional de la ciberseguridad

Los nuevos roles de las fuerzas armadas uruguayas y argentinas: la contribución a la lucha contra el narcotráfico, siguiendo la tendencia regional

El Sahel: un enfoque geoestratégico

Barcelona y Cambrils, un año después: ¿cuál era el riesgo de atentados?, ¿qué lecciones están pendientes?

Portugal versus Spain: an Iberian economic saga

Lithuania, Latvia and Estonia: the Euro-Atlantic consolidation of the Baltic region

Spain-US relations and the transatlantic relationship

Actividades

Presentación del Informe Elcano "El futuro de la Unión Europea"

Mesa redonda "España: imagen y marca 2018"

Predicción del comportamiento en el suministro seguro de los metales de interés energético: la actualidad del litio, cobalto y grafito

¿Una nueva agenda? La narrativa de la seguridad en el discurso europeo del desarrollo

Conectados

Elcano en las redes sociales

Entrevista con...

Nicklas Lundblad

Coordinadora: María Dolores de Azategui

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

ISSN: 2341-4006

Depósito Legal: M-14968-2014

En este número...

El Consejo Europeo y las migraciones; el poder y la inteligencia artificial; la ciberseguridad y su dimensión internacional; el papel de las Fuerzas Armadas argentinas y uruguayas en la lucha contra el narcotráfico; un papel geoestratégico del Sahel; y la relaciones entre España y EEUU son algunas de las cuestiones recogidas en este apartado de **Publicaciones**, junto a las elecciones en Colombia; la UE ante la hostilidad del presidente Trump; los atentados de Barcelona y Cambrils un año después y la consolidación euro-atlántica de la región báltica.

Andrés Ortega, investigador *senior* del Real Instituto Elcano, **entrevista** a Nicklas Lundbland, doctor en Informática, miembro de la Real Academia de Ciencias de Ingeniería de Suecia y vicepresidente de Google para Europa, Oriente Medio y África.

Entre las **Actividades** organizadas en este trimestre cabe señalar los seminarios “La descarbonización del transporte en España” o “Geopolítica en un entorno inestable; las mesas redondas “Desafíos y respuestas a la crisis migratoria en América Latina” o “España: imagen y marca 2018. ¿Cómo nos ven, cómo somos?”; el encuentro “África Subsahariana y diplomacia económica”; además de la presentación del Informe Elcano “El futuro de la Unión Europea”. El Instituto recibió, entre otros, a Mohammed bin Abdulrahman Al-Thani, viceprimer ministro y ministro de Asuntos Exteriores de Qatar; Guadalupe Valdez, embajadora especial de la FAO; Julian Messia, economista líder del Departamento de Investigación del BID; o Jennifer González-Colón, comisionada residente de Puerto Rico en la Cámara de Representantes de EEUU.

En la sección **Conectados** se recoge la presencia del Real Instituto Elcano en las redes sociales, principalmente en Twitter, a través de los *tuits* más destacados, así como el *storify* de la 20ª edición de las Conversaciones Elcano/*Elcano Talks*, que contó con la intervención de Rocío Valdivia.

Contenidos





Publicaciones

- 7** Elecciones en Colombia: desconfianza institucional de la ciudadanía pese a la seguridad y transparencia electoral
Sonia Alda Mejías
- 13** El Consejo Europeo y las migraciones: ¿se ha avanzado algo?
Carmen González Enríquez
- 20** El Marco Financiero Plurianual 2021-2027 desde una perspectiva española: ¿un presupuesto moderno de una Unión que proteja, empodere y vele por la seguridad?
Mario Kölling
- 35** Inteligencia artificial y poder
José María Blanco y Jessica Cohen
- 43** La dimensión internacional de la ciberseguridad
Félix Arteaga
- 47** Los nuevos roles de las Fuerzas Armadas uruguayas y argentinas: la contribución a la lucha contra el narcotráfico, siguiendo la tendencia regional
Sonia Alda Mejías
- 57** El Sahel: un enfoque geoestratégico
Ángel Losada Fernández
- 65** Barcelona y Cambrils, un año después: ¿cuál era el riesgo de atentados?, ¿qué lecciones están pendientes?
Fernando Reinares y Carola García-Calvo
- 70** Portugal versus Spain: an Iberian economic saga
Sebastián Puig & Ángel Sánchez
- 94** Lithuania, Latvia and Estonia: the Euro-Atlantic consolidation of the Baltic region
Rafael José de Espona
- 103** Spain-US relations and the transatlantic relationship
Juan Tovar Ruiz
- 111** Predicción del comportamiento en el suministro seguro de los metales de interés energético: la actualidad del litio, cobalto y grafito
Luis de la Torre Palacios y J. Antonio Espí
- 129** ¿Una nueva agenda? La narrativa de la seguridad en el discurso europeo del desarrollo
Iliana Olivé Y Aitor Pérez
- 140** Technological cooperation between Spain and China
Andrés Ortega
- 155** La UE ante la hostilidad del presidente Trump
Federico Steinberg
- 165** The Immortal Regiment: the pride and prejudice of Russia
Mira Milosevich-Juaristi



178 Entrevista con...

Nicklas Lundblad



182 Actividades

Presentación del Informe Elcano "El futuro de la Unión Europea"

Mesa redonda "España: imagen y marca 2018"



188 Conectados

Elcano en las redes sociales

Publicaciones



Elecciones en Colombia: desconfianza institucional de la ciudadanía pese a la seguridad y transparencia electoral

Sonia Alda Mejías

Después de tres elecciones nacionales seguidas a las que he podido asistir como observadora internacional invitada por el Consejo Nacional Electoral de Colombia, si tuviera que resumir mi percepción general sobre ellas, sería la absoluta normalidad del funcionamiento del sistema electoral colombiano: elecciones transparentes y sin violencia, ni incidentes que destacar. Estas son las características de las legislativas del 11 de marzo y de la primera y segunda vuelta presidencial el 27 de mayo y el 17 de junio, respectivamente.

De acuerdo con esta percepción me propongo reflexionar por qué mi visión estaría en oposición a la percepción

de muchos ciudadanos colombianos, algún observador internacional y medios de comunicación que han sostenido la supuesta existencia de fraude o, cuando menos, han mostrado sus dudas y sospechas. Hasta donde me consta, sin embargo, no se ha podido demostrar la veracidad de las denuncias más mediáticas y, en cualquier caso, han sido atendidas e investigadas por las autoridades y se han dado las oportunas explicaciones. En cualquier caso, las prácticas fraudulentas demostradas han puesto de manifiesto que no se trataba de fraudes masivos ni de una práctica sistémica, ni sistemática, de fraude electoral.

En este sentido, en nada ayudaron las reiteradas denuncias de fraude de algún candidato presidencial acerca del sistema informático empleado para las elecciones o la difusión de uno de los tres documentos, los llamados E-14, empleados para la



El efecto de las denuncias de fraude no tendrían eco si la confianza de la ciudadanía en las instituciones estatales fuera sólida.

contabilización de votos, que se publicaron en las redes sociales. Estos estaban supuestamente manipulados para sumar votos falsos a una candidatura en particular. Todo ello hizo inevitable que en los tres procesos electorales planeara el “fantasma del fraude”, como recogió la prensa nacional e internacional.

El efecto de estas denuncias, no todas probadas y otras investigadas y desmentidas por los órganos electorales, no tendrían eco si la confianza de la ciudadanía en las instituciones estatales fuera sólida. Ésta es una de las claves que explicaría las diferencias entre mi percepción como observadora y la de una porción significativa de la ciudadanía colombiana. Se trata de explicar por qué mi percepción después de preguntar, durante las tres elecciones, en colegios de Bogotá y Villavicencio a votantes, a miembros de jurados (mesas electorales), a testigos (interventores y apoderados) y a todos los funcionarios presentes en los colegios (policías nacionales, policías judiciales, representantes de la Registraduría Nacional y de la Defensoría del Pueblo) es la de absoluta normalidad y transparencia,

a diferencia de la negativa percepción ciudadana. Algún colega ha intentado explicar “mi idílica” percepción porque mi presencia se ha reducido a entornos urbanos, pero también se han denunciado supuestos fraudes en estos mismos entornos y la población urbana muestra desconfianza tanto de los entornos urbanos como rurales. No parece que este pudiera ser un argumento que explicara todas las circunstancias. Obviamente, mi visión tampoco es completa pues se limita a los colegios y espacios destinados a votar que he visitado. Sin embargo, es absolutamente coincidente para las tres elecciones.

No se trata de afirmar que se haya logrado eliminar por completo el fraude, pero sin duda no se corresponde con la dimensión que la ciudadanía le pueda otorgar o cuando menos la dimensión de las sospechas de fraude que pudieran existir al respecto. La propuesta es poner de manifiesto que las diferencias entre mi percepción y la percepción crítica ciudadana viene dada fundamentalmente por la falta de confianza institucional. Una vez constatada esta desconfianza a través de datos estadísticos, se trata de poner de



Los importantes avances logrados en libertad, transparencia y seguridad constatados en las elecciones son mérito de todos: de la ciudadanía y, sin duda, de las instituciones electorales.

manifiesto la importancia de las instituciones para el fortalecimiento democrático y, muy particularmente, la necesaria confianza que la ciudadanía debe tener en ellas. Si esta condición no se cumple, cabe el riesgo de que todas las mejoras y avances logrados por las instituciones electorales tuvieran resultados parciales.

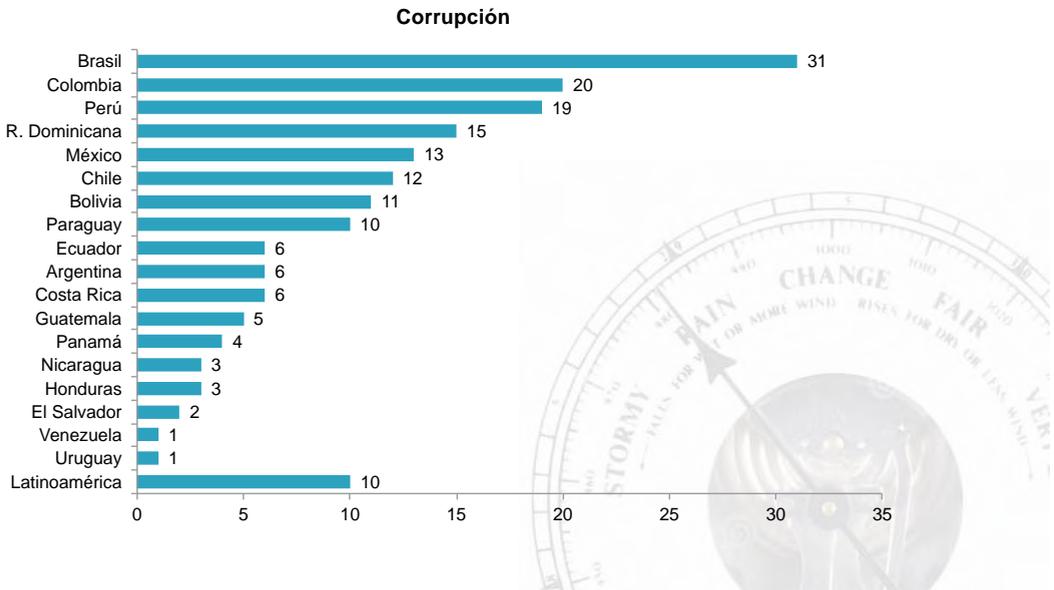
Los importantes avances logrados en libertad, transparencia y seguridad constatados en las elecciones son mérito de todos: de la ciudadanía y, sin duda, de las instituciones electorales. Sin embargo, en última instancia, la falta de confianza de los ciudadanos puede acabar bloqueando, en buena parte, los avances importantes que, en este sentido, han logrado las instituciones electorales. Por este motivo es trascendental que además del esfuerzo en lograr mayor transparencia, estas instituciones logren ganarse dicha confianza.

Hay diferentes aspectos que revelan que esta desconfianza es generalizada en toda la región latinoamericana en general y en Colombia en particular. Según el Informe Latinobarómetro 2017, sin perjuicio de otros datos, hay tres variables que están

interrelacionadas y que reflejan de manera evidente este problema. La primera y más evidente es la baja confianza expresada de manera explícita en las instituciones estatales. En este sentido, el Banco de Desarrollo en América Latina ha destacado los bajos niveles existentes, ya que tres de cada cuatro ciudadanos de América Latina tienen poca o ninguna confianza en sus gobiernos. Si atendemos a la media regional y a la confianza institucional, de 17 países latinoamericanos, sólo cuatro superan a Colombia en desconfianza por lo que respecta al tribunal electoral/institución electoral, al poder judicial, al gobierno, al parlamento y a los partidos políticos.

Utilizando la misma fuente, no deja de ser también significativa la percepción ciudadana sobre corrupción, una cuestión íntimamente relacionada con el nivel de confianza institucional. En este sentido, y en coherencia con el dato anterior, el 20% de los colombianos cree que es la principal preocupación del país, lo que le ubica como el segundo país de toda América Latina donde se considera esta lacra como el principal problema.

Figura 1. La corrupción como problema más importante del país, totales por país, 2017



Fuente: Latinobarómetro 2017, <http://www.latinobarometro.org/latNewsShow.jsp>.

Con relación a la valoración sobre los progresos logrados por el gobierno en la lucha contra la corrupción, los colombianos también hacen una valoración negativa.

El tercer y último dato está directamente relacionado con la cuestión tratada: el valor del voto, en particular cuán limpia es la competencia electoral y hasta qué punto los ciudadanos consideran que el voto está determinado por el cohecho y el clientelismo.

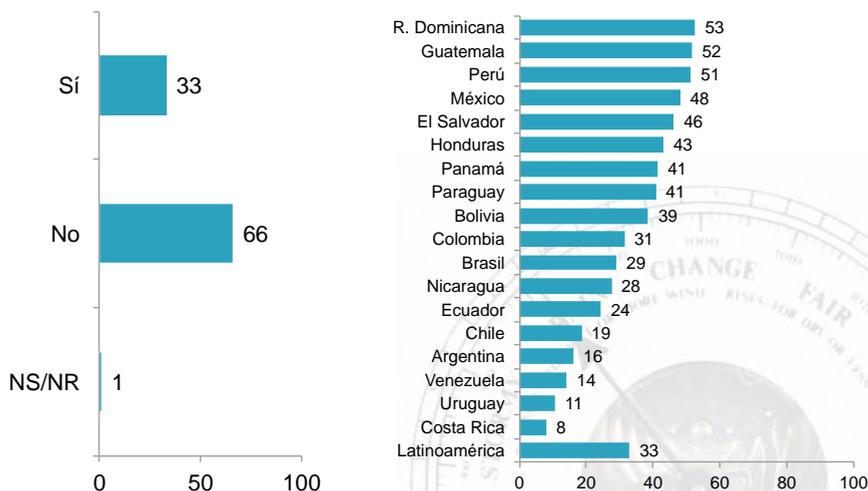
En este caso, el 31% de los colombianos cree que el voto no se ejerce de manera

limpia, un porcentaje que explica en buena parte por qué “el fantasma del fraude” ha sobrevolado los tres procesos electorales.

Curiosamente, y pese a estas percepciones, la primera vuelta presidencial pone de manifiesto la posible existencia de importantes cambios que podrían estar dándose en la cultura política colombiana con relación al valor del voto y que, sin embargo, no han sido explicados del todo ni particularmente valorados. En vísperas de la primera vuelta electoral, buena parte de ciudadanos y analistas consideraban que la “maquinaria electoral” de un candidato en

Figura 2. Clientelismo y cohecho: regalos o favores en campañas, total América Latina, 2017, y totales por país, 2017

P. Durante la última campaña electoral, ¿Vio a candidatos o personas de los partidos repartiendo regalos o favores en su barrio? *Aquí solo "Sí".



Fuente: Latinobarómetro 2017, <http://www.latinobarometro.org/latNewsShow.jsp>.

particular podría modificar las previsiones de los resultados desde hacía meses y lograr que éste pasara a la segunda vuelta, frente a todas las encuestas y previsiones realizadas. En Colombia se utilizan el término “maquinaria electoral” para denominar las prácticas clientelares y el cohecho para conseguir votos. Finalmente, este cálculo no se dio y, frente a este supuesto, ganaron los candidatos previstos. En este caso, cabe preguntarse si falló entonces la “maquinaria electoral” disponible a nivel nacional. Muchos ciudadanos que barajaban este

supuesto podrían contraargumentar que falló la maquinaria electoral de ese candidato, pero no la de los dos candidatos más votados. Sin embargo, cabe una observación más: ¿cómo se explica la posición obtenida por el tercer candidato? Fue una posición muy próxima a la segunda y de un aspirante a la presidencia al que nadie acusó de lograr su victoria por “maquinaria electoral” alguna, ya que todo el mundo suponía que carecía de dicha maquinaria, cuando menos a nivel nacional.

De esta forma, aun considerando las suposiciones basadas fundamentalmente en la existencia de poderosas maquinarias electorales que anularían el voto libre, la posición del tercer candidato no podría explicarse por fraude, ni cohecho ni clientelismo, sino precisamente porque no funcionaron y habría predominado el voto libre. Si esta cuestión pudiera demostrarse, éste podría ser un síntoma de los cambios que mostrarían la erosión de los mecanismos tradicionales del clientelismo y, en última instancia, la existencia de elecciones libre. Si así se pudiera demostrar a los ciudadanos, sin duda se alimentaría la confianza institucional y, así, el fortalecimiento democrático.

Como adelantamos inicialmente, con los datos y los interrogantes expuestos he intentado explicar por qué mi percepción es tan diferente a la de muchos ciudadanos en relación con el fraude en las elecciones de acuerdo con los testimonios escuchados, al análisis de la prensa y a las estadísticas existentes.

El problema bajo esta percepción, de la que sin duda siempre va a ser responsable el Estado, acaba por generar una inercia que bloquea las posibilidades de cambio y, en definitiva, de consolidación democrática que persigue la misma sociedad. No por eso

dejan de tener importancia los esfuerzos de las instituciones electorales por hacer más transparentes las elecciones, ni los logros alcanzados, pero éstos estarán siempre limitados mientras la ciudadanía no confíe en ellas.

La solución ya está en marcha y en Colombia no puede ser otra que persistir en fortalecer el sistema electoral y los mecanismos de transparencia hasta convencer al ciudadano de la solidez de las instituciones electorales que, como he podido comprobar, han logrado una destacada evolución en transparencia y funcionamiento. Estas han sido unas elecciones históricas, las primeras tras la firma de la paz. Su forma de organizarse y desarrollarse ha mostrado los logros institucionales y la madurez de la ciudadanía colombiana, lo que augura un futuro prometedor para Colombia.

Por eso, el referéndum anticorrupción que tendrá lugar en breve es trascendental. Es una demanda que ha abierto muchas expectativas en la ciudadanía y que, sin duda, representa una oportunidad para el Estado y sus instituciones de mostrar la trascendencia que otorga a la confianza ciudadana, sin la cual realmente no puede consolidarse.

El Consejo Europeo y las migraciones: ¿se ha avanzado algo?

Carmen González Enríquez

El Consejo Europeo ha producido un acuerdo impreciso, pero ha evitado una crisis política y ha hecho más visible la gravedad del desafío migratorio en la UE.

Resumen

Los resultados del Consejo Europeo del 28 de junio en lo relativo a las migraciones han sido pobres por imprecisos, pero han logrado evitar la ruptura con Italia y han puesto sobre la mesa de un modo mucho más claro cuáles son los elementos del conflicto. Se esperaba que aprobase la reforma del sistema europeo de asilo, pero la migración económica irregular que llega a través del Mediterráneo y la decisión del gobierno italiano de no aceptar en su suelo el desembarco de los migrantes rescatados por ONG extranjeras dieron un vuelco al programa.

Análisis

El Consejo Europeo del 28 de junio se enfrentaba a un difícil encaje de bolillos

que hacía prever pocos resultados: lograr el acuerdo entre tres partes de Europa enfrentadas en el tema y dos grandes corrientes de opinión que apuestan por políticas contradictorias. Por un lado, la Europa del Este, en su gran parte nacionalista e islamófoba, contraria a cualquier imposición de aceptar refugiados, especialmente de países árabes; por otro, la Europa del Sur, en primera línea de llegada de una inmigración básicamente económica, muy afectada por su propia crisis económica, de la que Italia aún no está saliendo, y ahora convertida en puerto de acogida de inmigrantes difícilmente encajables en sus mercados de trabajo; y, por último, los países del Centro y Norte, a los que llegan los “movimientos secundarios”, generosos con el refugio en el pasado pero ahora en fase restrictiva por el cambio en sus opiniones públicas. Y a esta división geográfica se añade otra más difusa y transversal, pero no menos influyente, la que enfrenta a los que perciben estos movimientos migratorios desde la perspectiva de los derechos humanos y la solidaridad con el mundo en desarrollo o en



No había ninguna posibilidad de llegar a un acuerdo que satisficiera a todos.

guerra, y los que priman una perspectiva centrada en la defensa del modo de vida, el Estado del Bienestar y el mercado de trabajo europeos. No había ninguna posibilidad de llegar a un acuerdo que satisficiera a todos.

Vayamos por partes. En este Consejo Europeo se enfrentaban dos aspiraciones políticas no sólo diferentes sino antitéticas. Alemania planeaba lograr en la reunión una reforma del sistema de asilo europeo que, entre otras cosas, disminuyese el goteo continuo de llegadas a su territorio de peticionarios de asilo que han entrado en la UE a través de otro país y que, lo hayan obtenido o no en ese primer país, se trasladan después a otro. Alemania es el principal destino de estos llamados “movimientos secundarios” por diversas razones, sobre todo porque los migrantes prefieren vivir donde ya existen comunidades de su mismo origen. De esta forma, su gran generosidad con el asilo en el pasado convierte ahora a Alemania en un polo de atracción de estos movimientos secundarios. Alrededor de 70.000 personas llegaron a Alemania en 2017 de esta forma,

a través de la frontera austriaca, es decir, desde el Sur y el Este. Las normas de asilo europeo (el Reglamento de Dublín) ya prevén que esas personas sean devueltas al primer país en que fueron registradas y para ello existe una base de datos de huellas dactilares, EURODAC, que permite identificar ese país. Sin embargo, los procedimientos son largos y complejos, y el resultado es que Alemania sólo consigue devolver al año a aproximadamente el 15% de esos inmigrantes-asilados que no deberían estar en su suelo. Lo que Alemania ha conseguido al hilo del Consejo Europeo es el acuerdo político bilateral con varios países para agilizar el proceso de devoluciones de estos migrantes “secundarios”. España y Grecia han formalizado ya esos acuerdos con Alemania, pero no Italia, que es el principal país de origen y del que proceden alrededor del 35% de los movimientos secundarios que llegan a Alemania. En cualquier caso, este no es un logro del Consejo Europeo sino de la política exterior alemana: lo único que las Conclusiones del Consejo Europeo dicen al respecto es que los Estados deben hacer lo

posible para frenar esos movimientos, algo que supuestamente ya tendrían que estar haciendo en aplicación del Reglamento de Dublín.

Esta necesidad alemana de frenar los movimientos secundarios es el resultado del avance electoral del partido xenófobo Alianza por Alemania (AfD), que amenaza la cómoda mayoría de la Unión Social Cristiana (CSU) de Baviera en las próximas elecciones de octubre en ese estado. Baviera es el principal Land de entrada a Alemania de los migrantes desde el Sur y el líder de la CSU, Horst Seehofer, ha amenazado con devolver en la frontera con Austria a los peticionarios de asilo que entren por allí. En respuesta a esto, el canciller austriaco, Sebastian Kurz, ha afirmado que su país reintroduciría los controles fronterizos en el Brenner, el principal paso de camiones entre Italia y Austria en los Alpes, que crea una ruta comercial intensa entre ambos países y Alemania. El impacto económico que tendría esta medida, ralentizando el flujo del transporte de mercancías en el centro de Europa, es mayor que el de cualquiera de los otros casos en que se han reintroducido controles fronterizos en el área Schengen.

También para Francia es importante esta evitación de los movimientos secundarios. Ya en 2011 se produjeron los primeros conflictos entre Francia e Italia por la salida hacia suelo francés de inmigrantes irregulares llegados desde África a Italia. En la actualidad existe una continua tensión entre ambos países por este motivo, que estalló políticamente por el caso del

Aquarius. Mientras el presidente francés, Emmanuel Macron, acusaba a Italia de cínica por negar el desembarco en sus costas a los rescatados en ese buque, el ministro del Interior italiano, Matteo Salvini, recordaba a Macron que el gobierno francés hace todo lo posible para evitar que lleguen a su suelo los que han sido rescatados en el Mediterráneo y recogidos en Italia. De hecho, ante la vigilancia francesa de los medios de transporte públicos habituales que llegan desde Italia, sobre todo de los trenes, muchos inmigrantes optan por una travesía peligrosa andando a través de los Alpes para llegar a Francia.

Si frenar esos movimientos secundarios era la principal aspiración alemana para este Consejo Europeo, la italiana era, en cierta forma, la contraria. Conseguir de los socios europeos mayor “solidaridad” en el reparto de los inmigrantes y asilados y, por tanto, medidas para evitar que los que desembarcan en Italia, en su gran mayoría migrantes económicos, se queden allí.

No existen normas europeas para regular la gestión interna de la migración irregular de motivación económica. No ha habido ningún intento de “comunitarizar” la atención a los inmigrantes económicos irregulares que los Estados no pueden devolver a sus países de origen por carecer de acuerdos de readmisión con ellos. En conjunto, la UE sólo logra devolver al 38% de los que reciben una orden de expulsión, es decir, más de un 60% de los que llegan de forma irregular y no reciben asilo acaban quedándose en el territorio europeo. No hay nada parecido al

sistema de asilo para ellos. En definitiva, se espera que cada Estado receptor se ocupe como pueda de este tipo de migrantes una vez que han llegado a su suelo. Eso sí, las normas que regulan el espacio de libre circulación de Schengen prevén que un Estado pueda reintroducir controles fronterizos con otro si comprueba que desde éste se produce una llegada importante de inmigrantes irregulares. La UE, por su parte, es cada vez más activa en la política exterior migratoria, cuyo objetivo final es obtener el apoyo de los Estados de origen y de paso (básicamente africanos) para combatir las redes de tráfico de personas y para facilitar la devolución y readmisión de los inmigrantes irregulares que llegaron a suelo europeo. Hasta ahora, en este esfuerzo han tenido más éxito los acuerdos bilaterales: el muy criticado de Italia con Libia, que consiguió rebajar a menos de la mitad las llegadas a Italia, o los acuerdos españoles con Marruecos, Senegal, Mauritania y otros países costeros de África occidental.

Pese a saber que la devolución es el gran problema que impide un control de los flujos migratorios económicos, las Conclusiones del Consejo Europeo ignoran este hecho y proponen la creación de centros cerrados de clasificación en suelo europeo donde se procedería a la separación entre potenciales receptores de protección (asilo, refugio) e inmigrantes económicos, que deberían ser devueltos. Pero ¿quién va a ofrecerse a acoger uno de esos centros sabiendo que más de la mitad de los inmigrantes económicos van a quedar libres en su suelo con una orden de expulsión inejecutable

bajo el brazo? No es de extrañar que hasta ahora ningún país se haya ofrecido. Por otra parte, ¿cuál es la diferencia entre esos centros propuestos y los centros de internamiento de extranjeros que funcionan en España y en los demás países europeos y dónde los inmigrantes permanecen como máximo unos meses en aplicación de la normativa europea? ¿Está pensando alguien en la UE en cambiar esas normas para alargar el período máximo de estancia en esos centros?

El Consejo Europeo tampoco ha producido ninguna novedad respecto a la posibilidad de avanzar en el reparto de los que sí reciban asilo. Aquella decisión de la Comisión de imponer cuotas, ampliamente desobedecida y, por otra parte, de gestión casi imposible por la debilidad de los llamados *hot spots* y por las carencias de las normas europeas de asilo, ya no se menciona en estas Conclusiones. La palabra cuota ha desaparecido de ellas. Ahora se habla de reparto voluntario, lo que da satisfacción a las exigencias de los europeos del este, pero no aclara nada respecto a los mecanismos de reparto. Las Conclusiones hacen referencia a avances en la reforma del asilo, sin precisar, que se someterán al próximo Consejo Europeo a celebrar en octubre.

Por otra parte, el Consejo Europeo plantea algo que ya la Comisión había sugerido en el pasado: la creación fuera de suelo europeo de centros de desembarco donde se procedería a esa diferenciación entre personas con derecho a recibir asilo y



Schengen no se puede mantener si un Estado, en aplicación de las normas de asilo, se ve abocado a conservar en su suelo a muchos más inmigrantes de los que su población está dispuesta a aceptar.

personas sin ese derecho. Previamente a la celebración del Consejo Europeo, dos Estados, Austria y Dinamarca, habían anunciado su colaboración con un tercer país en Europa Oriental para proceder a instalar allí un centro semejante, una propuesta al parecer ya desechada. Este modelo tiene una ventaja desde la perspectiva de la UE: los que no reciban derecho a asilo ni puedan ser devueltos no estarán en suelo europeo, sino en Egipto, Túnez o Marruecos... lo que, se supone, disminuirá enormemente el incentivo de migrar irregularmente. En el pasado se planteó incluso la posibilidad de abrir un centro de este tipo en un gran barco de pasajeros que estaría siempre en aguas internacionales, fuera de la jurisdicción europea. Australia lleva años haciendo algo semejante muy criticado desde la perspectiva de los derechos humanos, pero al parecer acorde con las normas internacionales: los solicitantes de asilo que llegan por vía marítima irregular son desviados hacia la isla de Nauru o hacia Papúa Nueva Guinea donde pueden pasar años recluidos mientras se procesan sus solicitudes.

Las Conclusiones del Consejo Europeo mencionan esa posibilidad, pero no precisan nada al respecto: ¿en qué país o países se instalarían esas “plataformas regionales de desembarco”? Todos los norteafricanos, más Albania, han declarado ya que no están disponibles. Si alguno lo estuviera más adelante, en función de lo que la UE pudiera ofrecerle, ¿bajo qué normas y con qué personal operarían esos centros? Y, lo más importante desde la perspectiva de los países norteafricanos, ¿cómo se garantizaría que los inmigrantes económicos –los que vieran denegada su solicitud de asilo en Europa– fueran devueltos a su país de origen o de paso? ¿No se encontrarían ellos con los mismos problemas legales que tienen ahora los Estados europeos para devolver a los irregulares?

La mecha política que ha convertido este Consejo Europeo en un encuentro convulso, que ha necesitado 16 horas de negociaciones para llegar a estas conclusiones, ha sido la decisión política del nuevo gobierno italiano de no aceptar el desembarco en sus costas de los barcos de las ONG dedicados al rescate de inmigrantes cerca de las aguas territoriales

libias. Ninguno de estos barcos es de bandera italiana. Esa decisión, ejecutada por primera vez con el Aquarius, ha planteado en toda su crudeza el dilema europeo: el espacio de libre circulación de personas de Schengen no se puede mantener si un Estado, en aplicación de las normas europeas de asilo, se ve abocado a conservar en su suelo a muchos más inmigrantes de los que su población está dispuesta a aceptar. Habrá que modificar alguno de los elementos de la ecuación, ya sea actuando sobre los mecanismos de entrada, sobre los de reparto o sobre las normas generales que regulan el destino de los rescatados en el mar.

Para empezar, el Consejo Europeo ha dado su apoyo explícito al gobierno italiano al declarar que “Todos los navíos que operen en el Mediterráneo deben respetar las leyes aplicables y no obstaculizar las operaciones de los guardacostas libios”. Dicho de otra forma, los barcos de las ONG deben permitir que sean los libios los que procedan al rescate, al margen de cuál sea el futuro de esos rescatados una vez que vuelvan a Libia. El resultado va a ser un descenso claro del número de llegadas a Italia, que está reforzando con más patrulleras al gobierno libio para que pueda controlar mejor la extensión de sus aguas territoriales. A su vez, la UE, a través de dos organizaciones de la ONU, la OIM (Organización Internacional para las Migraciones) y ACNUR (Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Refugiados), está intentando organizar la repatriación voluntaria de los inmigrantes

que se encuentran en Libia hacia sus países de origen, en una reacción ante las noticias sobre el maltrato y la violencia sistemáticos al que muchos de ellos son sometidos.

Conclusiones

Lo que el Consejo Europeo ha producido es un acuerdo impreciso, más declarativo o retórico que ejecutivo, pero con dos virtudes: ha evitado una crisis política muy preocupante, la amenaza del gobierno italiano de vetar todos los acuerdos, y ha puesto sobre el papel de modo mucho más claro que nunca antes la gravedad del desafío migratorio y de su impacto en la existencia de la UE. El Consejo Europeo ha logrado esto sin avanzar sustancialmente en nada, pero emitiendo mensajes que han permitido al primer ministro italiano, Giuseppe Conte, declarar que “Italia ya no está sola” ante la inmigración irregular por vía marítima. Si se avanza o no a partir de aquí dependerá de los Estados miembros, porque, si la reforma pendiente del sistema de asilo es responsabilidad de la Comisión y del Parlamento, todo lo relacionado con la inmigración económica irregular –una vez que ya ha llegado a Europa– sigue en la práctica en manos de los Estados. Sin embargo, ni el Consejo Europeo ni los acuerdos logrados a su hilo por la canciller alemana han conseguido convencer a la CSU de que los movimientos secundarios se van a ver sustancialmente reducidos.

La continua confusión entre inmigración económica y asilo en el debate público y en los medios de comunicación hace aún más difícil avanzar hacia soluciones europeas.

Pero esta diferenciación es imprescindible para mantener un mínimo de orden en la gestión migratoria de los Estados y de la UE, y para pensar a largo plazo en este tema. Lo que hace difícil la diferenciación es el hecho de que los que migran por razones económicas pueden pedir asilo, y si su solicitud es admitida a trámite, asegurarse un tiempo de residencia legal. Por otra parte, todos los que solicitan asilo pasan a ser objeto de las normas de Dublín, razón por la que muchos no quieren pedirlo en Italia, por ejemplo, si su destino deseado es Suecia o Alemania, por seguir con el ejemplo.

Si el número de refugiados en el mundo se mantiene en niveles más o menos constantes y no hay razones para prever un aumento sustancial, el de jóvenes africanos necesitados de oportunidades vitales crece continuamente y continuará haciéndolo

hasta finales de este siglo por razones demográficas. Está claro que Europa no tiene la capacidad de acabar con todos los motivos que causan ni el refugio ni la pobreza en África, pero las poblaciones europeas y sus elites intelectuales y políticas son cada vez más conscientes de que Europa va a verse afectada por las consecuencias de lo que ocurre en África, un continente que durante décadas desde el final de la descolonización parecía lejano y ajeno a los europeos. Las Conclusiones de este Consejo Europeo reflejan en su punto 8º la necesidad de estar mucho más presentes en África, de influir mucho más eficazmente en su crecimiento económico y de intensificar los contactos en todos los ámbitos. Ahora hay que esperar a comprobar que esta conclusión se traduzca en compromisos financieros y políticos.

El Marco Financiero Plurianual 2021-2027 desde una perspectiva española: ¿un presupuesto moderno de una Unión que proteja, empodere y vele por la seguridad?

Mario Kölling

Durante los próximos meses se negocia el Marco Financiero Plurianual para el periodo 2021-2027, del resultado depende la futura relación de España con el presupuesto de la UE.

Resumen

La Comisión Europea (CE) ha presentado su propuesta del marco financiero plurianual para el período 2021-2027 que, en términos generales, contiene los límites máximos de las diferentes rúbricas de los presupuestos anuales, una reforma de la estructura del presupuesto y de las prioridades presupuestarias de la UE para la próxima década y propuestas relacionadas con la

financiación del presupuesto de la UE. Las propuestas pueden cambiar la relación de España con el presupuesto de la UE. Se argumenta que las reformas propuestas por parte de la Comisión, especialmente en la Política Agrícola Común (PAC) y la Política de Cohesión, benefician a España. Además, se pueden encontrar otras nuevas iniciativas que favorecen la posición de España en la propuesta de la Comisión europea.

Análisis

La propuesta de la Comisión, ¿la misma canción de siempre o una visión para la próxima década?

El 2 de mayo la Comisión Europea (CE) presentó su propuesta del Marco Financiero Plurianual para el período 2021-2027 (MFP,

2021-2027),¹ el primer marco financiero para la UE sin el Reino Unido. Durante las últimas semanas se concretaron los distintos programas de gasto, lo que permitía realizar un cálculo más determinado sobre las consecuencias de las mismas para cada Estado miembro.

La propuesta contiene los límites máximos de las diferentes rúbricas de los presupuestos anuales, una reforma de la estructura del presupuesto y de las prioridades presupuestarias de la UE para la próxima década, propuestas relacionadas con la financiación del presupuesto de la UE y una iniciativa para vincular el presupuesto de la UE con el cumplimiento del Estado de Derecho. Aunque el Consejo Europeo mantuvo un debate inicial durante su reunión informal del 23 de febrero sobre la materia, con la presentación de la propuesta comienzan las negociaciones formales del MFP. Sin embargo, la fase previa comenzó ya mucho antes, con la revisión de todas las políticas redistributivas de la CE y su financiación por parte de grupos de expertos y una amplia consulta pública en la que participaron los actores interesados y beneficiarios de las políticas. Asimismo, los gobiernos de los Estados miembros se posicionaron durante los meses anteriores buscando aliados para poder influir en la preparación de la propuesta de la CE y, como se señala a continuación, algunas de estas preferencias ya se reflejan en la misma.

Según la agenda propuesta por parte de la CE, estas negociaciones deberían finalizarse antes de la celebración de las elecciones al Parlamento Europeo (PE) en mayo de 2019. Desde una perspectiva basada en la experiencia de las negociaciones anteriores, se espera que las éstas no concluyan hasta el último momento de la vigencia del período actual, es decir, a finales del 2020. Tradicionalmente, las negociaciones enfrentan posiciones a favor de un mayor gasto frente a perspectivas de austeridad, a los contribuyentes netos frente a los Estados beneficiarios, y, cada vez más, a los reformistas contra los conservadores en lo que se refiere a la estructura y las prioridades políticas que se pretenden alcanzar con el gasto de la UE.

Cada negociación de un MFP se ha llevado a cabo en un contexto especial, las negociaciones del MFP 2021-2027 se desarrollarán *a priori* en un contexto económico favorable, también las últimas encuestas del Eurobarómetro muestran un aumento de los encuestados que consideran que su país se beneficia de ser miembro de la UE.² Sin embargo, no sólo el *Brexit*, sino también la indecisión sobre la orientación de las reformas institucionales pendientes de la UE y las discrepancias entre algunos Estados miembros sobre los valores de democracia y del Estado de Derecho, ensombrecen las negociaciones.

1 European Commission (2018), 'A modern budget for a Union that protects, empowers and defends the Multiannual Financial Framework for 2021-2027, COM(2018) 321 final', Bruselas, 2/N/2018.

2 Según la última encuesta publicada en mayo 2018, más de dos tercios de los encuestados (67%) están convencidos de que su país se beneficia de ser miembro de la UE. Véase http://www.europarl.europa.eu/pdf/eurobarometre/2018/oneyearbefore2019/eb89_one_year_before_2019_eurobarometer_en_opt.pdf.



Los contribuyentes netos –Austria, los Países Bajos, Dinamarca y Suecia– reiteraron su posición conocida de que una UE con un Estado miembro menos debe tener también un presupuesto más reducido.

Según la CE, su propuesta es una respuesta honrada en un momento inestable y ante la expectativa de que la UE desempeñe un papel más preponderante en la seguridad y la estabilidad mundial. En la lectura de la CE, el MFP 2021-2027 se adapta también a las nuevas prioridades políticas. No obstante, como cabría esperar, las críticas se produjeron de inmediato y desde diferentes ángulos.

Los contribuyentes netos –Austria, los Países Bajos, Dinamarca y Suecia– reiteraron su posición conocida de que una UE con un Estado miembro menos debe tener también un presupuesto más reducido. Alemania, principal contribuyente neto, ha acogido positivamente los planes de Bruselas y, conforme al tratado de coalición, Berlín estaría dispuesto a asumir más responsabilidad con el fin de reforzar la UE aunque, como subrayan en una

posición oficial los titulares de Exteriores y de Finanzas, todos los Estados miembros deben asumir la cuota que les corresponde.³ Para evitar retrasos en la creación de los nuevos instrumentos, Berlín apuesta también por una negociación constructiva y rápida. El gobierno francés señala su preferencia por un presupuesto propio de la zona euro y aunque el presidente Macron se mostraba hace unos meses abierto a una reforma de la PAC,⁴ el ministro de Agricultura afirmó tras la publicación de la propuesta que el gobierno francés defenderá con firmeza un presupuesto con recursos suficientes para las tareas que debe afrontar la agricultura europea. Los gobiernos húngaro y polaco expresaron también hace semanas su disposición a aumentar sus contribuciones al presupuesto,⁵ al mismo tiempo que se opusieron a cualquier reforma y reducción del gasto en la Política de Cohesión. Ambos países podrían verse especialmente

3 "Wir sind bereit, für eine Stärkung der Europäischen Union Verantwortung zu übernehmen – dazu gehört aber eine faire Lastenteilung aller Mitgliedstaaten", <https://www.auswaertiges-amt.de/de/newsroom/maas-mehrjaehriger-finanzrahmen/2067002>.

4 "Initiative for Europe. a sovereign, united, democratic Europe speech by M. Emmanuel Macron, President of the Republic", Paris, 26/IX/2017.

5 <https://www.euractiv.com/section/future-eu/news/hungary-and-poland-defend-larger-european-budget/>.

afectados por la polémica propuesta de la CE de la nueva condicionalidad⁶ reclamada por varios gobiernos. Ante la propuesta, el ministro de Asuntos Exteriores polaco, Konrad Szymanski, expresó que su gobierno está dispuesto a apoyar todos los instrumentos para controlar mejor el uso de los recursos del presupuesto de la UE, pero que estos instrumentos deben basarse en el marco legal existente. También el gobierno de Hungría respaldó esta posición, reafirmando que hay graves preocupaciones con respecto a la base jurídica de la propuesta y los criterios para su aplicación.

Antes de entrar en el análisis sobre hasta qué grado se materializan las preferencias de España en el debate actual y qué relación futura puede tener España con el presupuesto de la UE en el estado actual de la negociación, a continuación se presentan las líneas generales de las propuestas de la CE del MFP 2021-2027.

En términos generales, la Comisión Europea propone un MFP 2021-2027 enfocado en inversiones con un claro valor añadido europeo, transparente, simplificado y más flexible. Sin embargo, en comparación con el énfasis en el mandato político con el que la Comisión Europea, bajo la presidencia de Jean Claude Juncker, comenzó su trabajo y las visiones presentadas por representantes de la Comisión sobre los desafíos y el futuro papel de la UE, tanto a nivel doméstico como a escala internacional, presentadas en diferentes intervenciones y documentos

oficiales, la propuesta del MFP 2021-2027 es una clara decepción tanto en lo que se refiere a los recursos previstos como en su estructura y financiación. No obstante, sí contiene modificaciones que se mantienen en la trayectoria comenzada con el MFP 2007-2013 y que paulatinamente convierten al presupuesto en un instrumento político.

En cuanto al techo del gasto, la Comisión propone un presupuesto para los siete años de 1,13 billones de euros en créditos de compromiso (a precios de 2018), lo que corresponde al 1,11% de la RNB de la UE27. Este nivel de créditos de compromiso se traduce en 1,1 billones de euros (o el 1,08% de la RNB) en créditos de pago (a precios de 2018) para el período comprendido entre 2021 y 2027. Estos recursos parecen representar un incremento importante en relación al presupuesto MFP 2014-2020, que en precio de 2018 fue de 1,02 billones de euros (o el 1,03% de la RNB) en créditos de pago. Sin embargo, conforme a cálculos del servicio de investigación del PE este incremento es relativo (véanse las Figuras 1 y 2). En primer lugar, se debe considerar que el Fondo Europeo de Desarrollo no está incluido en el cálculo del techo del gasto del MFP actual, pero sí en la propuesta de la CE para el MFP 2021-2027. Además, calculando con precios actuales e incluyendo la tasa de inflación, no se produce un aumento de los recursos tan destacado como la CE subraya en su propuesta del MFP 2021-2027.⁷ La comparación de la propuesta con el MFP actual se dificulta, además, por

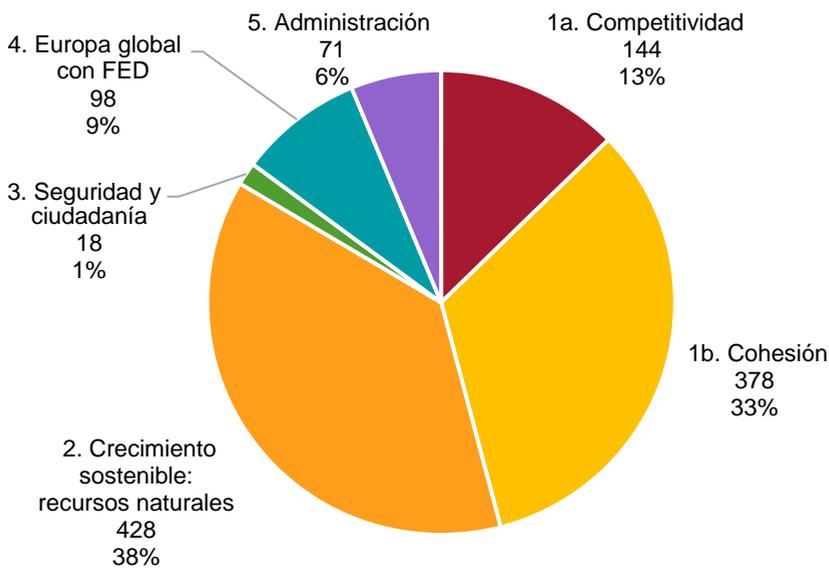
6 "Bruselas, 2.5.2018 COM(2018) 324 final".

7 Parlamento Europeo (2018), "Multiannual Financial Framework 2021-2027: Commission proposal Initial comparison with the current MFF", [http://www.europarl.europa.eu/thinktank/en/document.html?reference=EPRS_BRI\(2018\)621864](http://www.europarl.europa.eu/thinktank/en/document.html?reference=EPRS_BRI(2018)621864).

el diferente contexto. No se debe olvidar que el actual marco MFP, que se acordó en 2013, supuso por primera vez una reducción en términos reales a pesar de las crecientes competencias de la Unión y de las ambiciones enunciadas en el Tratado de Lisboa y en la Estrategia Europa 2020. En este sentido, el MFP 2014-2020 demostró rápidamente que no era adecuado para

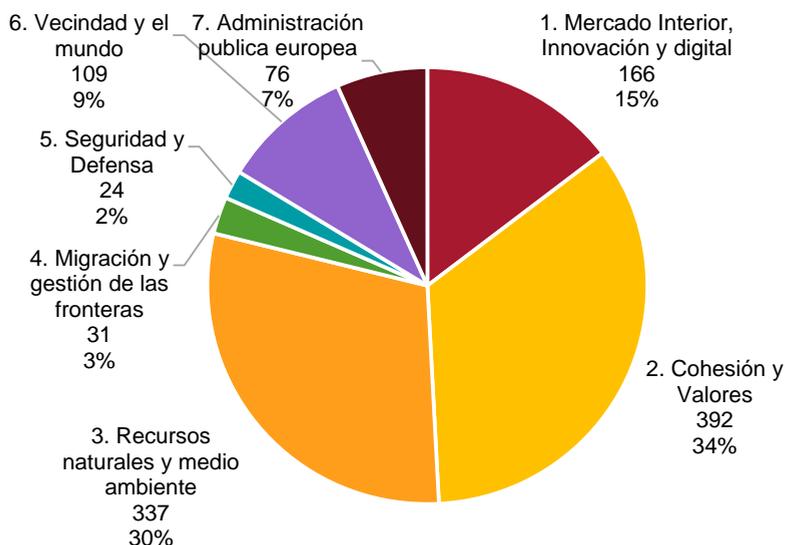
satisfacer las necesidades reales y las ambiciones políticas. Además, una comparación debe tener en cuenta el impacto del *Brexit* más allá de las contribuciones y retornos británicos. Finalmente, los diversos cambios en las rúbricas y los programas propuestos –por ejemplo, el número de rúbricas– y las reformas propuestas en el cálculo de los beneficiarios dificultan una comparación.

Figura 1. Distribución del gasto del MFP 2014-2020 en miles de millones de euros y porcentaje del total según el cálculo del PE (en precios de 2018)



Fuente: elaboración propia, Parlamento Europeo (2018).

Figura 2. Distribución del gasto de la propuesta del CE del MFP 2021-2027 en miles de millones de euros y porcentaje del total según el cálculo del PE (en precios de 2018)



Fuente: elaboración propia, Parlamento Europeo (2018).

En lo que se refiere a las rúbricas, según los cálculos de la CE, la PAC (a partir de 2021: Recursos naturales y medio ambiente) contará entre 2021 y 2027 con un presupuesto de 337.000 millones de euros, mientras que la Política de Cohesión (Cohesión y valores)⁸ tendrá una dotación de 331.000 millones de euros en precios de 2018. Esto representa, según el cálculo de la CE, un recorte del 5% y del 7%

repetitivamente con referencia al MFP actual. No obstante, no todos los Estados miembros beneficiarios de estas políticas se ven afectados en la misma medida. En primer lugar, porque se propone una reorientación de las políticas. La mayor parte de las inversiones del Fondo Europeo de Desarrollo Regional⁹ y del Fondo de Cohesión se destinarán a inversiones que generan empleo y crecimiento, especialmente

⁸ Todas las propuestas legislativas relacionadas con la política de cohesión están disponibles en https://ec.europa.eu/commission/publications/regional-development-and-cohesion_en.

⁹ "Strasbourg, 29.5.2018 COM(2018) 375 final 2018/0196 (COD)".

para pequeñas y medianas empresas que apuesten por las tecnologías digitales, la innovación y la modernización industrial. También se centrará en el cambio hacia una economía circular con bajas emisiones de carbono y en la lucha contra el cambio climático. En lo que se refiere a la cohesión social, se propone fusionar el Fondo Social Europeo y la Iniciativa para el Empleo de los Jóvenes y otros programas, para crear el “Fondo Social Europeo Plus” (FSE+). Asimismo, se pretende reforzar el Fondo Europeo de Adaptación a la Globalización, que ha sido implementado en España en el período financiero actual y que actúa para hacer frente a los retos y cambios del mercado laboral. Para el período 2021-2027, el FSE+ estaría dotado con 101.000 millones de euros y el Fondo Europeo de Adaptación a la Globalización con 1.600 millones de euros.

En segundo lugar, se redefinen los criterios para determinar los beneficiarios, por ejemplo, de la Política de Cohesión. Aunque la Política de Cohesión seguirá centrada en la reducción de las desigualdades entre las regiones europeas, centrándose principalmente en el criterio del PIB *per cápita*, se van a incluir nuevos criterios que permitan valorar mejor los retos de las regiones europeas –por ejemplo, el desempleo juvenil, la formación, las consecuencias del cambio climático y la integración de los inmigrantes–. En relación al Fondo de Cohesión no se prevé un

cambio y se mantiene la RNB inferior al 90% de la media de la UE como criterio para las inversiones.

La Comisión propone también una modernización de la PAC.¹⁰ Además de una simplificación –que es la propuesta estándar para cada reforma de la política–, se prevé una mayor flexibilidad para los Estados miembros en el diseño de los programas y a la hora de transferir –por ejemplo– recursos previstos para los pagos directos al desarrollo rural. La CE asume también una crítica recurrente de la Política y propone dar más prioridad al apoyo a las pequeñas y medianas explotaciones y a los jóvenes agricultores para que implementen nuevos conocimientos e innovaciones en el ámbito agrícola. Se debe destacar también la interrelación entre la nueva PAC con la protección del medio ambiente: en este sentido, todos los pagos directos estarán condicionados al cumplimiento de unos requisitos en materia de medio ambiente y clima.

Con el ahorro en las políticas “tradicionales”, la CE propone, por un lado, incrementar la financiación de prioridades políticas urgentes, entre las que se incluye la investigación, la innovación y la economía digital. En estas rúbricas se pretende, por ejemplo, invertir 12.000 millones de euros en la transformación digital de la sociedad y economía europea, 30.000 millones al programa Erasmus+ y 100.000 millones (un

10 Todas las propuestas legislativas relacionadas con la PAC están disponibles en https://ec.europa.eu/commission/publications/natural-resources-and-environment_en.



En materia de Justicia, se pretende simplificar los programas existentes y crear un nuevo Fondo de Justicia, Derechos y Valores de la UE.

50% más) para los diferentes programas de I+D. Por otro lado, la UE pone el acento en las nuevas prioridades políticas que se reflejan en la separación de la rúbrica actual “Justicia y Asuntos de Interior” en dos: “Migración y control de Fronteras” y “Seguridad y Defensa”. El presupuesto para la primera nueva rúbrica se triplicaría y alcanzará los 33 mil millones de euros en comparación con los diferentes programas existentes en el MFP actual. Los fondos dedicados a la seguridad y defensa aumentarían un 40%.

En materia de Justicia, se pretende simplificar los programas existentes y crear un nuevo Fondo de Justicia, Derechos y Valores de la UE, uno de cuyos objetos será la protección y promoción de los derechos y valores de la UE, por ejemplo, mediante el apoyo a las organizaciones de la sociedad civil.

También el gasto en acción exterior se incrementará, siguiendo los cálculos de la CE, en un 26% hasta llegar a los 126.000 millones de euros durante un período de

siete años. Los aumentos en recursos para las políticas urgentes y prioridades políticas nuevas son sin duda destacables, aunque las rúbricas parten de un nivel de recursos limitado.

Uno de los aspectos novedosos de la propuesta de la Comisión Europea son dos nuevos instrumentos presupuestarios creados con los objetivos de apoyar/incentivar reformas en los Estados miembros y garantizar la estabilidad de la zona euro en futuras crisis. El programa de apoyo a reformas,¹¹ que parece ser un guiño al gobierno alemán, contará con un presupuesto de 25.000 millones de euros para incentivar reformas estructurales en los Estados miembros, en particular en el contexto del Semestre Europeo. Este instrumento, con características de una condicionalidad positiva, reforzará las herramientas de la Comisión para el seguimiento del cumplimiento de los programas nacionales de reformas nacionales, ya que será ella la que determine el tamaño del apoyo financiero. Además, se proporcionará apoyo específico

11 “Brussels, 31.5.2018 COM(2018) 391 final”, https://ec.europa.eu/commission/sites/beta-political/files/budget-may2018-reform-support-programme-regulation_en.pdf.



La UE podría suspender, reducir o restringir el acceso a la financiación de la UE de manera proporcional a la naturaleza, gravedad y alcance de las deficiencias del Estado de Derecho.

a los Estados miembros no pertenecientes a la zona del euro en su transición hacia la adhesión a la UME.

El segundo instrumento, la Función Europea de Estabilización de las Inversiones,¹² parece integrar a modo muy modesto las preferencias del gobierno francés, servirá para mantener los niveles de inversión en caso de grandes perturbaciones asimétricas y contará con hasta 30.000 millones de euros. En concreto, se trataría de créditos sin intereses –y, en línea con Berlín, no de transferencias– que se ofrecen a países afectados por *shocks* asimétricos y para que puedan mantener la inversión pública. La financiación de este instrumento se cubriría con los beneficios que el Banco Central Europeo obtiene con la emisión de moneda, que ascienden a unos 8.000 millones de euros.

Como ya se ha mencionado anteriormente, un elemento novedoso es el vínculo entre la financiación de la UE y el Estado de

Derecho, aunque por el momento parece ser un instrumento poco preciso. Según la propuesta de la Comisión, este mecanismo debe proteger el presupuesto de la UE frente a los riesgos financieros vinculados a deficiencias generalizadas del Estado de Derecho en los Estados miembros. La UE podría suspender, reducir o restringir el acceso a la financiación de la UE de manera proporcional a la naturaleza, gravedad y alcance de las deficiencias del Estado de Derecho.

También se fortalecen los otros instrumentos de condicionalidad. En este sentido, se propone reforzar el vínculo entre el presupuesto de la UE y el Semestre Europeo. En concreto, la Comisión pretende interrelacionar las recomendaciones anuales específicas para cada Estado miembro con indicaciones concretas para las inversiones procedentes del presupuesto de la UE.

En relación a la financiación, la propuesta contiene algunas innovaciones. El ejecutivo

¹² "Brussels, 31.5.2018 COM(2018) 387 final", https://ec.europa.eu/commission/sites/beta-political/files/budget-may2018-investment-stabilisation-function-regulation_en.pdf.

de la UE propone crear tres nuevas fuentes de ingresos para la UE. En particular, apuesta por una contribución nacional calculada sobre el volumen de residuos de envases de plástico no reciclados en cada Estado miembro, así como un tipo de referencia del 3% aplicado a una nueva base imponible común del impuesto sobre sociedades y sobre el 20% de los ingresos procedentes del sistema de comercio de derechos de emisión. Según los cálculos de Bruselas, estos nuevos recursos propios representarían aproximadamente el 12% del total de los ingresos y aportarían hasta 22.000 millones de euros al año.

Una perspectiva desde España

Desde las negociaciones del MFP 2014-2020, la relación de España con el presupuesto de la UE es particularmente sensible, dado que el país se situó ya entonces entre la situación de mantener la posición de beneficiario neto o de convertirse en contribuyente neto. Antes del comienzo de la negociación parecía muy probable que España se convertiría en contribuyente neto; sin embargo, el resultado fue positivo principalmente por dos factores: (1) el efecto de la crisis redujo el PIB *per cápita* y España contribuyó menos al presupuesto de la UE que en el período 2007-2013; y (2) la aprobación de inversiones adicionales que no estaban previstas en las propuestas iniciales como reacción a las consecuencias de la crisis, especialmente en relación con la lucha contra el paro juvenil.

De cara al MFP 2021-2027 y con un crecimiento económico estable desde hace cuatro años, se vive un *déjà vu*, al que se debe añadir la dificultad de tener que posicionarse ante una reforma del presupuesto y/o una defensa de los objetivos tradicionales de las políticas redistributivas. Mientras los recortes en la PAC y la Política de Cohesión afectarán sin duda a España, el nuevo método de cálculo de los beneficiarios de la política es ventajoso para España, además de que la propuesta contiene programas de gasto en línea con las preferencias del gobierno español. España se beneficiaría especialmente del nuevo enfoque del MFP, como la migración y la gestión de las fronteras, la seguridad y la defensa o el cambio climático, los retos demográficos, las inversiones en pequeñas y medianas empresas, la tecnología digital y la educación. En este sentido, las futuras relaciones de España con el presupuesto de la UE dependerán del diseño concreto de las políticas redistributivas y, por supuesto, de la futura financiación del presupuesto. En una primera aproximación, España se posicionó, ya en febrero, al lado de los contribuyentes neto y principales socios, Francia y Alemania, y el presidente del Gobierno confirmó que España estaría abierta a poner más recursos para avanzar hacia una mayor integración europea.¹³

Sin duda, desde finales de los años 80, las inversiones financiadas por el presupuesto de la UE en España han tenido un elevado impacto macroeconómico a medio y largo plazo. La Política de Cohesión de la UE

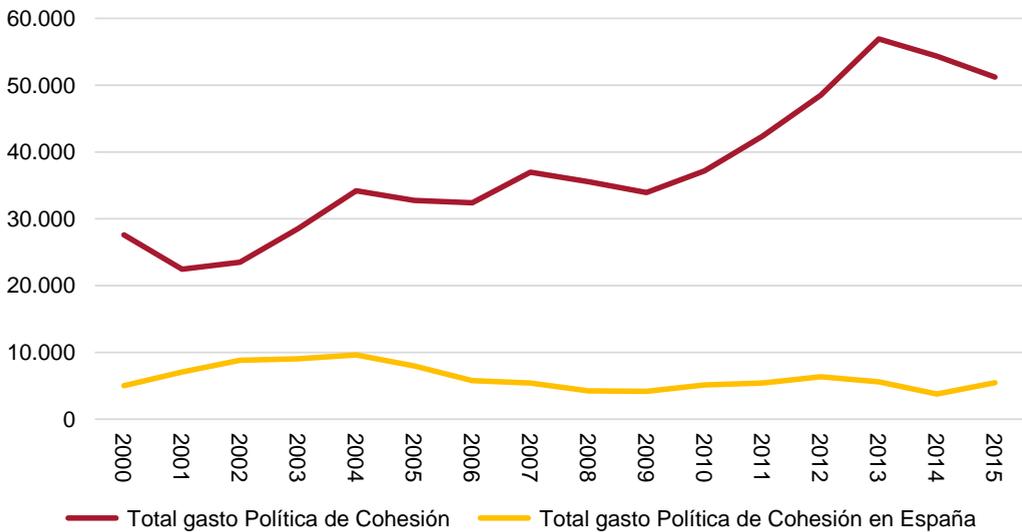
13 http://www.abc.es/internacional/abci-rajoy-defiende-espana-aporte-mas-presupuestos-201802232151_noticia.html.

juega en esta historia de éxito un papel importante. El Gobierno de España no sólo determinó la introducción de esta política y contribuyó a sus sucesivas reformas, sino que también fue el país que más se benefició de ella. No obstante, desde el MFP 2007-2013 la participación de España en el total del gasto tradicional de esta política se ha rebajado de forma considerable. En las negociaciones del MFP 2014-2020 fue llamativo que España no participara en las primeras reuniones del grupo de los amigos de la cohesión, grupo que, bajo el liderazgo de Polonia, rechazó los recortes en esta política y su reforma hacia un instrumento que podría actuar contra los efectos de la crisis económica. Aunque la mayoría de los países de Europa Central, como Polonia, Hungría y la República Checa, han crecido por encima del promedio europeo en los últimos años y han reducido la brecha de riqueza respecto a la media comunitaria, siguen demandando en la negociación del MFP 2021-2027 inversiones en los tradicionales objetivos de la Política de Cohesión.

No obstante, la propuesta de la CE ofrece una redefinición de la política muy favorable para España, enfocada en nuevas variables estructurales que obstaculizan el crecimiento potencial a largo plazo. En esta línea, la CE propone un Fondo Social Europeo reforzado y reestructurado¹⁴ que ascenderá a 100 mil millones de euros durante el período, lo que representa casi el 27% del gasto en

cohesión. Según la propuesta de la CE, el FES proporcionará apoyo específico al empleo de los jóvenes, a la mejora y recualificación de los trabajadores, a la inclusión social y a la reducción de la pobreza, incluyendo un programa específico para la integración de inmigrantes. A pesar de los positivos datos económicos, España sigue teniendo una alta tasa de desempleo, especialmente entre jóvenes, y también los efectos del cambio del modelo económico, por ejemplo, en el sector de la automoción, pueden tener consecuencias importantes. En este sentido, y a pesar de los recortes previstos en la Política de Cohesión, se puede interpretar que la propuesta de la CE está en línea con la posición española. Aunque el PIB *per cápita* relativo seguirá siendo el criterio predominante para la asignación de fondos, también se tendrán en cuenta otros factores como el desempleo (especialmente el juvenil), el cambio climático y la acogida/integración de los inmigrantes. En concreto, el primer criterio de reparto seguirá siendo el PIB *per cápita* en un 80%, pero se incluirá también el paro juvenil y el nivel de educación, con un 15% del total, las emisiones de gases contaminantes (1%) y los flujos migratorios (3%). Además, como otra medida que favorecería a España se propone ampliar el rango de las regiones consideradas “en transición” del umbral del 75%-90% al umbral del 75%-100% de la media del PIB *per cápita* de la UE.

14 Para maximizar el impacto de la financiación en este ámbito, la Comisión propone poner en común los recursos del Fondo Social Europeo, la Iniciativa para el empleo de los jóvenes, el Fondo de ayuda europea a los más desfavorecidos, el programa de empleo e innovación social y el programa de salud en un solo instrumento global.

Figura 3. Gasto de la Política de Cohesión

Fuente: elaboración propia.

Sólo por detrás de Francia, España es, en el periodo financiero actual y con retornos promedio de 6.400 millones de euros anuales, el segundo beneficiario más importante en cifras absolutas de la PAC. La PAC tiene tradicionalmente un valor muy especial para España, pues en la medida en la que los retornos de la Política de Cohesión se redujeron, la PAC asumió aún más relevancia. Históricamente y también en la actual negociación del MFP 2021-2027, existe relativa tranquilidad en el Gobierno español por contar con intereses similares a los del gobierno francés en esta materia. Las consecuencias de los recortes son significativas para España, al igual que para Francia, cuyo Gobierno ha

considerado inaceptables dichos recortes en la PAC. No obstante, y considerando que la propuesta de la CE no incluye la idea de una cofinanciación de la política, como se demanda desde hace años, una las preferencias de España se ha cumplido. Independientemente de los intereses presupuestarios, según la posición del gobierno, la PAC es una de las pocas políticas comunes que no puede pasar a un esquema de cofinanciación ya que distorsionaría la igualdad de oportunidades entre los agricultores europeos y causaría importantes interrupciones. Aunque la PAC ha sido criticada, no cabe duda que es una política esencial para la recuperación económica, especialmente para incentivar

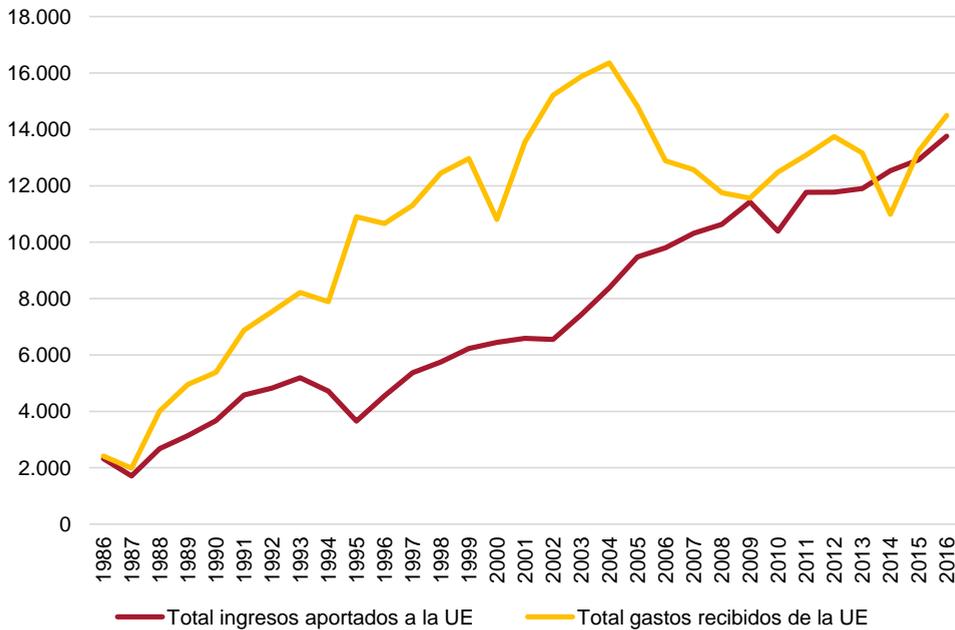


España podría favorecer las líneas presupuestarias específicas previstas en el “Programa del mercado único” para incrementar la competitividad de las pymes, que representan el 99% del tejido empresarial en España.

las exportaciones agroalimentarias, y las ayudas directas representan una parte fundamental de los ingresos de los agricultores. En este sentido, el Gobierno pondrá su empeño en asegurar dotaciones adecuadas y suficientes para la PAC defendiendo la importancia de esta política para toda la UE. Sin embargo, España podría ser también en el futuro uno de los mayores receptores de una PAC reformada con prioridades en la protección del medioambiente, y de ayudas a la competitividad de las pequeñas y medianas empresas en el sector agrícola y programas para cuestiones relacionadas con el impacto del cambio climático y la desertización. Aunque el aumento de las cuotas de cofinanciación para desarrollo rural parece contraria a la perspectiva de la PAC articulada por la CE en su propuesta, se mantiene el enfoque en el desarrollo rural como instrumento para luchar contra la despoblación.

En cuanto a la redefinición de la rúbrica 1: Mercado Único, Innovación y Digital, se prevén inversiones en toda la UE en ámbitos como la investigación, las infraestructuras estratégicas, la tecnología digital y la educación. En primer lugar, se puede subrayar el refortalecimiento del mecanismo “Conectando Europa” que ofrece, según la propuesta de la CE, la posibilidad de financiar infraestructuras de transporte, energía, tecnologías de la información y la comunicación –prioridades también para el Gobierno español–. También el aumento en I+D, Horizonte Europa, es una noticia positiva para España, donde podría beneficiarse de forma directa e indirecta haciendo hincapié en la necesidad de crear las capacidades que permitan a medio plazo alcanzar criterios de excelencia. En este contexto, España podría favorecer las líneas presupuestarias específicas previstas en el “Programa del mercado único” para incrementar la competitividad de las pymes, que representan el 99% del tejido empresarial en España.

Figura 4. Evolución del saldo financiero España-UE (millones de euros)



Fuente: elaboración propia.

El balance financiero de España con el presupuesto se ha visto afectado por el incremento de la contribución al presupuesto de la UE. La aportación de España rondaba unos 4.000 millones de euros anuales durante el período 1989-1999, cifra que ascendió a un promedio de 8.000 millones de euros entre 2000 y 2006. La contribución de España al presupuesto de la UE se ha incrementado desde 10.000 millones de euros en 2007 a casi 14.000 millones en 2016. Siendo España uno de los principales países que financia el cheque británico, también las aportaciones a su financiación aumentaron de manera considerable.

La eliminación del cheque y, siguiendo la propuesta de la CE, la eliminación de todos los mecanismos de corrección, beneficiaría a España más que al resto de los Estados miembros y contribuirá a que las contribuciones de cada Estado miembro reflejen su posición económica real en la UE. También los nuevos recursos propuestos podrían beneficiar a España, no obstante, la opción de introducir nuevos recursos propios europeos debe ser valorada de manera cautelosa. Los nuevos recursos deben respetar el buen funcionamiento del mercado interior y garantizar el cumplimiento de los criterios de eficiencia.

Conclusiones

Según la propuesta de la CE, el MFP 2021-2027 moderno, transparente y flexible contribuirá a que la Unión se haga *big on big and small on small things*. Lejos de ser un presupuesto revolucionario, el punto de partida de las negociaciones es el pragmatismo que proporciona una base realista para un debate a escala de la UE. Sin embargo, no es lo suficientemente ambiciosa para abordar los retos de Europa y la propuesta es, en este sentido, una clara decepción tanto en lo que se refiere a los recursos previstos como en su estructura y financiación. En lugar de ofrecer una primera propuesta generosa, la Comisión se ha anticipado a las posiciones de los Estados miembros. La experiencia de anteriores negociaciones demuestra que el resultado final de las negociaciones del MFP siempre incluye una reducción de la propuesta inicial. Anticipando recortes no protege el aumento de las inversiones en las prioridades urgentes y nuevas.

El próximo MFP debe ofrecer a la Unión instrumentos ante la creciente demanda de los ciudadanos de soluciones europeas ante el desempleo juvenil, la pobreza persistente y la exclusión social, el fenómeno de la migración y los refugiados, el cambio climático y los desastres naturales, el deterioro medioambiental y la pérdida de biodiversidad, el terrorismo y la inestabilidad, por mencionar sólo algunos ejemplos.

Para España, el nuevo cálculo de los beneficiarios y las reorientaciones de las políticas tradicionales, además del aumento de los recursos para los desafíos comunes, beneficiaría al país. El presupuesto de la UE orientado hacia retos comunes dificulta el análisis según la lógica de contribuyentes y beneficiarios, pero sin duda beneficia a la UE en su conjunto. No cabe duda de que el Gobierno español ya ha trabajado de forma intensiva para que la propuesta de la CE se adapte en gran parte a las preferencias españolas, no obstante, los próximos meses serán clave para determinar si España se convertirá en contribuyente neto o si su balance seguirá estando caracterizado por valores positivos.

Inteligencia artificial y poder

José María Blanco y Jessica Cohen

La Inteligencia Artificial aparece como uno de los avances más disruptivos de los próximos años, configurando el poder geoestratégico del futuro, al igual que la evolución social.

Resumen

La implementación de aplicaciones de Inteligencia Artificial (IA) en sociedades e industrias puede suponer un cambio de carácter disruptivo, que configure una nueva distribución de poder geoestratégico. Entramos en una era donde la denominada IA “fuerte” trata de emular las habilidades cognitivas humanas creando oportunidades y riesgos para la seguridad política, económica, física y del ciberespacio. En consecuencia, las mayores potencias mundiales han iniciado una carrera con el objetivo de liderar las capacidades generadas por el uso de la IA, que se presenta como un indicador del presente y futuro liderazgo internacional, tal y como se describe en este ARI.

Análisis

En septiembre de 2017 el presidente ruso, Vladimir Putin, advirtió que la IA “es el futuro, no sólo para Rusia, sino para la humanidad”, añadiendo que ofrece

“oportunidades colosales, pero también amenazas difíciles de predecir” y que “quien sea capaz de liderar esta esfera liderará el mundo”. Destacó los riesgos de que alguna nación adquiera una posición monopolística, ofreciendo que “si nosotros nos convertimos en líderes en esta área, compartiremos el conocimiento con todo el mundo, al igual que lo hacemos con las tecnologías nucleares actualmente”. No es el primer aviso sobre una evolución que se presenta como disruptiva. Stephen Hawking llegó a señalar que “podría ser el mayor suceso de la historia de nuestra civilización. O el peor. No lo sabemos aún”. En términos prospectivos, estaríamos ante un claro “*game changer*”, un factor de cambio de elevado impacto, tanto positivo como potencialmente negativo.

La mayor ventaja de la IA estaría en su capacidad para resolver problemas complejos, para los cuales las capacidades humanas son limitadas. En el actual entorno de disponibilidad de datos masivos, influidos adicionalmente por procesos de desinformación y manipulación, el ser humano es incapaz de identificar relaciones, extraer patrones y realizar inferencias y predicciones, sin disponer de una ingente capacidad computacional. Por ello se asocia la IA a la inteligencia desarrollada

para las máquinas. La expresión fue acuñada por John McCarthy en 1956, referida a “la ciencia e ingenio de hacer máquinas inteligentes, especialmente programas de cómputo inteligentes”, lo que equipararía la IA a una rama de las ciencias computacionales encargada de desarrollar modelos de cómputo capaces de realizar tareas de los seres humanos, simulando razonamiento y conducta. Otros autores como Nils J. Nilsson, creen que la IA se refiere a cualquier tecnología que puede actuar con capacidad predictiva sobre su entorno, apoyada en algoritmos, redes neuronales artificiales y razonamiento mediante lógica formal.

Arend Hintze señala dos tipologías de IA de naturaleza disruptiva ya existentes: máquinas reactivas, que predicen en escenarios planteados, como Deep Blue, el programa de IBM que venció al ajedrez a Garry Kasparov; o IA de memoria limitada, que utiliza experiencias pasadas para informar el futuro. También define dos categorías aún inexistentes: teoría de la mente (comprensión de creencias, deseos e intenciones que afectan a quienes toman decisiones) y autoconocimiento (sentido de sí mismo de los sistemas de IA). La criticidad actual deriva del paso de una IA “débil” a una IA “fuerte”. En la primera, los sistemas son entrenados para tareas muy concretas y se han incorporado a multitud de desarrollos tecnológicos como Siri en Apple o la proliferación de *chatbox*. La verdadera disrupción se producirá en la segunda por la disponibilidad de datos, el incremento de la capacidad de computación y la reducción

de su coste, y la mejora de los algoritmos. Este avance acercará la IA a las habilidades cognitivas humanas de forma generalizada y el factor diferenciador será la capacidad de computación, algo que no está al alcance de todas las naciones según Helen Lavoux. Para ello, esta nueva ola de IA se apoya en el *deep learning*, el *machine learning*, el procesamiento de lenguaje natural, el análisis predictivo, el reconocimiento de imagen y texto, la computación gestual, la realidad aumentada, la robótica y el reconocimiento emocional y, todo ello con el apoyo de la ciencia de datos, como se indica en el White Paper de la consultora Evry.

La interconexión de sistemas basados en IA puede generar fallos o ciberataques, con elevado impacto económico en sectores como el de las infraestructuras críticas. Según el Barómetro de Riesgo de Allianz 2018 el impacto de la IA y otras tecnologías es el séptimo riesgo empresarial, por encima del riesgo político o el cambio climático. La IA aumenta el riesgo de que las máquinas y los algoritmos acaben adoptando las decisiones, el de que algunos Estados la utilicen para el control social de los ciudadanos o para reforzar su competencia geopolítica a nivel internacional, incluidas las guerras de información y desinformación. Según el mismo Barómetro, los ciudadanos se arriesgan a perder su privacidad, a que sus propios dirigentes configuren sus opiniones o a que se acentúe su exclusión según estén preparados o no para este nuevo entorno industrial y laboral. En el plano securitario, existe el riesgo de



El sector de la ciberseguridad es uno de los que, en mayor medida, están siendo afectados por la Inteligencia Artificial.

que aparezcan fallos en los sistemas de IA, que se utilicen robots autónomos en los conflictos o en que se materialice la distópica “singularidad”, un escenario en el que la inteligencia artificial, superior a la humana, tomaría el poder. Lo anterior explica que algunos expertos, entre quienes el filósofo Nick Bostrom destaca a Bill Gates o Elon Musk, o instituciones como el Parlamento Europeo, hayan comenzado a evaluar y advertir sobre los riesgos de la IA.

El sector de la ciberseguridad es uno de los que, en mayor medida, están siendo afectados por la IA. En el aspecto positivo, está contrastada su capacidad para reducir las ciberamenazas, mejorando la detección de ataques. Pero en la carrera por su utilización también están involucrados grupos de crimen organizado y hackers, que recurren crecientemente a la IA para perfilar los ataques, seleccionar un mayor número de objetivos de forma más dirigida y menos indiscriminada y mejorar su eficiencia pudiendo ser replicados en numerosos equipos. Para este fin, la IA se combinará con la tradicional ingeniería social. Se ha llegado a estimar que un ciberataque global pudiera llegar a generar pérdidas de 50

billones de dólares. Adicionalmente, la IA podría ser una vía para *hackear* dispositivos conectados a internet, vehículos o drones, tomando el control de los mismos con intenciones delictivas o criminales.

Para contrarrestar los riesgos se está trabajando sobre la gobernanza nacional e internacional de la IA. La Administración Obama elaboró en 2015 el Informe “*Preparing for the future of IA*”, en línea con los publicados sobre “*Big Data: Seizing Opportunities, Preserving Values*” y “*Big Data and Privacy: A Technological Perspective*” en 2014, para valorar los impactos de la IA sobre individuos y sociedad, una línea emulada por algunas estrategias posteriores de seguridad nacional. En el mismo sentido, otros estados y organizaciones internacionales comienzan a tomar conciencia de los riesgos del ciberespacio. Por ejemplo, la nueva Estrategia de Seguridad Nacional española dedica varias reflexiones acerca de las denominadas amenazas híbridas, aquellas que combinan diferentes formas de ataque, tradicionales y no tradicionales, como los ciberataques o la manipulación de la información. Recoge, de esta manera,

uno de los mayores riesgos a los que se están enfrentando las democracias en todo el mundo, procesos de desestabilización promovidos desde el exterior por actores tanto estatales como no estatales, y que tratan de polarizar y fragmentar nuestras sociedades. La salud de los sistemas democráticos depende de la existencia de un entorno informativo que garantice la pluralidad y la diversidad y un desarrollo malicioso de la IA puede ponerle en peligro automatizando “paquetes” de desinformación y viralizarlos a través de la multiplicidad de canales informativos existentes, de forma escalable y efectiva. Para ello, la IA utilizará los metadatos para perfilar objetivos, extraer patrones y definir vectores de ataque.

En el plano internacional, los expertos vienen solicitando la creación de una Agencia Internacional de Inteligencia Artificial, dependiente de Naciones Unidas, para alertar ante nuevos riesgos, debatir los aspectos éticos, prevenir una nueva fractura digital entre diferentes naciones y ciudadanos y asegurar transparencia en la investigación de la IA. A la construcción de esa gobernanza de la IA, todavía por elaborar, podría ser de utilidad la experiencia recorrida por la ciberseguridad en materia de gobernanza, lo que lleva a algunos expertos a proponer a este campo como el modelo a seguir a la hora de extender el uso de esta innovación a otras áreas. En este sentido, la clave radica en el aprovechamiento de las lecciones aprendidas y la selección de buenas prácticas en ciberseguridad,

para utilizar la IA en aras de la seguridad y contrarrestar su uso malicioso, y su exportación a otros sectores, según un reciente estudio conjunto de varios think-tanks especializados sobre “*The Mallicious Use of AI: Forecasting, Prevention and Mitigation*”. Con dicho fin, sería de interés la implementación de equipos de hackeo ético (*red teams*), sistemas de verificación formal e implementación de controles de seguridad en todo dispositivo conectado, teniendo en cuenta la ausencia de principios de “security by design” en muchos de los productos que se ofrecen en el mercado y los que se ofrecerán dentro del denominado “Internet de las Cosas” (IoT en sus siglas inglesas).

Inteligencia Artificial y poder

Mientras se construye la gobernanza internacional y se toma conciencia de los cambios asociados a la IA, las potencias internacionales tratan de provechar su poder disruptivo para cobrar ventaja sobre el resto de estados principalmente en tres dimensiones de poder: la económica, la militar y la informativa, según un estudio del 00 Center sobre “*Artificial Intelligence and National Security*”. La inversión internacional en IA ha venido creciendo desde 2010 en torno al 60% anual, lo que permite incrementar el cociente de inteligencia artificial de las empresas (Boost Your AIQ) de Accenture. Las estimaciones señalan que ya en 2018, el 20% del negocio global estará relacionado con la IA y, en 2020, realizarán el 85% de las interacciones entre empresas y clientes de servicios. La IA podría contribuir con 12,8 trillones de euros a la economía global en 2030 (7,4 debidos



En la dimensión militar se está produciendo una carrera entre las principales potencias del mundo para optar al liderazgo geoestratégico, geopolítico y geoeconómico.

a venta de nuevos productos y 5,4 por mejora de la productividad), suponiendo un incremento del 14% del producto interior bruto global. De acuerdo con otro estudio del McKinsey Global Institute sobre “AI, the Last Digital Frontier?”, los gigantes tecnológicos que lideran digitalización son quienes más están invirtiendo en IA (entre dos y tres cuartas partes de los 26-39 billones de dólares en 2016). A continuación, se situaría el sector de la automoción, el de los servicios financieros, energía y recursos, medios y entretenimiento, transporte y logística. Y aunque es difícil separar la inversión en las diferentes áreas que formarían parte de la IA, se estima que se dedicaron al *machine learning* entre 5 y 7 billones.

En la dimensión militar se está produciendo una carrera entre las principales potencias del mundo para optar al liderazgo geoestratégico, geopolítico y geoeconómico. La irrupción de la IA altera las capacidades ofensivas y defensivas, como ya sucedió con la tecnología aeroespacial, la nuclear, la cibernética y la biotécnica. La IA posibilitará introducir autonomía o semi-autonomía

en robots, acelerará el uso de aviones de combate no tripulados, desarrollará artefactos explosivos improvisados móviles y robóticos y se incorporará a sistemas armamentísticos (*lethal autonomous weapon systems*).

El rango internacional en IA se puede medir por la cuota de mercado que representa cada país, lo que colocaría a Estados Unidos, seguido de China e Israel a la cabeza de la carrera global. También se puede medir por otros indicadores de posicionamiento internacional obtenidos del *Times Higher Education*, coincidentes con los que presenta Scopus, que tienen en consideración criterios académicos como el número o el de artículos de investigación realizados. Otros indicadores, como los aportados por Indeed, tienen que ver con la demanda de puestos de trabajo relacionados con IA que ha aumentado un 119% entre 2015 y 2018. Liderando Estados Unidos la demanda según el Informe de IA de 2017.

Varios son los países que se están posicionando en la carrera de la IA. Una



Estados Unidos y China son consideradas en la actualidad las dos principales potencias en investigación y desarrollo de Inteligencia Artificial.

revolución que “no sucederá en 50 o 60 años, está sucediendo ahora mismo”, como afirmaba el propio Emmanuel Macron esta primavera. Estados Unidos y China son consideradas en la actualidad las dos principales potencias en investigación y desarrollo de IA, aunque las autoridades de la segunda están mucho más concienciadas que las de la primera según medios de comunicación como el *New York Times*. Estados Unidos se ha centrado en los últimos años en disponer de una de las mayores fuerzas académicas en IA, un desarrollo controlado en su mayoría por manos privadas, seguido de inversiones militares o de servicios de inteligencia, como son los organismos de IARPA y DARPA. Evidencia no lejana de las pretensiones de Trump quien, desde su llegada al poder, ha manifestado su intención de poner el desarrollo de la IA al servicio de la mejora de la economía, pero, también de la seguridad nacional, pese a haber recortado la inversión prevista para 2018 en un 15%. China ha optado por mantener una agresiva inversión pública, en torno a 7.000 millones de dólares anuales, dentro de un ambicioso plan nacional de acción para generar una industria de 150.000 millones en 2030.

Israel presenta la tercera mayor cuota de mercado de IA del mundo con una inversión directa estimada en 1.100 millones durante 2017, año en el que siete compañías de titularidad israelí figuran entre las más avanzadas del mundo en materia de IA según clasificaciones privadas. La conexión que tradicionalmente ha existido entre el ejército israelí y la industria tecnológica del país, así como una fortificada estructura académica y una madura tradición emprendedora son variables que favorecen esta situación. Japón cuenta con un presupuesto estimado en 720 millones de euros para 2018, muy lejos del invertido por su vecina China. Canadá ha optado por la vía de la financiación público-privada para potenciar los proyectos de emprendimiento relacionados con la IA, elevando la oferta formativa y de investigación en este campo a cargo del Departamento de Finanzas. Rusia, a pesar de contar con un discreto presupuesto de 12,5 millones de euros para IA, parece dispuesta a invertir en sectores específicos como el militar.

En el contexto europeo, la Comisión Europea acaba de presentar su estrategia sobre IA que tiene como objetivos impulsar la capacidad industrial europea en IA bajo un



La Comisión Europea acaba de presentar su estrategia sobre IA que tiene como objetivo impulsar la capacidad industrial europea en IA bajo un enfoque ético y legal.

enfoque ético y legal acorde a los cambios que este avance generará y preparase para los cambios socioeconómicos. Más allá de estas premisas, será una Alianza Europea de IA la encargada de redactar, antes de finalizar 2018, los borradores por los que se desarrollará el futuro de la IA en Europa. En tanto se produce este escenario, los principales avances europeos en esta tecnología se han dado bajo la envergadura de los proyectos Horizonte 2020, aunque aún con limitados resultados. El presidente Emmanuel Macron ha anunciado una inversión de 1.500 millones de euros hasta 2020, centrando su estrategia de crecimiento en el enfoque en la disponibilidad y uso de los datos de la IA. En abril de 2018, Angela Merkel confirmaba la intención de Alemania de competir en la carrera de la IA, nombrando incluso la intención de desafiar la hegemonía China, aunque sin mencionar acciones o inversiones concretas. Esta situación, que puede ser más próxima a la posición de Reino Unido dadas las limitaciones presupuestarias con las que cuenta, se ve sin embargo reforzada por la

creación, bajo fondos de inversión extranjera liderados por Amazon, del cuarto mayor centro de investigación de IA del mundo, sito en Berlín. El Reino Unido mantiene una línea, tanto pública como privada, de respaldo a proyectos con una inversión prevista que ronda los 200 millones de dólares y enfocada a promocionar aquellas líneas de investigación que promuevan ventajas competitivas, dentro de un enfoque ético. Finalmente, España está lejos de rivalizar con estas iniciativas y aún no cuenta con estrategia y presupuesto, aunque trabaja desde 2017 en la redacción de un libro blanco sobre la materia.

Conclusiones

En atención a las diferentes estrategias en materia de IA que mantienen las principales potencias mundiales, es posible observar, entre otros factores, un desarrollo orientado a favorecer los intereses geopolíticos y geoeconómicos nacionales. Este tipo de enfoque, si bien sigue la pauta histórica de cómo los estados-nación se han centrado en la defensa de sus propios intereses,

contradice tanto el alcance como los efectos que una tecnología así es susceptible de tener, cuyo impacto solo se puede medir en términos globales.

Un desarrollo que, hasta la fecha, se ha centrado principalmente en fomentar la investigación, tanto pública como privada, postergando a un segundo plano el enfoque de uso de esta tecnología en la solución de problemas reales según el estudio sobre el “Global Artificial Intelligence Landscape”. A medida que surgen alertas sobre los riesgos derivados de un uso pernicioso de la IA se incrementa la necesidad de introducir perspectivas integrales, basadas en análisis de riesgos y que traten de equilibrar los intereses públicos y privados, en beneficio de nuestras sociedades.

Pese a los efectos eminentemente tecnológicos, pero también económicos, sociales y éticos que la IA es susceptible de generar, pocos son los países que tiene en cuenta estas variables en la definición de sus estrategias. Reino Unido y Francia son algunos de los ejemplos, exponiendo de manera directa que su preocupación va más allá de la propia inversión, los avances y su posicionamiento internacional.

Finalmente, las experiencias que se vienen desarrollando en el ámbito de la ciberseguridad, donde la IA presenta un claro doble uso, puede ser un modelo, a través de la extracción de lecciones aprendidas y determinación de buenas prácticas, extrapolable a otros sectores en los que la IA podrá tener un papel determinante.

La dimensión internacional de la ciberseguridad

Félix Arteaga

Dentro de la acción exterior de los Estados, se pueden tener dos enfoques de la dimensión internacional de la ciberseguridad: uno vertical, en el que cada actor proyecta su actuación hacia el ámbito global, y uno transversal, en el que se integran todos los ámbitos verticales antes de proyectarlos hacia el exterior. Adoptando uno u otro enfoque, los gobiernos pueden elegir entre que cada actor público y privado internacionalice su proyección individualmente o coordinar esas proyecciones de forma que añada valor y economía de escala a su acción exterior.

En la Estrategia de Acción Exterior de febrero de 2015, el Ministerio de Asuntos Exteriores y de Cooperación no optó por ninguno de los dos enfoques porque no consideró la ciberseguridad como una dimensión de esa acción exterior. Siendo la ciberseguridad una política pública

recién llegada a las responsabilidades del Gobierno, no es de extrañar que no se tuviera en cuenta suficientemente su dimensión transversal sobre la acción exterior y que se considerara suficiente la designación de un Embajador en Misión Especial para la Ciberseguridad. Por defecto, se entiende que la responsabilidad de coordinar transversalmente la ciberseguridad recae sobre el Comité Especializado de Ciberseguridad, según se reconoce en la Estrategia de Ciberseguridad Nacional de 2013, y con un enfoque transversal ya que se le encomienda la coordinación de las Administraciones públicas y los sectores privados tanto en el ámbito nacional como en el internacional.

La dimensión internacional se orienta a desarrollar la participación española en la coordinación internacional, en las funciones de regulación multilateral, la armonización de estándares técnicos o la cooperación policial y judicial, entre otras, para fomentar un ciberespacio internacional seguro y confiable, en apoyo a los intereses nacionales. Esos intereses nacionales se definen hasta ahora por varios actores públicos de la

Administración, particularmente los que están más implicados en la protección contra los riesgos y amenazas de la ciberseguridad nacional. Pero existen otros intereses asociados con la economía, la industria, la tecnología y el uso social del ciberespacio que afectan a otros actores privados y que se internacionalizan de forma autónoma. No todas las proyecciones públicas y privadas de la ciberseguridad afectan de igual manera a la seguridad nacional o a la acción exterior, por lo que no resulta necesario coordinar todos los procesos de internacionalización. Pero sí que resulta conveniente identificar, coordinar y supervisar transversalmente aquellos procesos de internacionalización relevantes para la sociedad, sean públicos o privados. Una situación que debería revertirse en la próxima estrategia de ciberseguridad nacional.

En los Países Bajos, su Estrategia Internacional de Ciberseguridad de 2017 reconoce que el Estado comparte intereses, riesgos y retos con el sector privado, la comunidad tecnológica, el mundo académico y las organizaciones no gubernamentales, por lo que su acción internacional debe articularse sobre un modelo consultivo en el que todos los actores mencionados definan conjuntamente la estrategia a seguir. Este enfoque integral lleva la coherencia hasta el extremo de que no se asumen compromisos internacionales sobre los que no exista suficiente consenso interno. La coherencia es comprensible en la medida que los acuerdos internacionales generan costes y obligaciones para los

sectores privados que, en contrapartida, deben participar en el sistema de decisiones desde el inicio. Es el mismo enfoque “*transparent, bottom-up, consensus-driven processes whereby governments, the private sector, civil society and the technical community all participate on equal footing*” que contienen las Recomendaciones al Presidente de la Oficina del Coordinador para Asuntos de Ciberseguridad de Estados Unidos para proteger los intereses de ciberseguridad estadounidenses a través de la cooperación internacional.

Los modelos de gobernanza actuales varían en función de la dimensión internacional de cada país. Entre las grandes potencias, como Estados Unidos, Rusia o China, la centralización de los grandes coordinadores sectoriales: defensa, seguridad interior o inteligencia se realiza mediante los grandes consejos de seguridad nacional. En las potencias intermedias, donde las obligaciones internacionales no son tan elevadas, la integración precisa una estructura de agencia permanente que ayude a la autoridad nacional de ciberseguridad a garantizar la continuidad entre el nexo externo e interno de la ciberseguridad.

En España, aprovechando la necesaria revisión de la Estrategia de Ciberseguridad Nacional, se debería reforzar la coherencia del enfoque integral del Sistema. Por un lado, esa nueva Estrategia deberá reflejar de forma más explícita su dimensión internacional, no como un objetivo o principio genérico, sino como una estrategia



Mantener el modelo basado en los decisores gubernamentales de seguridad conllevaría el riesgo de primar el enfoque de seguridad sobre el resto de enfoques económicos, políticos y sociales.

bien elaborada en la que se relacionen objetivos, actores y medios. Precisa un plan de actuación que la desarrolle y, sobre todo, una autoridad que vele por su cumplimiento. Hasta ahora, la autoridad rotatoria entre los actores gubernamentales o delegada en el Centro Nacional de Inteligencia ha servido para coordinar transversalmente los aspectos de ciberseguridad asociados al núcleo duro de la seguridad nacional, asegurando la protección de las infraestructuras críticas y servicios esenciales para la sociedad. Sin embargo, ese modelo de coordinación no parece adecuado para afrontar el crecimiento exponencial y disruptivo que se registra en todos los ámbitos de ciberseguridad.

Por un lado, se entra en una nueva fase en el que las decisiones sobre actuación, regulación e inversión se alejan de la seguridad nacional para adentrarse en la seguridad económica donde no es preciso un nivel de intervención gubernamental tan elevado porque los intereses a proteger ya no afectan a toda la sociedad. En consecuencia, el ecosistema

no gubernamental deberá tener más protagonismo e influencia en el nuevo modelo de gobernanza porque es el que mejor conoce el contexto e implicaciones de las decisiones sobre seguridad. Mantener el modelo basado en los decisores gubernamentales de seguridad conllevaría el riesgo de primar el enfoque de seguridad (segurizar) sobre el resto de enfoques económicos, políticos y sociales, por lo que la participación privada debe superar el estadio opcional actual y convertirse en un actor de pleno derecho.

Aparte del reconocimiento de la naturaleza público-privada de la ciberseguridad, sería conveniente reconocer su carácter transversal designando una autoridad, coordinador o comisionado que no pertenezca a los compartimentos verticales ministeriales o de las agencias actuales. Para desempeñar sus funciones de integración, esa figura (Sr. o Sra. CIBER) debería contar con una estructura permanente de trabajo, lo que en tantos países se denomina como agencia y que aquí debería tener las mismas funciones

pero distinta denominación por razones de cultura administrativa. Articulando de este modo el núcleo interior de la ciberseguridad, se podría trasladar a su núcleo externo, europeo y global, los intereses e iniciativas españolas de ciberseguridad, asegurando la coherencia y continuidad entre lo exterior y lo interior y reforzando el papel protagonista en las decisiones (*decision shaper*) frente al de destinatario de las mismas (*decision taker*). El reciente Anteproyecto de Ley para la trasposición de la Directiva NIS atribuye al Departamento de Seguridad

Nacional ese papel de “bisagra” entre las dimensiones externas e internas en lo que a la seguridad de las redes y sistemas de información se refiere, pero su implantación plantea reto organizacional para desarrollar tanto esa función como el resto de funciones de coordinación interior-exterior que puedan encomendársele en el futuro. En consecuencia, se debería aprovechar la revisión de la Estrategia para revisar también el Sistema y los procedimientos adecuados para gestionar la creciente dimensión internacional de la ciberseguridad.

Los nuevos roles de las Fuerzas Armadas uruguayas y argentinas: la contribución a la lucha contra el narcotráfico, siguiendo la tendencia regional

Sonia Alda Mejías

Las últimas decisiones tomadas en Argentina y Uruguay señalan la asunción de nuevos roles de sus Fuerzas Armadas, entre ellas contribuir a la lucha contra narcotráfico. Ambos países así se suman a la tendencia generalizada de toda América Latina respecto a unas Fuerzas Armadas cada vez más alejadas de su función principal, la defensa de la soberanía nacional frente a otro Estado.

Resumen

La excepcionalidad de Argentina, Uruguay y Chile, como países que habían restringido el papel de sus Fuerzas Armadas a la defensa exterior, cada vez tiene menos vigencia.

En Argentina y Uruguay se están dando firmes pasos para asignar nuevos roles a

las Fuerzas Armadas en el ámbito interno bajo la amenaza que supone el crimen organizado y su principal actividad, el narcotráfico. Mientras que en toda la región los militares se encuentran implicados en esta misión, desde hace más de una década en estos tres países se mantenía una nítida diferenciación entre la seguridad interior y exterior. De acuerdo a la misma, la misión de las Fuerzas Armadas estaba restringida a este último ámbito de seguridad.

La pregunta es cómo y en qué medida se va a desarrollar el proceso de adaptación necesario que exige la dedicación de las Fuerzas Armadas a estas tareas, ya que dichas misiones no se corresponden con la formación que reciben estas instituciones, preparadas para enfrentarse a ejércitos, no a criminales.

En realidad, la asignación de estas misiones a las Fuerzas Armadas no deja de confirmar la necesidad ineludible, aunque ningún país lo haga, de plantearse un debate harto complejo en relación al papel actual de sus instituciones armadas y su identidad futura a medio y largo plazo. El debate es imprescindible ya que se están manteniendo y financiando unas instituciones para asegurar la soberanía e integridad del territorio nacional ante un actor estatal, pero se están empleando para otros cometidos sin la transformación que ello exige.

Análisis

La separación estricta entre seguridad interior y exterior en Argentina

No hay un solo gobierno en América Latina que no se pregunte cómo combatir el crimen organizado, principal amenaza a la que se enfrenta, en mayor o menor medida, toda la región. Ciertamente, el grado de implantación de este actor es diferente según los países, pero en mayor o menor medida es el principal problema de seguridad en la región en este momento. Dichas redes criminales tienen la capacidad de controlar áreas de territorio, corromper a las autoridades y disfrutar de importantes márgenes de impunidad gracias a la corrupción.

Ante la dimensión adquirida por la violencia y la actividad criminal, la respuesta de la mayoría de los países ha sido fundamentalmente represiva. Para ello, cuando la policía se ha encontrado desbordada, han recurrido a las Fuerzas Armadas (FFAA) para reprimir las organizaciones criminales.

Este recurso a las FFAA se ha justificado clasificando estas nuevas amenazas en un escenario de inseguridad donde ya no es posible establecer un espacio de seguridad interior y exterior. Este nuevo espacio es un área gris en la que han acabado por confluír militares y policías realizando las mismas misiones, pero con competencias legales, formación y entrenamiento dispares.

En este caso, Argentina, junto a Chile, se contemplaba como la excepción. En ambos países el marco legal a partir de la transición democrática ha asegurado una nítida separación entre ambos espacios de seguridad, asignando a las FFAA la defensa del territorio nacional ante una agresión externa de otro actor estatal.

Sin embargo, la intención en Argentina y Uruguay de implicar a los militares en el combate contra el narcotráfico pone de manifiesto el irreversible proceso de transformación de las FFAA, dedicadas cada vez más a tareas para las que no han sido diseñadas. Teniendo muy presente que Argentina además dispone de una fuerza que no tienen la mayoría de los países latinoamericanos, la Gendarmería, una policía con estatus militar que por su doble naturaleza es la más idónea para combatir el crimen organizado.

El apoyo de las FFAA en las fronteras para el control del narcotráfico marcaría la reorientación definitiva de las instituciones argentina y uruguayas que, en realidad, desde hace algunos años, se encuentran cada vez más volcadas no en la tarea principal sino en otras subsidiarias, como



El apoyo de las FFAA en las fronteras para el control del narcotráfico marcaría la reorientación definitiva de las instituciones argentina y uruguaya, que se encuentran cada vez más volcadas en tareas como el desarrollo nacional, el apoyo en desastres naturales y la protección civil y del medio ambiente.

son el desarrollo nacional, el apoyo en desastres naturales y la protección civil y del medio ambiente.

A través de los cambios que se están dando en los nuevos roles asignados a las FFAA, en ambos países conviene plantearse cómo lo van a llevar a cabo. En el resto de la región, la asignación de nuevos roles no ha implicado la necesaria transformación que exigen estas fuerzas, máxime cuando esta misión, junto a otras, pese a seguir estando calificadas como “secundarias” o “subsidiarias” de hecho son las principales tareas desempeñadas por los militares. Esta cuestión tiene importantes implicaciones para la identidad de las instituciones armadas e impide una respuesta eficiente y eficaz por parte de las mismas, ya que siguen siendo formadas, entrenadas y equipadas para la defensa de la soberanía nacional.

No deja de llamar la atención esta reasignación de roles militares en Argentina y Uruguay, ya que para muchos ciudadanos la restricción de las misiones de las FFAA a la defensa nacional y el control civil han sido, para muchos ciudadanos, una de las señas de identidad de la fortaleza de sus democracias. Es esta una convicción bien fundada ya que el desempeño de varias misiones puede tener consecuencias negativas, como la desprofesionalización de su personal y el desgaste de equipos y medios en funciones que no son principales, así como el riesgo de aumentar espacios de autonomía corporativa y en consecuencia el debilitamiento del debido control civil, exigencia fundamental en regímenes democráticos. Por no mencionar el aumento de violaciones de los derechos humanos por parte de las FFAA o el aumento de la corrupción al realizar misiones para las que no están preparadas y entrar en contacto



Desde hace 30 años se ha mantenido un consenso generalizado en restringir la misión de los militares a la defensa nacional, ante la amenaza de otro Estado.

con el narcotráfico, tal como ha ocurrido ya en diferentes países de la región.

A estas alturas, cuando incluso Argentina y Uruguay también están reorientando las misiones de sus FFAA, posiblemente no tenga sentido estar reivindicando la separación entre seguridad interior y exterior. Ese debate, en la actualidad, está desfasado. Pese a la insistencia de la mayoría de los gobiernos en que estos nuevos roles son temporales, no parece que la situación vaya a revertirse. Llama la atención que desde hace más de 10 años los sucesivos gobiernos mexicanos hagan esta afirmación, cuando la principal misión de sus FFAA son las tareas policiales y no parece que vayan a dejar de serlo, cuando menos en el mediano plazo. Siendo así, y considerando las implicaciones que puede tener el empleo de las FFAA en estas misiones, es imprescindible abrir un debate sobre cómo y cuánto han de transformarse y hasta dónde se debe llevar esta transformación para evitar las consecuencias contempladas tanto para estas instituciones como para las propias democracias latinoamericanas.

De ahí la pregunta formulada sobre el cómo, ya que esta cuestión no se ha discutido ni puesto en práctica. La reasignación de misiones a las FFAA no ha ido acompañada de un cambio en coherencia, doctrina, formación y equipamiento.

La difuminación de la frontera entre seguridad interior y exterior

El gobierno argentino acaba de aprobar el Decreto 683, modificando el 727, de 2006, que taxativamente prohíbe la intervención de las FFAA en el ámbito interno. Frente a este planteamiento, la propuesta es la colaboración, en principio logística, de las FFAA en el combate contra el crimen organizado en la frontera norte del país.

Esta propuesta, convertida en ley, ha encendido la voz de alarma para la oposición. Desde hace 30 años se ha mantenido un consenso generalizado en restringir la misión de los militares a la defensa nacional, ante la amenaza de otro Estado. Los motivos han sido fundamentalmente dos, íntimamente relacionados. El primero, impedir la participación de los militares en la seguridad interior, ya que se asocia a las violaciones

masivas de los derechos humanos que tuvo lugar durante el período dictatorial. El segundo, consolidar el control civil ya que, con la restricción a la intervención en seguridad, se bloquea la posibilidad de conceder más competencias que deriven en espacios de autonomía y en última instancia que favorezcan la intervención en el ámbito político.¹

Los mismos precedentes históricos, la dictadura militar y la violación de derechos humanos, así como el control civil, han sido las principales motivaciones desde la transición que han restringido la actuación militar a la misión de la defensa exterior en Uruguay. Bajo este planteamiento se ha justificado la contribución del país a la seguridad internacional a través de la particular dedicación del ejército uruguayo a las misiones de paz internacionales.

El ejemplo de la legislación argentina puede ejemplificar la distinción realizada entre misión principal y subsidiarias, mediante la cual se ha separado taxativamente la seguridad interior y la exterior y se ha asignado, en ambos países, está última a las FFAA. Este planteamiento está explícitamente señalado en el Decreto 727, donde se señala como misión principal de las FFAA “conjurar y repeler toda agresión externa militar estatal” y como “misiones subsidiarias” otras cuatro:

1. Operaciones multilaterales de Naciones Unidas.

2. Operaciones de seguridad interior previstas por la Ley de Seguridad Interior.
3. Operaciones de apoyo a la comunidad nacional o de países amigos.
4. La construcción de un sistema de defensa subregional.

Lo cierto es que, en efecto, pese al consenso mencionado, desde la década de los 90 y en diferentes momentos se ha cuestionado el papel de las FFAA, tanto desde el ámbito parlamentario como gubernamental, proponiendo la implicación de los militares en la lucha contra las nuevas amenazas.

Tampoco la propuesta del presidente Macri es un cambio tan radical. No hay que olvidar que la presidenta Cristina Fernández de Kirchner, mediante el aumento de misiones subsidiarias, ha ido contribuyendo a aumentar la presencia militar en el ámbito interno y, en consecuencia, a diluir la separación entre seguridad interior y exterior. Desde 2013 se potenciaron las misiones relacionadas con el apoyo a comunidades en situaciones de vulnerabilidad y/o de catástrofes naturales, la participación en obras de infraestructura y en proyectos de desarrollo científico y tecnológico, y las tareas de apoyo logístico a las fuerzas de seguridad en la lucha contra el narcotráfico en la frontera norte.

¹ Documento colectivo (2016). La riesgosa política del gobierno para las Fuerza Armadas. CELS, CONVERGENCIA XXI e ILSED.

En relación concretamente con el tráfico de drogas, ya en 2011 los Operativos Escudo Norte y Fortín I y II encargados a la Fuerza Aérea fueron un paso mediante el cual comenzó a transitarse en esta dirección. El objetivo fue reforzar la vigilancia y el control de los espacios aéreos, fluviales y terrestres en las fronteras del norte argentino con apoyo militar. Así, los radares y recursos militares proporcionarían información sin realizar tareas de análisis de los datos recabados, de acuerdo con la reglamentación existente. El paso siguiente fue en 2013, cuando se amplió el despliegue terrestre con el envío de efectivos del Ejército en tareas no específicas de vigilancia de fronteras.

Este primer cambio fue la base para dar un paso más mediante el decreto del presidente Macri de enero de 2016, en el que declaró la emergencia de Seguridad Pública. En este mandato presidencial se reformuló el Plan Escudo Norte, denominado a partir de entonces Plan Fronteras. Se trató de reforzar el combate a los tráficos ilícitos como el narcotráfico y para ello se incorporó la posibilidad de que la Fuerza Aérea interceptara aviones civiles e incluso pudiera derribarlos una vez declarados “hostiles”, aunque como medida excepcional.²

Todos estos cambios han llevado a la situación actual, donde desde el mes de abril se está elucubrando sobre las intenciones del presidente Macri es derogar el decreto 727 o mantener la presencia

de militares en las fronteras bajo el mismo marco legal. Lo que parece evidente, en cualquier caso, es que se ha iniciado un proceso de reasignación de misiones en Argentina y que están relacionadas con la seguridad interior.

En Uruguay se encuentra en el Senado un proyecto de Ley, ya aprobado por la Cámara de Representantes, para desplegar a las FFAA en la frontera con el fin de contribuir a la lucha de “amenazas transnacionales”, con la particularidad de asignar al ejército la capacidad de detener a alguien en caso de delito flagrante. Es esta una competencia que no tienen las FFAA de los países de la región donde realizan misiones netamente policiales. La frontera se considera una franja de 20km, sin incluir centros urbanos. Según el proyecto, en su artículo 3, quedan comprendidas como tareas:³

- a. Patrullaje.
- b. Identificación de personas y control de vehículos.
- c. Detención en caso de flagrante delito.

La otra misión que ya están desempeñando las FFAA uruguayas es la custodia del perímetro de los centros penitenciarios, otra misión ajena a las tareas militares y de carácter policial.

Confirmado el proceso de asunción de nuevos roles de las FFAA, cabe pensar en las necesidades de transformación esenciales que se precisan para llevarlas

2 Decreto 228/2016, “Declarase la Emergencia de Seguridad Pública”, <http://servicios.infoleg.gob.ar/infolegInternet/anexos/255000-259999/258047/norma.htm>.

3 “Proyecto de ley aprobado por la Cámara de Representantes”, 8/V/18, <https://legislativo.parlamento.gub.uy/temporales/3986820.PDF>



Desde hace años, la percepción de gobiernos y ciudadanos es que las guerras son improbables, mientras que los conflictos intraestatales han adquirido una dimensión inusitada en la región y dominan el escenario de inseguridad, hasta el punto de llegar a desbordar a la mayoría de los Estados.

a cabo. Lo acontecido en el resto de los países latinoamericanos es que las FFAA llevan contribuyendo desde hace una década al combate contra el crimen organizado, y el narcotráfico en particular, pero como una fuerza preparada para la defensa de un enemigo exterior.

De la misión principal a las subsidiarias: un cambio en la jerarquía de las misiones

Una de las principales complejidades que entraña la situación de inseguridad actual es su carácter de transición. En este momento no se descartan las posibilidades de conflictos interestatales, pero además se han sumado los intraestatales. La convivencia de ambas amenazas, sin embargo, no significa que se perciban con la misma intensidad. Desde hace años, la percepción de gobiernos y ciudadanos es que las guerras son improbables, mientras que los conflictos intraestatales han adquirido una dimensión inusitada en la región y dominan el escenario de inseguridad, hasta el punto de llegar a desbordar a la mayoría de los Estados. Pese a ello, ningún Estado renuncia a sus FFAA

ni tampoco a su principal misión. De hecho, así consta en los textos constitucionales y así, de acuerdo a esta misión, las FFAA se estructuran, determinan su formación y entrenamiento y programan su presupuesto.

En este punto es donde se genera una contradicción. Dada la posibilidad “remota” de un ataque externo, las FFAA se emplean para todas las contingencias graves que se presenten. De esta forma, las FFAA no sólo tienen asignada la tarea de apoyar a la lucha contra el crimen organizado sino también las más variopintas y diversas misiones. Esta pretensión multifuncional para las FFAA ha dado lugar a formulaciones en este sentido, siendo el ejemplo del Ejército colombiano el más avanzado en este respecto, con un concepto de “fuerza multimisión”.

No puede dejar de mencionarse la experiencia chilena, en el que a pesar de mantener en sentido formal y real como principal tarea la seguridad externa, el desarrollo del concepto polivalente le ha permitido también potenciar otras tareas

subsidiarias de manera destacada. En este caso, no hay participación ni apoyo al combate contra el narcotráfico pero se considera trascendental la contribución de las FFAA ante los desastres naturales.

De esta forma, las múltiples misiones subsidiarias, entre ellas combatir el narcotráfico, ocupan todo el esfuerzo realizado por las FFAA en la región, mientras que la misión principal ha quedado relegada pese a seguir reconociéndose como tal. Quizá este sea el subterfugio empleado para no afrontar los cambios que implica reestructurar las FFAA, pues sería de gran complejidad y de diversa naturaleza.

Cómo transformar las FFAA, de acuerdo a sus nuevos roles

El gobierno uruguayo y el argentino no han mencionado específicamente esa cuestión y quienes parecen más preocupados por ello son las propias FFAA, que han afirmado la necesidad de realizar un proceso de adaptación. Si tenemos en cuenta el precedente regional, en realidad no hay propuestas concretas que formulen un plan de transformación global y aclaren la identidad de las FFAA.

En otras palabras, estos nuevos roles se están formulando sobre la marcha, de manera improvisada y, lo más grave, sin regulación alguna. En este momento, y ante la situación de hecho existente, el debate debe centrarse en esta cuestión, ya que tiene importantes implicaciones para las

fuerzas armadas, para la ciudadanía y para el propio marco democrático. Seguir insistiendo en la dedicación de los militares a la seguridad exterior, aunque sea la situación idónea y preferible, no es la real. Quizá la insistencia en la misión principal sea un subterfugio para no afrontar dicho debate. Las declaraciones recientes del presidente de Uruguay, Tabaré Vázquez, son muy significativas al respecto y en última instancia eludirían la necesidad de abordar esta cuestión. En el mes de mayo afirmó que la misión de las FFAA es “cuidar de la soberanía y la integridad” y no “patrullar las calles”. Aún fue más categórico cuando dijo “los militares tienen que cumplir su función y la Policía la suya”. De esta manera respondía a las demandas de sectores de la oposición y de la intendencia del Departamento de Lavalleja (sureste del país) que, ante la alarma generada por la violencia criminal, solicitó la presencia del Ejército en las calles.⁴

Ciertamente así debería ser, pero no parece muy coherente con conceder, al mismo tiempo, la capacidad al Ejército incluso de realizar una detención en la frontera, función netamente policial y para la que es preciso tener determinada formación y entrenamiento, como propone el proyecto de ley comentado. En el mismo sentido cabría la custodia de cárceles. El hecho de que las FFAA no estén patrullando las calles no significa que los militares no estén llevando a cabo cometidos policiales. Las tareas realizadas y por realizar ya exigirían

4 “Presidente uruguayo asegura que los militares no deben patrullar las calles”, La Vanguardia, 7/V/2018, <http://www.lavanguardia.com/politica/20180507/443361799856/presidente-uruguayo-asegura-que-los-militares-no-deben-patrullar-las-calles.html>.



El hecho de que las FFAA no estén patrullando las calles no significa que los militares no estén llevando a cabo cometidos policiales.

un proceso de transformación que no puede eludirse afirmando que la tarea principal de las FFAA es la defensa de la soberanía nacional y que se consideren distintas y “excepcionales” otras tareas tan policiales como patrullar las calles. Bajo esta excepcionalidad se han hecho cotidianas el combate al narcotráfico y otras tareas meramente policiales en el resto de la región y no se ha abordado la necesaria transformación de las FFAA. No pueden eludirse por más tiempo las implicaciones que tienen la militarización de la seguridad interior y la “policilialización” de las FFAA.

El presidente Macri ha anunciado la publicación de un plan de reforma de las Fuerzas Armadas, necesario para hacer posible la contribución de las FFAA a la seguridad interior. En realidad, la reforma anunciada no es sólo para esta tarea, sino para otras muchas, desastres naturales, participación en Naciones Unidas, desarrollo nacional o industria, entre otras. Lo que no deja de reproducir la idea de fuerzas militares multimisión o multirol, como se

está anunciando en toda la región. Para ello ha contemplado la necesidad de un “cambio profundo”,⁵ pero como en el resto de la región, aún está por especificar. Por el momento, ese cambio profundo no ha tenido lugar. Las Fuerzas Armadas, en América Latina, continúan teniendo como misión principal la defensa exterior, pero su ocupación principal son las subsidiarias, sin la formación y el equipamiento necesario. Cabe esperar, si se repetirá esta situación en Uruguay y Argentina.

Conclusión

Las misiones que desde hace más de una década desempeñan las FFAA, ahora también en Argentina y Uruguay, se llevan a cabo sin ningún tipo de regulación legal. Esto significa que desde hace una década los ciudadanos están desprotegidos ante la actuación de estas fuerzas de seguridad y que éstas, a su vez, carecen de toda protección legal en el desempeño de las tareas policiales encomendadas. El único caso claro es el mexicano. La ley de Seguridad Interior, aprobada recientemente

5 “Macri anunció el plan de reforma de las FFAA.: «Es importante que puedan colaborar con la seguridad interior»”, *La Nación*, 23/VII/2018, <https://www.lanacion.com.ar/2155544-macri-anuncio-el-plan-de-reforma-de-las-faa-es-importante-que-puedan-colaborar-con-la-seguridad-interior>

por el Congreso, tuvo como intención inicial regular el desempeño de estas misiones; sin embargo, el resultado no ha sido el deseado. La preocupación por la protección legal de los militares, un aspecto justificado, ha dejado a su vez desprotegidos a los ciudadanos, al otorgar espacios de actuación militar y competencias sin los mecanismos de control y fiscalización necesarios.

Otro ejemplo es el uruguayo. El gobierno ha presentado un proyecto de ley en buena parte para proporcionar protección legal a los militares desplegados en la frontera. Sin embargo, la capacidad otorgada para llegar incluso a la detención, en un acto in fraganti, no ofrece muchas garantías, al dejar mucho margen de interpretación a profesionales que no han recibido formación policial. No hay que olvidar que las FFAA no han sido entrenadas para desempeñar estas tareas, lo que resta eficacia a los esfuerzos realizados por la institución militar y además aumenta los riesgos de violación de derechos humanos.

Es trascendental regular el funcionamiento de cualquier institución integrada en una democracia, máxime cuando ésta no deja de acumular misiones y competencias, como es el caso de las FFAA. Este recurso a los militares, aun para tareas que no le son propias, no sólo en seguridad interior sino en sanidad, educación e infraestructuras, acaba generando una dependencia que no es saludable en democracia. Ante esta “dependencia” existe el riesgo de sobredimensionar el poder militar corporativo.

La otra cuestión es la desprofesionalización de las FFAA. ¿Cómo se puede definir una fuerza que ha dejado de dedicarse a su tarea principal y se encuentra desbordada por el desempeño simultaneo de otras, de diferente naturaleza? Es preciso un debate más amplio y complejo que tiene implicaciones políticas, corporativas e incluso estratégicas que son ineludibles. La incorporación de las FFAA a tareas policiales implica diseñar un tipo de fuerza necesariamente distinta a la tradicional. Se requiere un proceso de transformación que lleve consigo, en primer lugar, acordar qué misiones deben realizar estas nuevas FFAA, ya que parece difícil lograr un cuerpo de seguridad dedicado a “todo”. Esta aspiración sólo conduciría a un proceso de desprofesionalización, riesgo que, de hecho, existe en la actualidad.

Una vez acordada tan trascendental cuestión, se iniciaría otra etapa centrada en el diseño y planificación del mismo proceso de transformación que garantice que la doctrina, la formación, el adiestramiento, los recursos y el equipamiento militar estén de acuerdo con el modelo de fuerzas decidido. El marco legal para regular la actuación, las competencias y la fiscalización de estas fuerzas es un proceso trascendental y paralelo al descrito. Todas estas cuestiones siguen pendientes y urge resolverlas.

Esto es lo que está ocurriendo o puede ocurrir en América Latina, según los países, y convendría que Uruguay y Argentina tuvieran en cuenta dichas cuestiones para no repetirlas.

El Sahel: un enfoque geoestratégico

Ángel Losada Fernández

La importancia geoestratégica del Sahel ha motivado la movilización de la Comunidad Internacional, pero la respuesta a los desafíos exige un esfuerzo a largo plazo que tendrá un profundo impacto en la propia naturaleza de la acción exterior de los actores, incluida la UE.

Resumen

El Sahel se enfrenta a un polígono de crisis de todo tipo –política, económica, de seguridad, social, medioambiental, migratoria, de radicalización, de desarrollo...–, que pueden resultar en un espacio sin ley en una región estratégica a las puertas de España y Europa. La promoción de la estabilidad en la región pasa por una redefinición del enfoque geopolítico aplicado por los diferentes actores.

Análisis

La definición de las fronteras del Sahel

La primera dificultad a la hora de abordar los múltiples desafíos que afronta la región

reside en la definición de sus límites. El Sahel es una realidad multiforme que incluye como mínimo tres acepciones, tal y como he establecido tras años trabajando con la región.

Sahel significa borde o costa en árabe. Este término ya nos da una pista acerca de una realidad geográfica y ecológica, que constituye la primera acepción del término. Desde este punto de vista, el Sahel sería una franja de un 5.000 km de largo que se extendería desde Océano Atlántico hasta el Mar Rojo. Al norte, el límite lo marcaría la isoyeta¹ que corresponde a 100 o 150 mm por año –por debajo de este umbral comenzaría el desierto–. Como frontera meridional los expertos señalan la isoyeta 500 o 600, a partir de la cual se extiende el bosque tropical.

En cambio, estos límites carecen de sentido cultural, histórico o económico. Incluyen en torno a 12 países con realidades muy diferentes, como Etiopía, Sudán del Sur y Senegal. Por ello, esta acepción de Sahel no suele utilizarse y no será empleada en este análisis.

¹ Una isoyeta es una línea que une puntos con similar nivel de precipitaciones.

A lo largo de este documento, cuando se utilice el término Sahel, se referirá a lo que denominamos Sahel institucional, que incluye a los países agrupados en una nueva institución, la organización internacional G5 Sahel creada en 2014. Se trata de Mauritania, Mali, Níger, Burkina Faso y Chad.

La ventaja de esta acepción de Sahel radica en que agrupa a países con características históricas, económicas, culturales y sociales comunes que han tomado la decisión de agruparse para afrontar los desafíos en el ámbito de la seguridad y el desarrollo. Desde el punto de vista histórico, estas áreas formaron parte de los grandes imperios sahelianos basados en el comercio transahariano. Posteriormente fueron colonizados por Francia, que dejó un legado político –sistemas presidenciales, centralizados y laicos salvo en el caso mauritano– y cultural –amplio empleo del idioma francés– común. Y este legado convive con el papel fundamental del islam como religión mayoritaria en toda la región.

Estos países hacen frente además a retos comunes derivados de la inmensidad de sus territorios –en su conjunto, tienen una superficie 10 veces superior a la española–. Ello plantea desafíos ligados a la presencia y consolidación del Estado, exacerbados por una gran debilidad desde el punto de vista económico y la gobernanza.

Ahora bien, existen otros Estados parcialmente sahelianos desde el punto de vista geográfico, como Senegal, Argelia y

Nigeria, que, pese a su distinta experiencia histórica y situación actual, influyen de forma determinante en la evolución de los acontecimientos del Sahel. Por ello cabe hablar de una tercera acepción geopolítica del Sahel, que abarcaría a estos actores junto con las organizaciones internacionales regionales como el propio G5 Sahel y la CEDEAO.

El Sahel frente a la tormenta perfecta

El Sahel –en su acepción institucional– ocupa las portadas de distintos medios desde hace al menos un lustro, cuando el impacto de la crisis libia contribuyó al estallido de una insurrección armada en el norte de Mali que fue aprovechada por elementos yihadistas para hacerse con el control de la mitad del país.

La decidida intervención francesa a través de las operaciones *Serval* y *Barkhane* logró frenar el avance islamista. Pero la región sigue haciendo frente a toda una serie de debilidades estructurales.

El primer elemento de este peligroso cóctel es una precaria situación económica: el Sahel reúne a los países más pobres de África y, por tanto, del mundo. El PIB per cápita medio de los cinco países que forman el G5 Sahel a precios corrientes fue de 642 dólares² en 2016. Esta cifra apenas supone el 43% del PIB *per cápita* del África Subsahariana, que ya es de por sí el continente más pobre del planeta. Y un 2,5% del PIB *per cápita* español.

2 Todas las cifras económicas utilizan como fuente las estadísticas del Banco Mundial.



Los países del Sahel hacen frente además a retos comunes derivados de la inmensidad de sus territorios –en su conjunto, tienen una superficie 10 veces superior a la española.

A esta debilidad económica estructural se une una desaceleración económica coyuntural que afecta a determinados países debido a la caída del precio de las materias primas. A modo de ejemplo, la economía chadiana se contrajo un 7% en 2016.

Esta situación económica se había visto tradicionalmente compensada por una relativa estabilidad política y una situación en materia de derechos humanos más positiva que la de otras regiones de África.

En cambio, la región se ha visto sacudida por importantes cambios políticos como el golpe de Estado en Mali en 2012 –donde la situación fue reconducida tras elecciones democráticas– y el derrocamiento del presidente burkinés Blaise Compaoré en 2014, tras 27 años en el poder.

La crisis política está íntimamente unida al deterioro de la estabilidad en la región, donde se ha formado un triángulo de inseguridad centrado en tres focos terroristas: uno septentrional en Libia, donde opera el autodenominado Estado Islámico, otro meridional en la cuenca del Lago Chad,

en la que Boko Haram continúa cometiendo atentados, y un tercer foco central en Mali, donde proliferan organizaciones armadas con vínculos a al-Qaeda en el Magreb Islámico que se nutren de las rivalidades étnicas y tribales de ese país.

No es de extrañar, por tanto, que la situación social del Sahel sea sumamente delicada. Tres de los cuatro países con menor Índice de Desarrollo Humano en 2016 son sahelianos. El país de la región que obtiene mejor puntuación en este índice es Mauritania, ocupando el puesto 157.

Estos desafíos estructurales desde el punto de vista social se han agudizado debido al aumento de la inseguridad mencionado anteriormente. A modo de ejemplo, Níger ha debido reducir un 30% el presupuesto de su programa estrella de seguridad alimentaria –*Les Nigériens nourrissent les Nigériens*– para financiar el coste creciente de los servicios de seguridad.

La precaria situación social se ve agudizada también debido al elevado número de refugiados –en torno a 140.000³ debido

3 Cifras de OCHA.

a la crisis maliense– y desplazados internos –más de un millón y medio en la Cuenca del Lago Chad– que huyen de las consecuencias de los conflictos que azotan la región.

A la triple crisis política, económica y social se une una crisis medioambiental que afecta al Sahel desde hace años:

Por un lado, la desertificación hace avanzar el desierto en detrimento de la vegetación saheliana. Ello está ligado a las consecuencias del cambio climático que, según un estudio reciente,⁴ ha provocado la desaparición de uno de cada seis árboles del Sahel desde la década de los 50.

A este avance imparable del desierto hay que añadir la enorme variabilidad de la superficie del Lago Chad, cuyas causas son todavía discutidas. Entre 1963 y 2013 el Lago Chad perdió el 90% de su superficie, pasando de 25.000 a 2.500 km².⁵

Y, finalmente, esta cuádruple crisis política, económica, social y medioambiental puede verse agravada por la enorme explosión demográfica. Los países de la región tienen las tasas de fecundidad más altas del mundo –más de siete hijos por mujer en Níger, por ejemplo–. Según las predicciones de Naciones Unidas,⁶ la población del Sahel institucional alcanzará en 2050 una cifra cercana al triple de la actual, pasando de 75 millones a 198 millones de habitantes.

El rápido aumento de la población en el contexto de crisis múltiple supone una amenaza de primer orden para la estabilidad de la región. Los menores de 24 años suponen hoy entre el 60% y el 70% en los cinco países del Sahel mencionados y estas cifras se mantendrán en las próximas décadas. Si no se proporcionan alternativas a esta juventud, ello favorecerá dos fenómenos de muy distinta índole, pero con profundo impacto en Europa, como son la migración y la radicalización.

La acción de la UE en el Sahel

Dada la situación descrita anteriormente, no es de extrañar que existan al menos 17 estrategias para hacer frente a la situación de la región.

La primera estrategia fue la de la UE publicada en 2011. Este documento se basa en el binomio seguridad-desarrollo e identifica cuatro tipos de problemas en el Sahel relativos a la gobernanza, desarrollo y resolución de conflictos, a los problemas de coordinación a nivel político regional, a la seguridad y al Estado de Derecho y a la prevención y lucha contra el extremismo violento y la radicalización. La estrategia fue revisada en 2014 para incluir a Burkina Faso y Chad, cubriendo así los cinco países del Sahel institucional.

Posteriormente, la UE desarrolló un Plan de Acción Regional en 2015, que fija el marco necesario para implementar la estrategia y adaptarla a la nueva situación del Sahel. El

4 Patrick González (2012), "Tree density and species decline in the African Sahel attributable to climate", *Journal of Arid Environments*, vol. 78, marzo, p. 55-64, <https://www.sciencedirect.com/science/article/pii/S0140196311003351>.

5 Según cifras del PNUMA.

6 World Population Review 2017.



La UE es el primer donante de AOD en el Sahel, con aproximadamente 5.000 millones de euros destinados a los cinco países del Sahel institucional para el período 2014-2020.

Plan se concentra en cuatro líneas de acción prioritarias: (1) prevención y lucha contra la radicalización; (2) juventud; (3) migración, movilidad y control de fronteras; y (4) lucha contra los tráfico ilícitos y el crimen transnacional organizado.

Para la puesta en marcha de esa estrategia, la UE cuenta con una serie de instrumentos financieros, institucionales y relativos a la Política Común de Seguridad y Defensa.

En cuanto a los instrumentos financieros, la UE es el primer donante de AOD en el Sahel, con aproximadamente 5.000 millones de euros destinados a los cinco países del Sahel institucional para el período 2014-2020. Si se tiene en cuenta a los Estados miembros, la cifra aumenta a 8.000 millones de euros. Esta cantidad supone en torno a un quinto del PIB de la región, lo que demuestra el papel fundamental que juegan los instrumentos financieros en el Sahel.

Entre estos instrumentos, además del Fondo Europeo de Desarrollo, destaca el Fondo Fiduciario de la UE para África,⁷ creado en la Cumbre de La Valeta sobre Migración

de 2015. Esta novedosa herramienta ha impulsado 86 proyectos en África Occidental por valor de aproximadamente 1.500 millones de euros.

Tampoco debe olvidarse la utilización en el Sahel de la Facilidad Africana de Paz. Este instrumento fue creado en 2004 a solicitud de los jefes de Estado africanos y juega un papel creciente en la región en el ámbito de la seguridad. La Facilidad Africana de Paz apoyará por valor de 100 millones de euros a la Fuerza Militar Conjunta del G5 Sahel.

Esta Fuerza fue anunciada en la Cumbre del G5 Sahel de Yamena en 2015 y ha sido puesta en marcha en 2017 con un cuádruple objetivo: (1) luchar contra el terrorismo y el tráfico de drogas y seres humanos; (2) contribuir a la restauración de la autoridad del Estado y el retorno de refugiados y desplazados; (3) facilitar las operaciones humanitarias y el reparto de ayuda a las poblaciones afectadas; y (4) contribuir a la puesta en marcha de acciones que favorezcan el desarrollo del Sahel. La Fuerza ha sido sancionada por el Consejo de Paz y Seguridad de la Unión Africana

⁷ Su nombre completo es "Fondo fiduciario de emergencia de la Unión Europea para la estabilidad, que permita hacer frente a las causas profundas de la migración irregular y del desplazamiento de personas en África".

(Comunicado de su reunión número 679) y acogida favorablemente por el Consejo de Seguridad de Naciones Unidas (Resolución 2391).

Junto a los instrumentos financieros, los hay también institucionales.

Entre ellos figura la Oficina del Representante Especial de la UE para el Sahel. Este cargo fue creado en 2013, en aplicación del artículo 33 del Tratado de la UE. El papel del representante especial, en estrecha relación con el SEAE y la Comisión, consiste en desarrollar y aplicar y coordinar todos los esfuerzos de la Unión en la región, con especial énfasis en el Proceso de Paz de Mali –siendo miembro de la mediación internacional– y las relaciones con el G5 Sahel.

Finalmente, juegan un papel fundamental las misiones de Política Común de Seguridad y Defensa en la región –dos de carácter civil y una militar–, actualmente en proceso de regionalización para adaptarse a la nueva realidad del G5 Sahel.

La primera misión fue EUCAP Sahel Níger, en el año 2012. Su objetivo es apoyar y reforzar la capacidad de las fuerzas de seguridad nigerinas en su lucha contra el terrorismo, el crimen organizado y la migración irregular.

Sobre el modelo de esta misión, se creó en 2015 otra, EUCAP Sahel Mali, para apoyar a las fuerzas de seguridad de Mali en su salvaguarda del orden constitucional y

democrático de tal manera que se sienten las bases para una paz duradera y se extienda la autoridad del Estado en todo el territorio maliense.

Ambas misiones civiles coexisten con una de índole militar, EUTM Mali. Esta misión, creada en 2013, apoya la reconstrucción de las fuerzas armadas malienses, sin estar involucrada en misiones de combate. Contribuye igualmente al proceso de desarme, desmovilización y reintegración de los grupos armados. España realiza una aportación fundamental y ostenta en la actualidad el mando de la misma, que desempeña el brigadier general Enrique Millán Martínez.

La UE es uno de los principales actores en el Sahel, pero no el único. La acción comunitaria se suma a la de los Estados miembros, entre los que destaca la significativa aportación española. Existen importantes sinergias entre la acción de Bruselas y la de otras capitales, como demuestra el proyecto GAR-SI Sahel, que replica el modelo de éxito en materia de lucha contra el terrorismo de la Guardia Civil española en los países africanos.

La UE coordina su acción con otros actores en la región en distintos foros institucionales y no institucionales. Entre los institucionales destacan las Naciones Unidas, cuyo Consejo de Seguridad ha examinado en varias ocasiones la cuestión. Y entre los no institucionales, la Alianza para el Sahel, lanzada en el Consejo franco-alemán de 13 de julio de 2017, en la que participan

junto a la UE, Francia y Alemania, el PNUD, el Banco Mundial, el Banco Africano de Desarrollo, España, Italia y el Reino Unido.

Conclusión

La acción de la UE y otros actores de la comunidad internacional está teniendo un impacto indudable en el Sahel, otorgando un apoyo fundamental a los países de la región para superar el polígono de crisis al que se enfrentan.

El Sahel se ha convertido en un laboratorio para la acción exterior de la Unión, tal y como afirmó la alta representante de Política Exterior y de Seguridad Común, Federica Mogherini, en la tercera Reunión Ministerial UE-G5 celebrada en Bamako en 2017. La aplicación de un enfoque multidisciplinar, que combina elementos de cooperación, diplomacia y defensa, constituye un ejemplo para abordar crisis complejas en otras áreas geográficas.

De forma paralela, la acción en el Sahel es pionera en cuanto al binomio seguridad-desarrollo. La propia naturaleza de la cooperación está siendo modificada y está estrechamente vinculada a los objetivos en materia de seguridad. A *sensu contrario*, la seguridad del Sahel pasa por el vínculo con la población local, que sólo será reforzado a través del despliegue de servicios básicos por parte del Estado y de la Comunidad Internacional.

El desarrollo de una Fuerza Militar Conjunta del G5 Sahel supone una novedad en la región que tendrá un profundo impacto

sobre el terreno, así como en la acción de la Comunidad Internacional. Ya se han desarrollado una serie de instrumentos innovadores para apoyarla financiera y estratégicamente como el *coordination hub* de la UE, que podrán ser replicados en otras zonas del mundo.

La consecución de los objetivos estratégicos de la UE en el Sahel sólo será posible a largo plazo y exigirá la presencia continuada en la región, así como la adaptación constante de la acción europea a los nuevos desafíos de la misma. Los Estados miembros más sensibles a la situación de seguridad del Sahel, como España, jugarán un papel fundamental para lograr mantener la sostenibilidad y el compromiso continuado de Bruselas.

La relevancia estratégica del Sahel aumentará a lo largo de las próximas décadas de la mano de su mayor peso demográfico en el seno del islam global. La batalla por un islam moderado a nivel mundial se juega, sobre todo, en el Sahel y su desenlace tendrá consecuencias profundas mucho más allá de la región.

El impacto en España de una mayor desestabilización del Sahel sería enorme, como demuestra el crecimiento sostenido en los últimos meses de la llegada de inmigrantes por la ruta del Mediterráneo Occidental. Mayor aun serían las consecuencias en términos de seguridad si el Sahel se convirtiera en un refugio seguro de yihadistas provenientes de Oriente Medio.

En cualquier caso, la amplitud de los fenómenos migratorios seguirá probablemente creciendo debido al enorme porcentaje de población joven unido a la gigantesca brecha en términos de renta *per cápita* ya comentada. No existen soluciones simplistas para este desafío, cuya resolución exige un modelo de gestión de flujos migratorios a largo plazo compartido con los países de origen.

Además del apoyo continuado de la UE y sus Estados Miembros, la resolución de los problemas del Sahel exige un nuevo enfoque geoestratégico basado en una cooperación triangular UE-Magreb-Sahel. La implicación

de los países magrebíes es fundamental para la resolución de los desafíos de la región. La definición de intereses magrebíes comunes en el Sahel puede contribuir, además, a la estabilidad y desarrollo de todo el Norte de África.

Esta redefinición del enfoque geoestratégico pasa necesariamente por una solución para la crisis libia, sin la cual el Sahel continuará albergando todo tipo de tráfico ilícito hacia Europa. Pero el enquistamiento de la crisis libia no ha de impedir el esfuerzo continuado de la Comunidad Internacional en el Sahel para hacer frente a las consecuencias de la misma.

Barcelona y Cambrils, un año después: ¿cuál era el riesgo de atentados?, ¿qué lecciones están pendientes?

Fernando Reinares y Carola García-Calvo

Trece meses antes de lo sucedido los días 17 y 18 de agosto de 2017, un estudio del Real Instituto Elcano había desentrañado la amenaza de Estado Islámico para España. Ahora hay lecciones que aprender: acerca de la valoración del fenómeno yihadista, sobre una actuación policial efectiva y coordinada, o respecto a la resiliencia social ante el terrorismo.

Un año y cuatro meses antes de los atentados terroristas que tuvieron lugar –separados entre sí por menos de nueve horas– en Barcelona y Cambrils los días 17 y 18 de agosto de 2017, un Eurobarómetro especial del Parlamento Europeo mostraba cómo el riesgo de que algo así ocurriese en España era elevado para el 39% de los ciudadanos entrevistados en el conjunto de nuestro país. Otro 49% opinaba que

existía algún riesgo. Sólo un 8% percibía que el riesgo era bajo. Oficialmente, la alerta antiterrorista en España estaba activada a un nivel alto (4 en una escala de 1 a 5) desde finales de junio de 2015. Esas percepciones sociales y esta directriz institucional obedecían en buena medida a la serie de actos de terrorismo relacionados directa o indirectamente con Estado Islámico que desde 2014 se habían producido en países de nuestro entorno como Francia, Bélgica, Alemania y el Reino Unido. Actos de terrorismo que eran, a su vez, un corolario de la inusitada movilización yihadista que estaba teniendo lugar en Europa Occidental desde el inicio de la guerra en Siria.

España no estaba entre las naciones europeas más afectadas por dicha movilización yihadista, que son aquellas donde las poblaciones musulmanas están, a diferencia de casos como el español o el italiano, principalmente



Ahora hay lecciones que aprender: acerca de la valoración del fenómeno yihadista, sobre una actuación policial efectiva y coordinada, o respecto a la resiliencia social ante el terrorismo.

constituidas por segundas generaciones, es decir, por descendientes de inmigrantes procedentes de países islámicos. Estas segundas generaciones han resultado más vulnerables a la propaganda emitida por Estado Islámico. Pero un estudio realizado por el Programa sobre Terrorismo Global del Real Instituto Elcano, publicado 13 meses antes de los atentados en Barcelona y Cambrils, subrayaba que tanto los 124 detenidos dentro del territorio español entre junio de 2013 y mayo de 2016 por su implicación en actividades relacionadas con Estado Islámico, como igualmente los 160 combatientes terroristas extranjeros que hasta entonces habían salido de España con destino a Siria, eran cifras suficientes para advertir sobre la amenaza que para nuestro país suponía esa organización yihadista, constituida a partir de la que hasta febrero de 2013 fue la rama iraquí de al-Qaeda y luego rival de ésta por la hegemonía de la yihad global.

Y es que no todas las posibles aproximaciones a un entendimiento de lo que sucedió en Barcelona y Cambrils hace un año son *ex post facto*. Nuestro

estudio, aparecido en julio de 2016, situaba a Cataluña como primer escenario de la movilización promovida en España por Estado Islámico. Mostraba, además, que muchos de los detenidos en España por actividades relacionadas con esta organización yihadista, básicamente hombres jóvenes nacidos en Marruecos y –aunque en menor medida– dentro de España, pertenecían ya al segmento social de las segundas generaciones. Revelaba, por otra parte, que una amplia mayoría de ellos se había radicalizado a partir de 2012, en contacto físico con un agente de radicalización y junto a otros individuos con quienes mantenían estrechos vínculos sociales previos. Finalmente, señalaba que, también casi en su totalidad, estaban implicados en compañía de otros y no en solitario. Más aún, hasta una tercera parte de los mismos estaban insertos en células, grupos o redes con capacidades operativas y voluntad de atentar en España.

En consonancia con todo ello, que era conocido más de un año antes de los atentados de agosto de 2017, estos ocurrieron precisamente en Cataluña y

fueron perpetrados por miembros de una célula yihadista, formada en la localidad gerundense de Ripoll y alineada con Estado Islámico, que asumió como propios los actos de terrorismo en Barcelona y Cambrils, describiendo a los terroristas como sus soldados. Esa célula contó con la participación de al menos 10 hombres, incluyendo a un imán marroquí de 44 años de edad –Abdelbaki Es Satty– que fue quien actuó como agente de radicalización para los otros nueve integrantes de la misma, estos últimos de edades comprendidas desde los 17 hasta los 28 años y relacionados mutuamente por estrechos lazos afectivos de parentesco –entre ellos había cuatro parejas de hermanos, dos de las cuales eran primos entre sí–, amistad y vecindad. Ocho de estos nueve tenían, como el imán, la nacionalidad marroquí y sólo uno la española, pero todos ellos eran segundas generaciones, descendientes de inmigrantes marroquíes pero nacidos o crecidos en España.

Aún queda bastante por conocer sobre los actos de terrorismo ejecutados en Barcelona y Cambrils, así como sobre la célula yihadista que estuvo detrás de los mismos o la implicación individual que tuvo cada uno de sus miembros. Transcurridos casi seis meses desde la ejecución de aquellos, desde el Programa sobre Terrorismo Global ofrecimos un análisis de unos atentados que pudieron ser de magnitud y letalidad mucho mayores, pues los terroristas tenían previsto actuar en Barcelona –y probablemente también en París– mediante furgones o camionetas

cargados con triperóxido de triacetona (TATP) u otras formas de utilización de este explosivo, pero optaron por la improvisación, al estallar la base de operaciones donde fabricaban el explosivo y desbaratarse de ese modo sus planes iniciales. Un año después cabe, sin embargo, reflexionar de nuevo sobre algunas lecciones pendientes. En primer lugar, acerca de los terroristas y su comportamiento; en segundo lugar, sobre lucha antiterrorista y cooperación policial; y, en tercer lugar, respecto a la resiliencia social ante el terrorismo y la prevención de la radicalización violenta.

Acerca de los terroristas y su modo de comportamiento

Yihadistas radicalizados y reclutados en Europa Occidental pueden, agrupados en células o redes donde no haya combatientes terroristas extranjeros, planificar y preparar atentados tan complejos y cruentos como los perpetrados con la participación de algún retornado. Sabemos que los integrantes de la célula de Ripoll no eran ni actores solitarios –es obvio– ni combatientes terroristas extranjeros retornados, aunque el considerable tamaño y los ambiciosos propósitos de la célula de Ripoll son inusuales si finalmente se tratara de un elenco yihadista sin conexiones internacionales. Pero existe la posibilidad de que pudiera haber estado en contacto con algún combatiente terrorista extranjero relacionado con Estado Islámico ubicado en una zona de conflicto, como parece afirmar, en base a la información proporcionada por un Estado miembro, el sexto informe del secretario general de Naciones Unidas



La investigación posterior a los atentados ha mostrado que se puede evitar la descoordinación y avala la iniciativa de crear un mecanismo de inteligencia judicial contra el yihadismo.

sobre la amenaza de dicha organización yihadista, hecho público el 31 de enero de 2018.

La célula de Ripoll pone de este modo de manifiesto que los yihadistas activos en Europa Occidental mantienen su voluntad de llevar a cabo, en pequeños grupos bien inspirados o bien dirigidos por sus organizaciones de referencia basadas en el exterior, atentados con explosivos, incluyendo el uso de TATP, pero disponen de procedimientos menos sofisticados, igualmente efectivos, para provocar atrocidades, como vehículos sin bomba y cuchillos. En cualquier caso, es relevante la habilidad de los terroristas para improvisar su modus operandi, en el caso de verse obligados a ello, de acuerdo con los medios a que hayan tenido acceso.

Sobre lucha contra el terrorismo y cooperación policial

Individuos como el imán Es Satty debieron haber recibido una especial atención por parte de las agencias de seguridad que en Cataluña cuentan con mandato antiterrorista, es decir, Mossos d'Esquadra, Policía Nacional y Guardia Civil. No sólo

por su pasada presencia en círculos yihadistas –algo que era conocido por esos cuerpos policiales y el Centro Nacional de Inteligencia (CNI)– y su relación con congregaciones salafistas, tan extraordinariamente extendidas en Cataluña, sino también de las noticias sobre sus movimientos en una ciudad como la belga de Vilvoorde, una destacada bolsa de islamismo radical. Todo ello especialmente en el contexto de inusitada movilización terrorista en Europa Occidental desde 2012, y teniendo en cuenta la práctica del disimulo o *taqiyyah* de que pueden hacer hábil uso estos extremistas para evitar que sus verdaderas intenciones sean desveladas y sus movimientos detectados.

Una efectiva actuación policial de esa índole implica coordinación entre agencias, deficitaria cuando se produjeron los atentados de Barcelona y Cambrils. Una adecuada cooperación policial es posible a través del Centro de Inteligencia sobre Terrorismo y Crimen Organizado (CITCO) y, en otro ámbito, mediante la Unidad Nacional de Europol. Bajo autoridad judicial, la investigación posterior a los atentados ha mostrado que se puede evitar



(...) la sociedad española en general y la catalana en particular tienen otra lección que aprender, después de los atentados en Barcelona y Cambrils, sobre resiliencia frente al extremismo violento.

la descoordinación y avala la iniciativa de crear un mecanismo de inteligencia judicial contra el yihadismo. En agosto de 2017 la actuación policial estaba, asimismo, mermada por la insuficiente implementación de la legislación sobre control de precursores de explosivos o la inexistencia de protocolos formales para seleccionar imanes.

Respecto a la resiliencia social ante el extremismo violento

Cuando tuvieron lugar los atentados de Barcelona y Cambrils, la sociedad catalana se encontraba ya profundamente dividida entre independentistas y quienes no lo son. La reacción social a esos actos de terrorismo reflejó esa fractura. Ello quedó de manifiesto en la manifestación celebrada en Barcelona el 26 de agosto de 2018. Pero también, como ocurrió en el conjunto de la sociedad española tras los atentados del 11 de marzo de 2004 en Madrid, en la difusión de hipótesis conspirativas que culpabilizan a un adversario político –en uno y otro caso, agencias del Estado– de atentados

preparados y ejecutados por yihadistas, trasladando el debate sobre el desafío terrorista a otro sobre un conflicto político. Esto permite entender la brevedad del duelo colectivo por lo sucedido en Barcelona y Cambrils.

Pero la sociedad española en general y la catalana en particular tienen otra lección que aprender, después de los atentados en Barcelona y Cambrils, sobre resiliencia frente al extremismo violento. Aunque las segundas generaciones sean aún minoritarias entre la población musulmana en España, que nueve miembros conocidos de la célula de Ripoll provinieran de las mismas –como ocurre con seis de cada diez yihadistas detenidos en nuestro país entre 2013 y 2017– sugiere que entidades públicas y de la sociedad civil han de abordar las circunstancias que propiciaron su desarraigo y los factores que explican su adhesión al salafismo yihadista, para intervenir con acierto y de un modo coordinado a diferentes niveles de gobierno, en prevenir la radicalización violenta.

Portugal versus Spain: an Iberian economic saga

Sebastián Puig & Ángel Sánchez

This paper aims to compare the socio-economic trends of Spain and Portugal. Eventually the goal is to determine the alleged soundness of Portugal's performance.

Summary

Spain and Portugal have been the focus of international attention due to their respective economic recoveries in recent years, coming from very difficult economic times. Both were, along with Greece and Italy, among the EU nations most affected by the 2008 crisis, suffering from economic contraction, high levels of unemployment, internal and external indebtedness, wide public deficits and, in the case of Spain, a gigantic real-estate bubble. Nevertheless, and despite the countries' achievements in sorting out their economic woes, Portugal's improvement is seen as miraculous, while Spanish achievements are somewhat undervalued. The question now is to elucidate if these arguments are well substantiated and analyse the demographic and economic foundations of both countries. As John Adams wrote in 1770, 'facts are

stubborn things; and whatever may be our wishes, our inclinations, or the dictates of our passions, they cannot alter the state of facts and evidence'. So let us find out.

Analysis

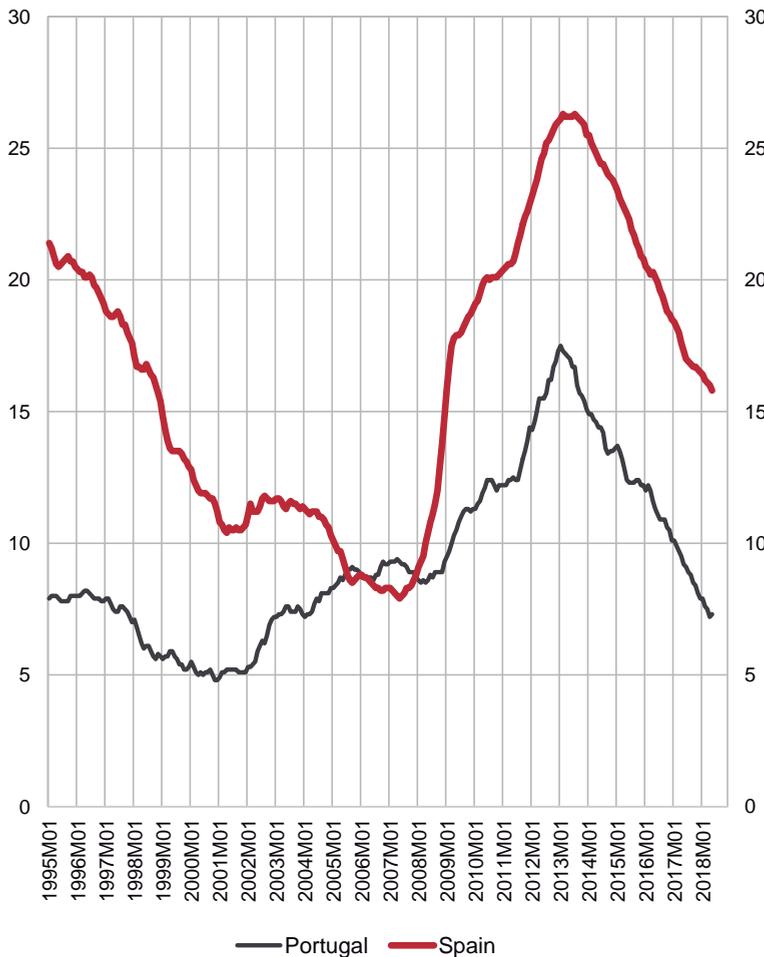
A long time has passed since Portugal and Spain, the two neighbours of the Iberian Peninsula, stood out along with Greece and Ireland as the worst performers of the EU, the so-called PIGS –a nasty, derogatory acronym to describe the economies of these countries during the financial crisis–. Things have changed notably since then.

Portugal is now often cited as an example of economic resurgence, applauded by international institutions. Most of the praise is based on the good behaviour of its unemployment rate. To put the claim in perspective, as shown in Figure 1, Spain and Portugal had similar unemployment rates at the end of the previous expansive cycle. Since then, the Spanish rate skyrocketed to the historical figure of 26.3% in mid-2013, while Portuguese unemployment rose to 17.5% during the same period. Here, the impact of the Spanish real-estate bubble is

evident, as we will see later in this analysis. From 2013 on, both rates followed parallel courses, dropping to 15.9% in Spain (10.4 percentage points down) and to 7.4% in

Portugal (down 10.1 pp). The main difference is that Portuguese unemployment levels are currently below those of 2008, whereas Spain's are still far above them.

Figure 1. Spain and Portugal: comparative unemployment rates (% active population), 1995-2018



Source: Eurostat and the authors (@_combarro_).

Both countries are recovering from very hard times. Seven years ago, Portugal needed a bailout of €78 billion (US\$92.2 billion) from EU institutions and the International Monetary Fund. After many economic and fiscal reforms, led by a centre-right coalition government under the supervision of the IMF and the EU, Portugal freed itself from international assistance in June 2014. Since then, the Portuguese economy's pace picked up. The country also managed to exit the eurozone's 'excessive deficit procedure' in 2017.

In Spain things have also substantially improved. Over the past few months, the rating agencies Moody's, Standard and Poor's and Fitch have all upgraded Spanish sovereign debt ratings. It appears that the country's economy is on a robust but more resilient course than in previous expansions. This is reflected in its improved growth forecasts for 2018 and 2019, both from the IMF and the EU Commission. The days of astonishingly painful levels of unemployment (which peaked at 26%) and huge fiscal deficits (topped at 11% of GDP) now seem far behind.

Despite these apparent similarities in both countries' recent achievements, there seems to be a consensus, especially among progressive media and analysts, to refer to Portugal's improvement as a kind of 'miracle' while somewhat undervaluing Spanish achievements. The current Portuguese socialist government, in power since October 2015 and backed by two far-left parties in parliament, argues that its anti-austerity

strategy, which included rolling back pension and salary cuts, is behind the country's good performance. The popularity achieved due to these measures by its former Finance Minister Mario Centeno, a Harvard-educated economist, helped him to win the race to become President of the Eurogroup, one of the eurozone's most important policymaking posts.

At this point, some questions come to mind. Are all these claims fair and well substantiated? Is Portuguese economic growth as robust and sustainable as alleged? Moreover, are Portuguese and Spanish socio-economic foundations and models similar? What about their respective weaknesses? Doing a similar exercise as that developed for Italy and Spain, we now aim to compare the socio-economic trends of the two Iberian countries. Eventually our goal is to find out whether Portugal's performance is structural or merely temporary.

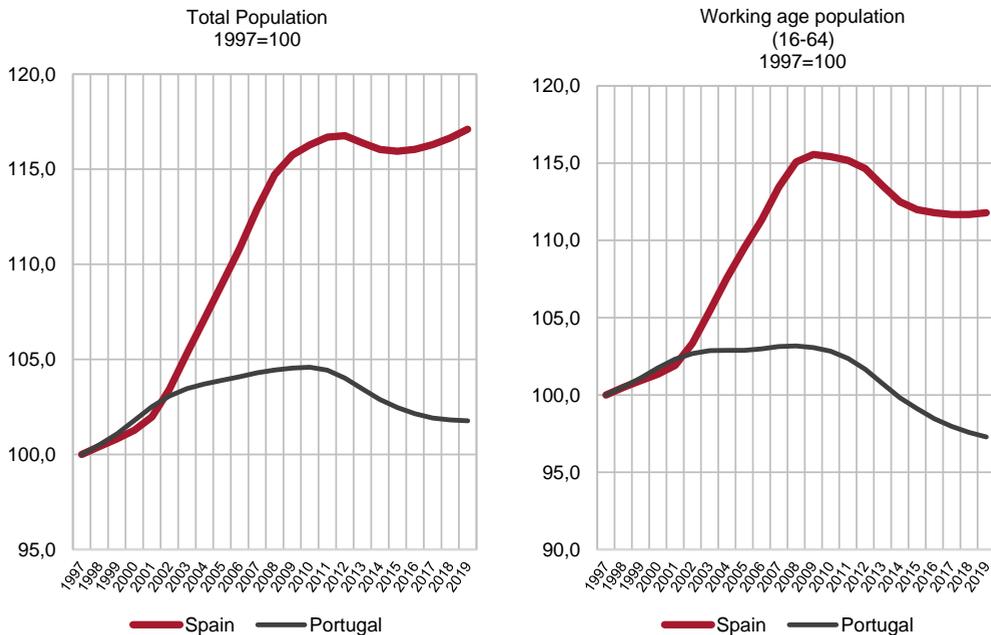
Demographics

We can undoubtedly affirm that demography is one of the most serious issues in Portugal. As reflected by the British Centre for Policy studies, in recent years EU members have experienced similar demographic trends: a declining fertility rate, an aging population and slowing rates of population growth. But amongst Western European countries, Portugal stands out. Its rate of population growth has dropped quickly in recent years and it currently has one of the fastest declining populations in Europe. Spain, although showing similar overall trends, has a more robust demographic foundation

than Portugal thanks to immigration. The Portuguese net migration rate has been negative since 2011 and the country has not benefited from any immigration boom, while Spain ranked second in the list of the top-10 world nations with the highest levels

of net migration between 2000 and 2010, according to the UN. Moreover, after a parenthesis of negative net migration rates between 2011 and 2015, Spain has come back to positive population inflows. Figure 2 shows the impact of this phenomenon.

Figure 2. Spain and Portugal: total population and working age population, 1997-2019

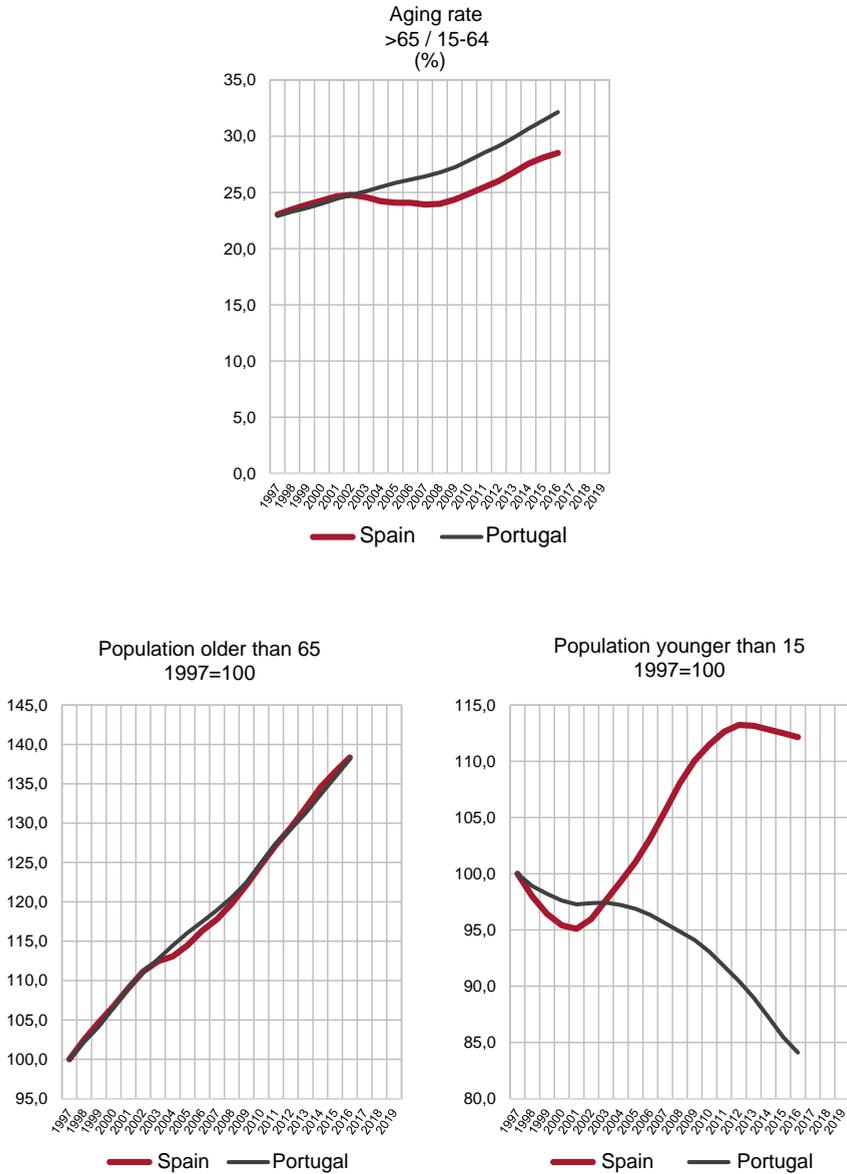


Source: European Commission and the authors (@_combarro_).

Although the increase in the population aged over 65 is growing at the same pace in both countries, net migration helped Spain refresh

its demographic base with young people, and that also impacted on the overall ageing rate, as shown in Figure 3.

Figure 3. Spain and Portugal: population over 65 and under 15-year-old, plus aging rate, 1997-2019

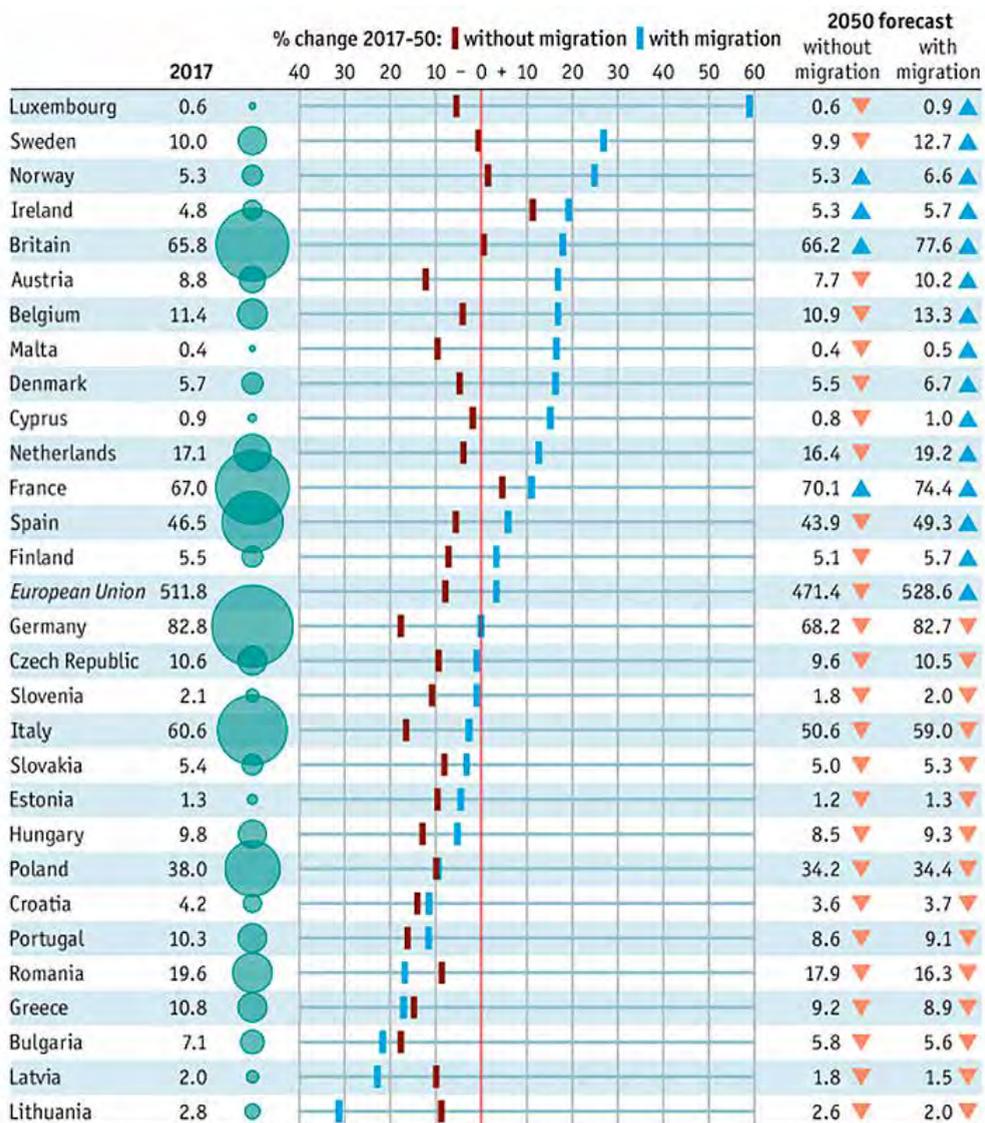


Source: European Commission and the authors (@_combarro_).

According to the European Commission, the demographic forecasts are not favourable for either countries, but the Portuguese situation is clearly worse. Figure 4 shows how net migration at current levels is unlikely to prevent Portugal from shrinking. In the

mid-term, to assure sustainable growth, the country will urgently need to attract and retain new people, which ultimately means new workers, or increase its birth rate or learn to live with a declining population. A challenging task.

Figure 4. Forecasted change of population, 2017-50, with and without migration



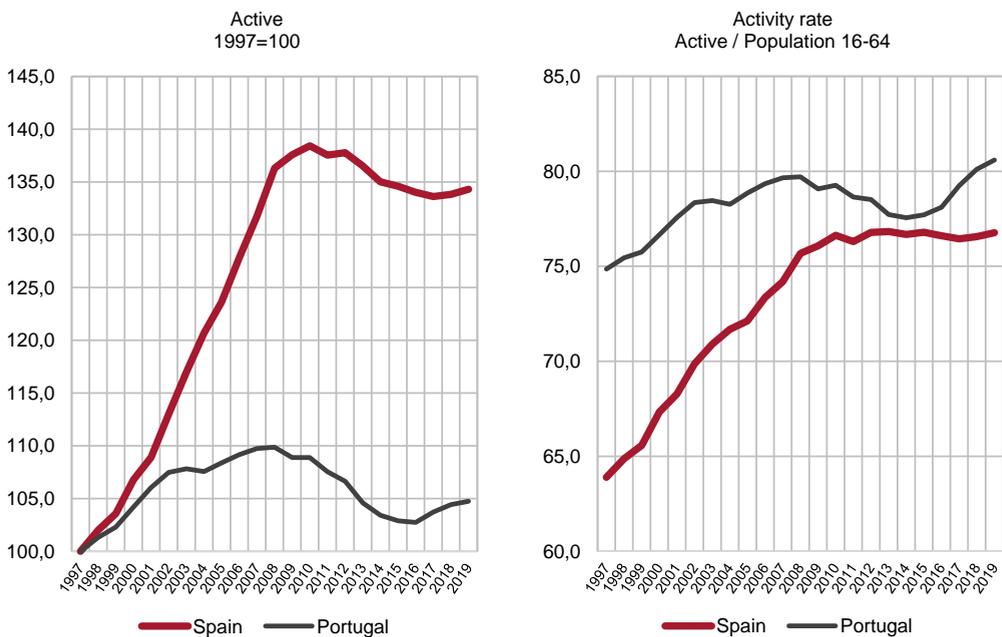
Source: *The Economist*, based on Eurostat.

Employment

The Spanish economy, unlike the Portuguese, experienced big structural changes in the job market over the past decade, fueled by the immigration boom of the 2000s and the increasing female

labour-force participation rate, which in 2013 practically reached Portuguese levels. That marked the huge difference in the active population shown in Figure 5, which in Spain rose by 40% between 1997 and 2008, compared with a modest 10% in Portugal.

Figure 5. Spain and Portugal: active population and activity rate, 1997-2019



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

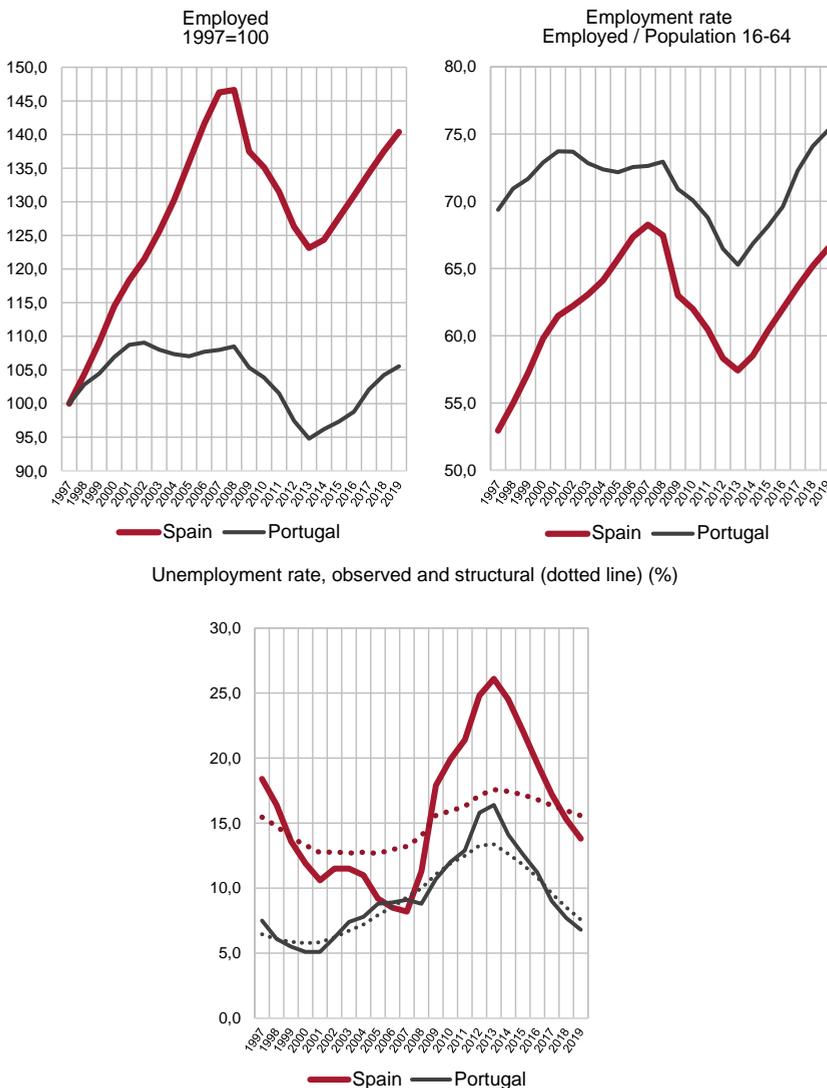
During the expansive phase of its economy, up to 2008, and despite its population growth, Spain generated 45% of the additional employment existing in 1997, while in Portugal the increase was only 10%. As shown in Figure 5, the Spanish employment rate gradually converged with the Portuguese, from a 15-percentage point

difference to less than 5pp. The big crisis abruptly broke this trend in both countries, most significantly in Spain, due to the bursting of its gigantic real-estate bubble, something that did not occur in Portugal. After a swift deterioration, the gap between the two countries has remained stable.

The number of employed and employment and unemployment rates (Figure 6) provide a good general comparative picture of the respective labour markets. A notable feature is the structural nature of the higher

unemployment figures in Spain, as well as its deeper and longer fall in overall employment during the recession. During the recovery, both countries grew steadily, with 2017 being an especially vigorous year for Portugal.

Figure 6. Spain and Portugal: employed, employment rate, unemployment rate and total hours worked, 1997-2019



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

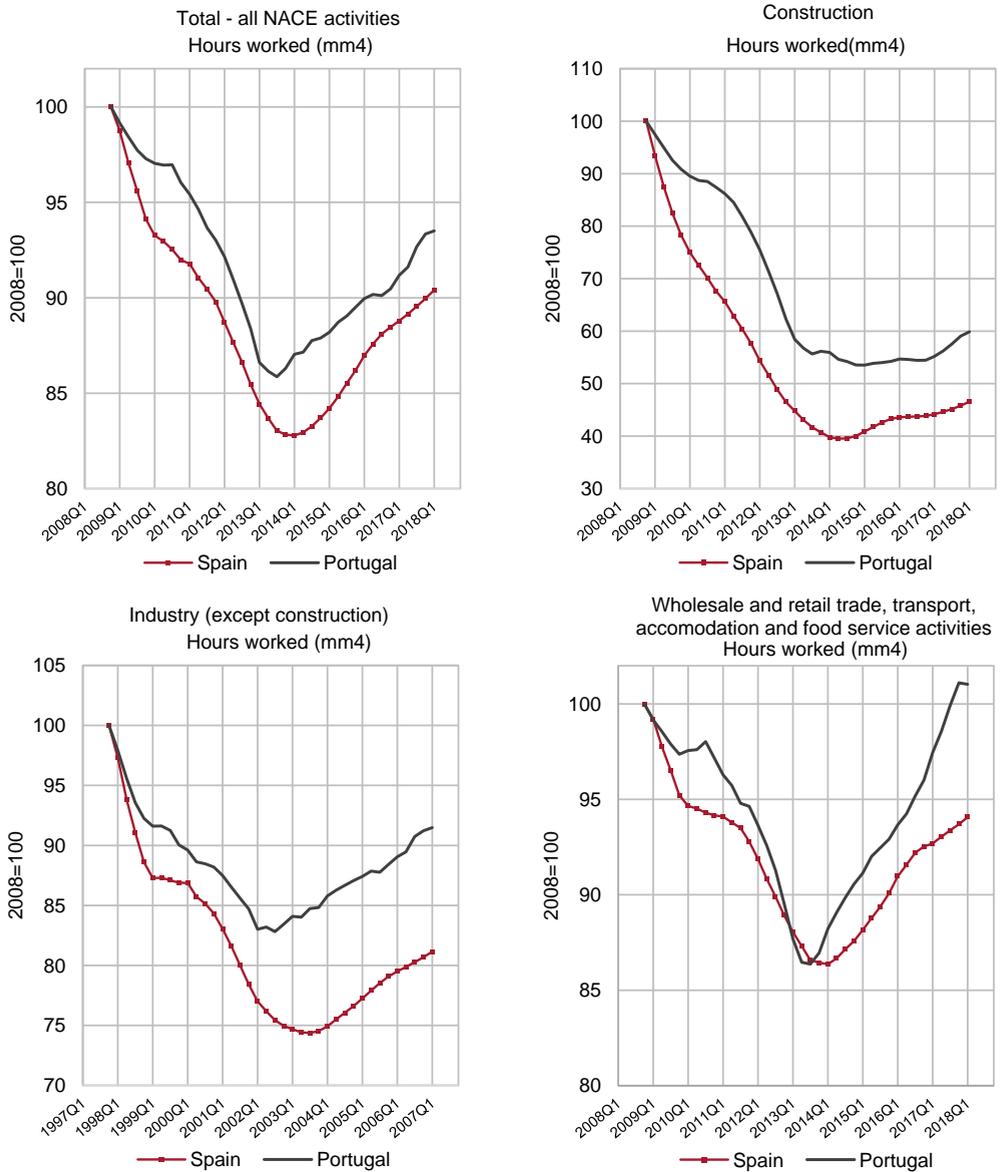


The key factor that elucidates the extraordinary evolution of employment indicators in Portugal is the growth of hours worked in wholesale and retail trade, transport, accommodation and food service activities, directly linked to tourism.

To better understand the labour market differences between the two countries, a sectoral analysis is necessary. Figure 7 shows the abrupt Spanish drop in industry and construction during the crisis, coherent with the bursting of the real-estate bubble. Nevertheless, the key factor that elucidates the extraordinary evolution of employment indicators in Portugal is the growth of hours worked in wholesale and retail trade, transport, accommodation and food service

activities, directly linked to tourism, as mentioned in the introduction to this paper. Here, the Portuguese figures rocketed in 2017, compared with a more modest growth in Spain. This also explains that the most dynamic region regarding employment growth is currently the tourist-based Algarve, which has clearly overtaken central Portugal (as shown in Figure 8). Additionally, the female labour force is primarily responsible for the increase.

Figure 7. Spain and Portugal: comparison of hours worked, total and selected sectors, 2008-18

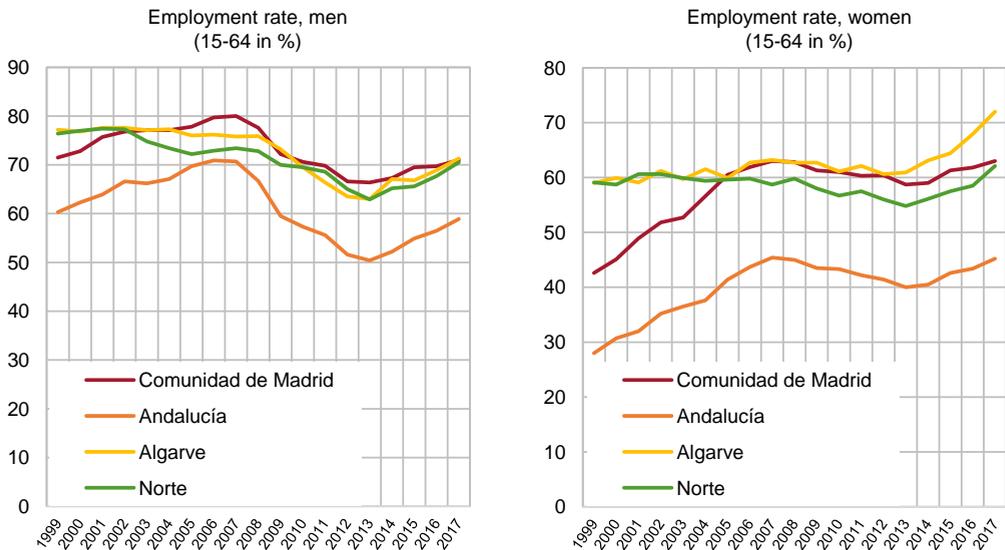


Source: EUROSTAT and the authors (@_combarro_).

In addition, another key structural difference between the Portuguese and Spanish labour markets should not be ignored: the regional setup. Portugal has a homogeneous labour distribution throughout its territory, with similar male and female employment rates in the different regions. On the contrary, in Spain, the regional contrasts are very

noticeable. Figure 8 shows a comparison of employment rates between Madrid and Andalusia in Spain, on the one hand, and those of the Algarve and northern Portugal, on the other. Again, it is useful to note the sharp increase of the female employment rate in the Algarve tourist region.

Figure 8. Comparison of employment rates, men and women, selected regions, 1999-2017

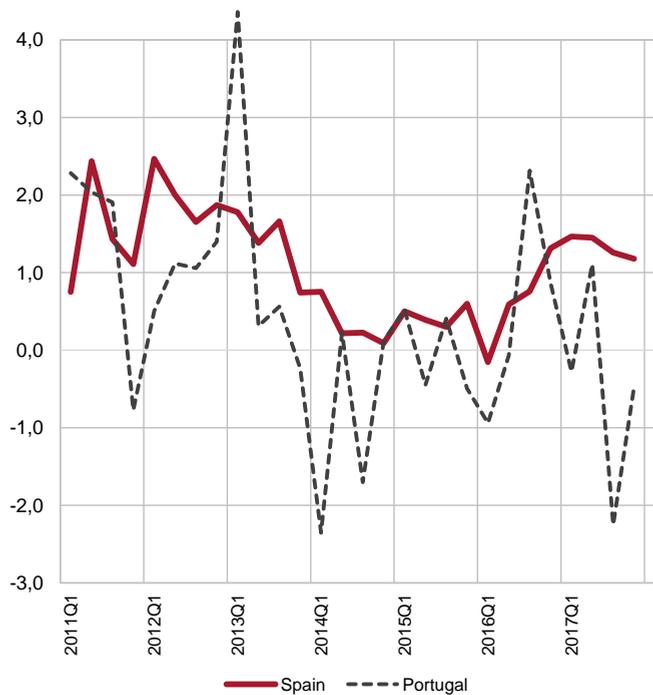


Source: EUROSTAT and the authors (@_combarro_).

In summary, the sharp rise in Portuguese employment and its activity rate during 2017 was sustained by tourist areas and by increased female participation. Nevertheless, this noticeable job creation (3.3%) was only partially reflected in the overall GDP (2.7%), which means a negative apparent productivity of labour (Figure 9). This implies that despite wage moderation, unit labour

costs in Portugal are rising and it could involve a gradual loss of competitiveness, at least relative to Spain and to other members of the common currency area. The data also indicate the exceptionality of the country's employment figures in 2017, something already pointed out by the European Commission in its 2018 and 2019 forecasts.

Figure 9. Spain and Portugal: evolution in apparent labour productivity, 2011-17 (annual %)



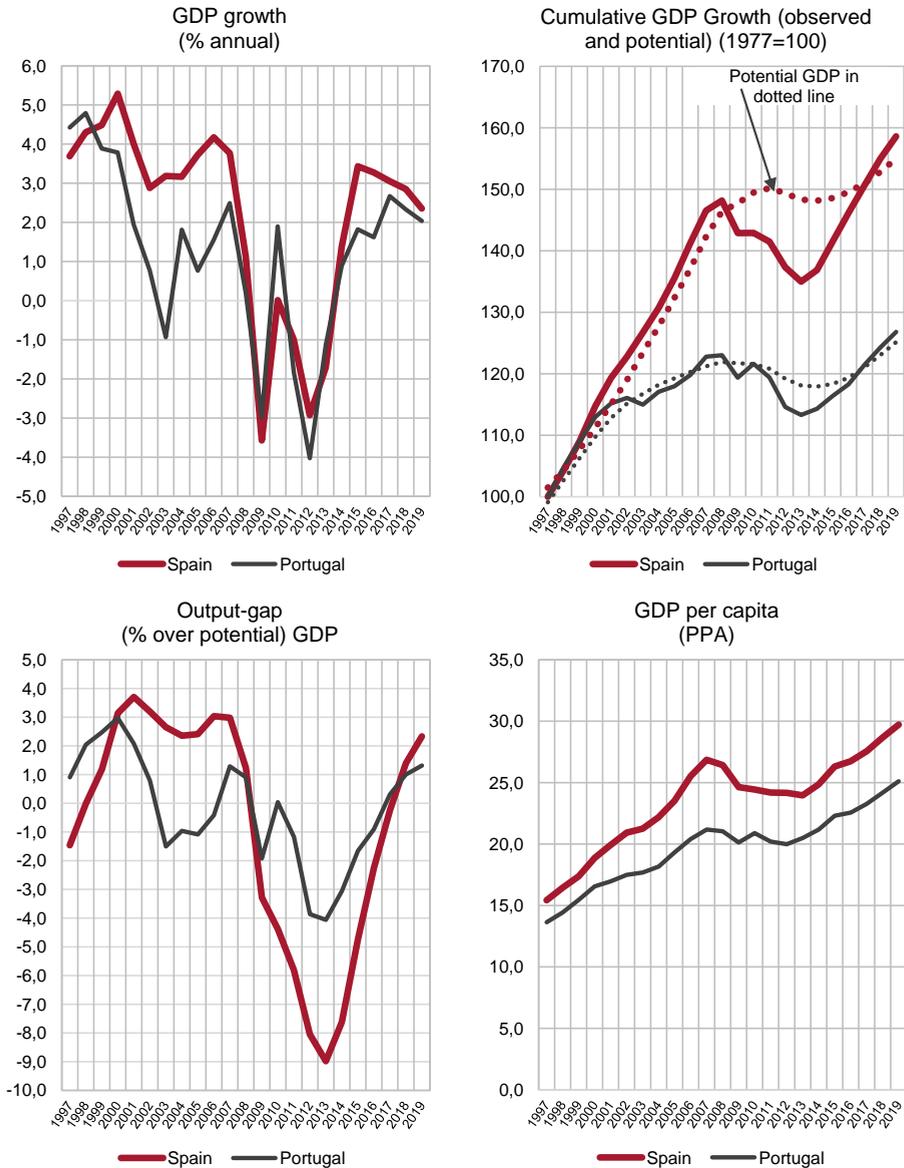
Source: EUROSTAT and the authors (@_combarro_).

GDP and growth

The eurozone grew at its fastest rate in a decade in 2017, with a gross domestic product expansion of 2.3%. Both Spain and Portugal stood out in this area. Spanish GDP growth remained strong in 2017, at 3.1%, above the euro area average for the third year running. For its part, Portuguese economic growth picked up to 2.7% in 2017, as mentioned above. Nevertheless, the size and structure of both economies are notably different.

Spain is, according to the most recent FMI estimates, the 15th largest world economy (in PPP terms), with Portugal 55th. In terms of per capita GDP (PPP) the gap is smaller, with Spain ranking 32nd and its neighbour 43rd. If we go beyond the GDP for comparison, using the Human Development Index, Spain and Portugal are placed 27th and 41st, respectively. Figure 10 shows the comparative evolution of the main growth indicators, reflecting the Spanish boom of the 2000s and the deeper impact of its crisis. After the recovery, both countries are growing above their potential GDPs, outperforming expectations.

Figure 10. Spain and Portugal: evolution of growth indicators, 1997-2019

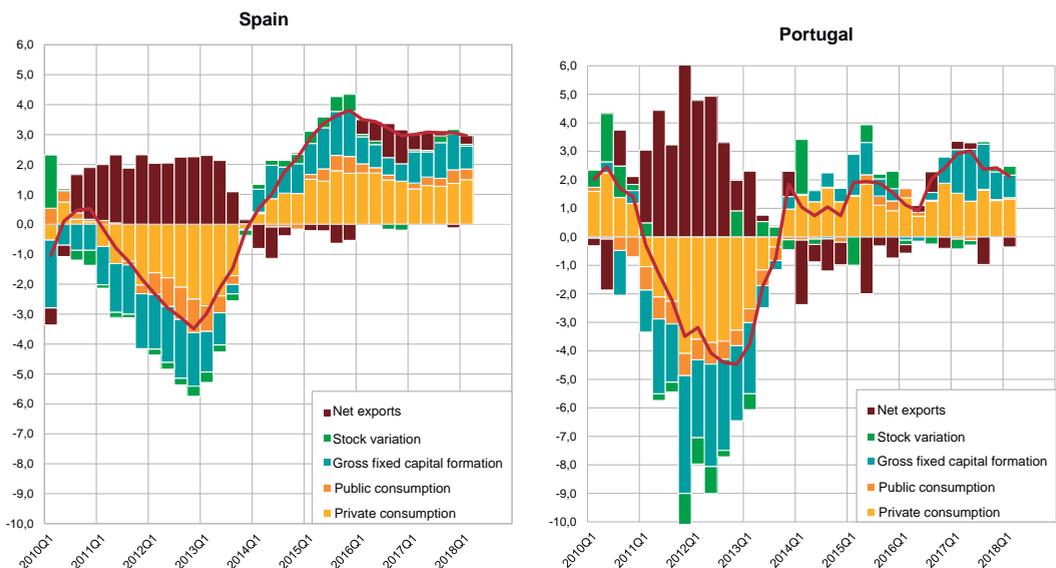


Source: European Commission and the authors (@_combarro_).

Figure 11 helps to better compare the differences in GDP growth and the contributions in each country. Private consumption, net investment and sound exports have been the main drivers of the Spanish economic growth model these past years, also with an important role for the public sector, which is now starting to grow. Portugal has a less diversified economy, something that the new progressive government wants to improve through a pragmatic approach. In fact, it has followed many of the economic guidelines set by its conservative predecessor, setting up

an intensive National Reform Programme to have a more dynamic economy that is attractive to investment and starting to show its effects. Domestic demand (supported by job creation, wage growth and favourable financing conditions) is strong and tourism remains a major driver, as explained above (accounting for 11% of Portuguese GDP and 8% of employment). Investment growth rose thanks to an upturn in construction and equipment. A recent capacity expansion in the automotive sector is projected to provide a more robust framework.

Figure 11. Spain and Portugal: contribution to GDP growth, 2010-18



Source: EUROSTAT and the authors (@_combarro_).



Focusing only on the past two years, despite Portugal's exceptional achievements, its economic growth has been lower than Spain's.

Figure 12 summarises the accumulated growth in active population, employment and real GDP from 2008 to 2017, as well as the resulting growth in the apparent productivity of labour. The large decline in Portugal's active population has been a key contributor to the reduction in the country's unemployment rate. Moreover, the

overall growth in the apparent productivity of labour was significantly lower in Portugal than in Spain. Both indicators (lower active population growth plus lower productivity) will have negative effects for Portugal in the mid-term, even though in the short term they apparently favour a reduction in the unemployment rate.

Figure 12. Comparative selected indicators related to growth, 2008-17

	Accumulated growth % (2008-17)	
	Portugal	Spain
Active	-5.6	-2.0
Employment	-5.9	-8.4
Real GDP	-1.3	1.7
App. productivity of labour	4.9	11.0

Source: the authors.

Finally, focusing only on the past two years, despite Portugal's exceptional achievements,

its economic growth has been lower than Spain's, as shown in Figure 13.

Figure 13. Spain and Portugal: comparative quarterly GDP evolution, 2012-18 (annual rate)



Source: EUROSTAT and the authors (@_combarro_).

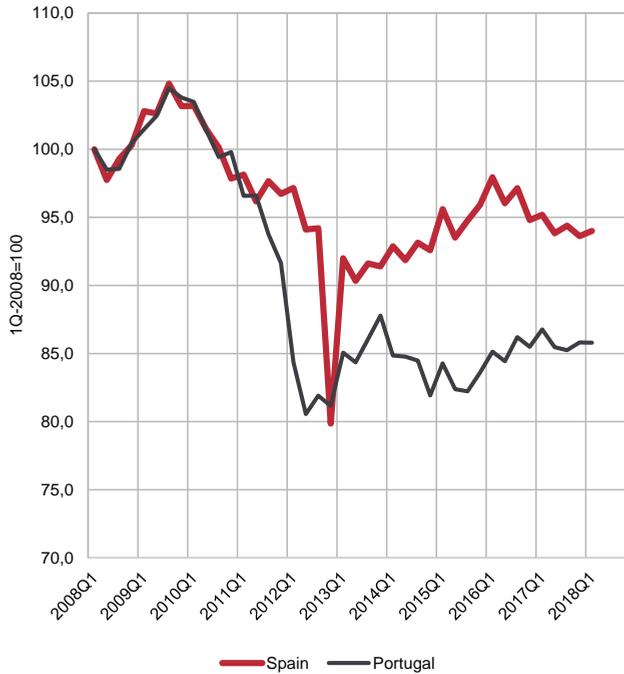
Wage, salaries and productivity

At this stage, mention should be made of the severe adjustments undertaken in the Portuguese public sector as a result of the reformist agenda that accompanied the country's bailout. Public financial management has been substantially improved, the receipts from an ambitious privatisation agenda exceeded the initial Programme target, a significant reduction

in public administration staff numbers was achieved, including through early retirement and mutually-agreed contract termination, while several attempts by the government to reduce public-sector wages were mostly ruled unconstitutional. These adjustments in the public sector are shown in Figure 14. Wages are projected to gradually grow over 2018-19 along with the unfreezing of career advancement in the public sector.

Figure 14. Spain and Portugal: wage and salary growth, selected sectors, 2008-18

Public administration and defence; compulsory social security; education; human health and social work activities; arts, entertainment and recreation; other service activities



Source: EUROSTAT and the authors (@_combarro_).

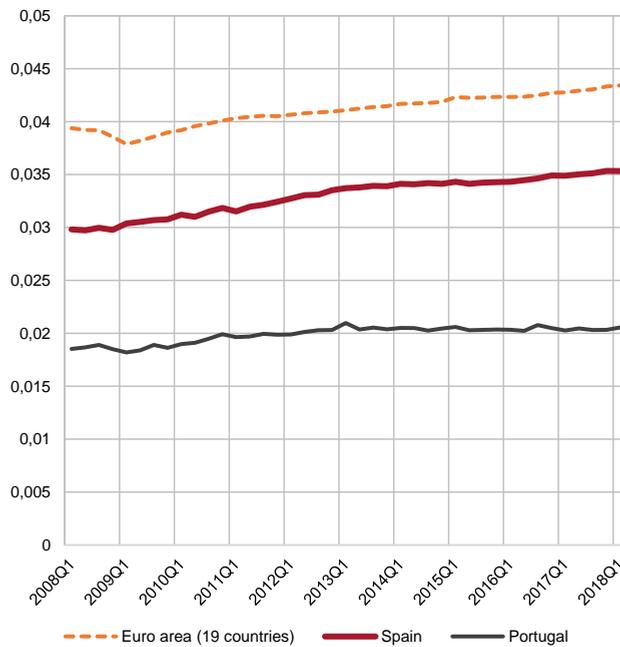
Regarding productivity, as shown in Figure 15, there is a clear divergence between Portugal and both Spain and the euro area average. The trend is even clearer if considering Portuguese productivity in reference to the entire EU, which has been consistently declining since 2013. Portugal is experiencing a greater slowdown in productivity growth than in advanced economies. The rising and deeper integration of the Portuguese economy in global markets in recent years was expected

to lead to a convergence in productivity, but this is not occurring. A very interesting paper by Ricardo Pinheiro Alves, of the *Gabinete de Estratégia e Estudos* of the Portuguese Ministry of Economy, concludes that the increasing misallocation of capital, labour and skills both at a sectoral and business level are behind this productivity issue. Additionally, we believe that the rapid growth in employment in the tourist sector, as well as the relative importance of agriculture in Portugal, also weigh on these poor results.

In contrast, Spanish productivity has increased steadily over the crisis. Most of the adjustment from 2008 to 2011 came from job destruction, but since then there are two factors that have contributed to productivity growth: (1) the strong recovery in exports, with a fair product diversification; and (2) the effects of labour market reform. On the other hand, there are still elements that prevent productivity from growing more

markedly: the overreliance on temporary workers (much more pronounced in Spain than in Portugal); persistent rigidities in the wage setting system; a high concentration of export firms, leading to a lack of competition; and the small size (and consequently, low productivity) of Spanish companies, which account for a large part of employment and output. The latter is also a Portuguese feature.

Figure 15. Spain, Portugal and the euro area: productivity per hour worked, 2008-18



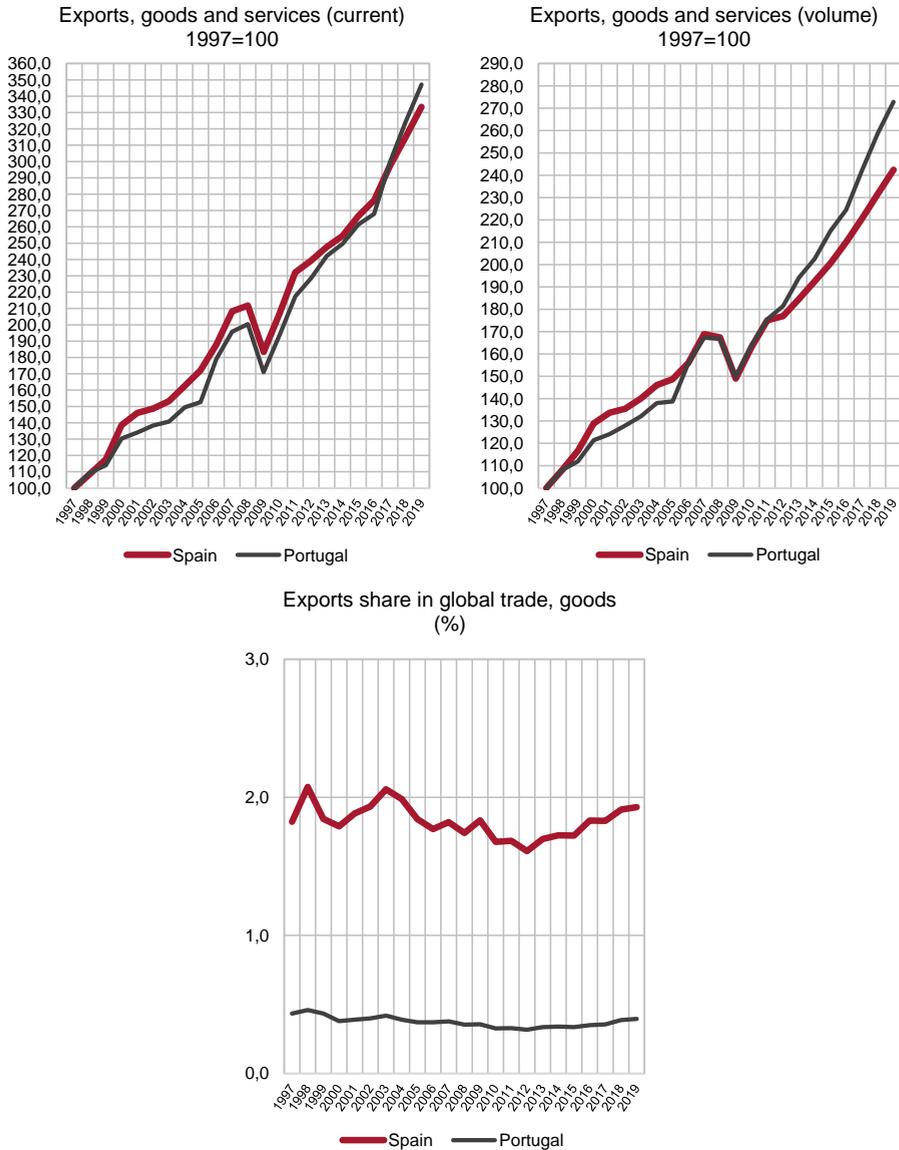
Source: the authors (@_combarro_).

Trade

According to the World Trade Statistical Review 2017, Spain ranks 16th in the world

ranking of merchandise exporters and 11th in commercial services, while Portugal is 47th and 35th, respectively.

Figure 16. Spain and Portugal: total exports (current and volume) and share of exports in global trade, 1997-2019



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

Both the Portuguese and Spanish foreign sectors have been gaining importance in recent years. Between 2005 and 2017 Portuguese exports increased their share of GDP by 16 percentage points in nominal terms, and now account for more than 40% of GDP. Exports have, along with tourism, been the key element in the recovery of the Portuguese economy. The dependence of Portuguese exports on European countries has decreased from 80.3% of total exports of goods in 2005 to 73% in 2017, bringing more robustness and diversification. Exports outside the EU increased their share from 19.7% in 2005 to 26.8% in 2017, with the US being Portugal's biggest non-European trading partner. Brazil and Angola, as former Portuguese colonies, are also important destinations. According to Caixabank Research, part of the increase in Portugal's trading volume in recent years can be explained by its greater participation in global production chains, with an increasing demand for Portuguese products in the countries of the ASEAN bloc, China and India.

Regarding Spain, as explained in the Elcano Expert Comment 16/2018, Spain's exporting strength continued in 2017 when sales of goods abroad increased for the eighth consecutive year and reached a new record of €277.1 billion, close to one quarter of GDP. External demand has been largely responsible for Spain's recovery. Spanish exports are less dependent on the country's EU partners than Portugal (65.7% of the total). The increased geographical

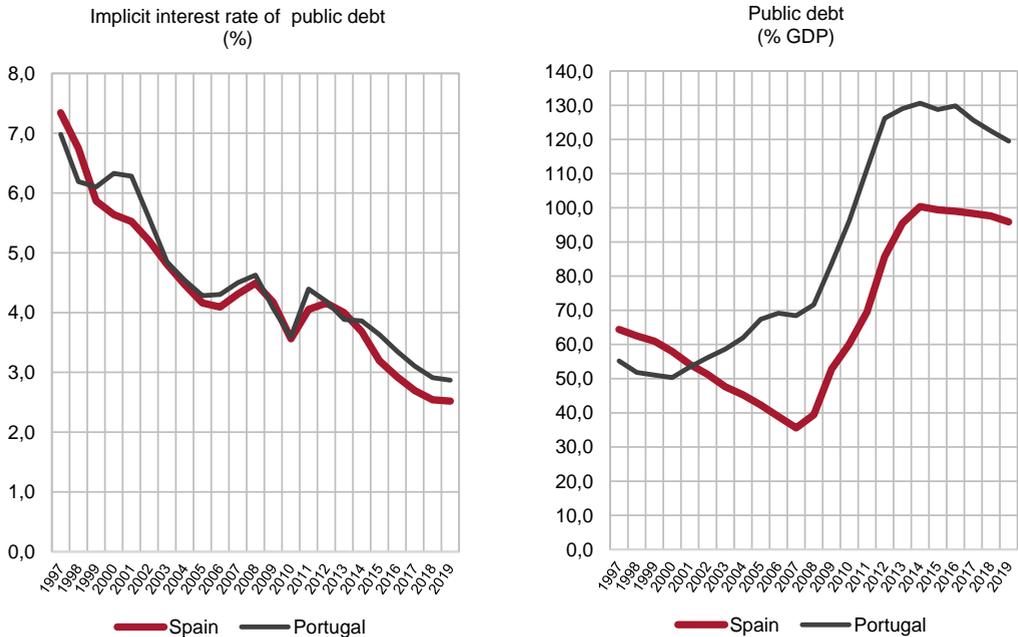
diversification of exports has helped to boost sales in relatively new markets such as China and Turkey. The leading export sectors were capital goods (20.3% of the total and up 9.2%), food, drinks and tobacco (16.5% and 6.3%, respectively) and the motor industry (16.3% and 0.1%). Spanish exports are expected to grow strongly in 2018 and 2019, as Spain continues to register small gains in market share despite the projected appreciation of the euro.

When it comes to bilateral trade, Spain has been increasing its share in Portuguese imports (from 27% in 2012 to 33% in 2016), whereas the Portuguese share of the Spanish market remained relatively stable at around 3.9%-4%. According to the latest official statistics, figures on bilateral trade between January and December 2017 show a year-on-year increase in Spanish exports to Portugal of 10.1% (€19.844 million). Spanish imports from Portugal amounted to €11.001 million, a year-on-year increase of 0.9%.

Debt and deficit

High gross public debt-to-GDP ratios have been one of the main economic Portuguese woes during the crisis, but after falling by 4.2 pp to 125.7% in 2017, they are forecasted to decline further to 122.5% in 2018 and 119.5% in 2019, mainly due to fiscal adjustments and economic growth (Figure 17). By contrast, the Spanish public-debt ratio recently stabilised at around 100% of GDP and is also experiencing a reduction.

Figure 17. Spain and Portugal: public debt and financing conditions, 1997-2019

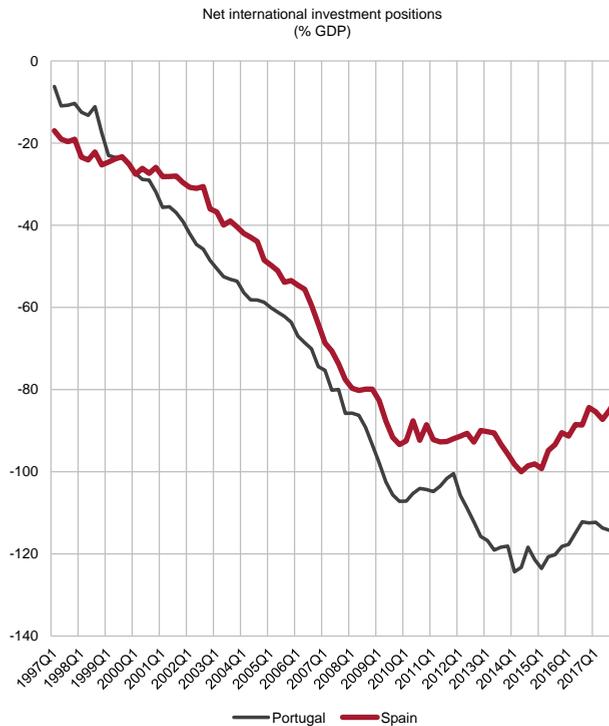


Source: European Commission and the authors (@_combarro_).

Regarding private debt, Portugal still has to deal with a high level of bad loans in the banking system (16.7%, while the figure is 4.8% in Spain) and substantial consolidated private sector debt (163.5%, compared with 139.2% in Spain, according to Eurostat). In this regard, Portugal remains more vulnerable to macroeconomic downturns than its neighbour. Here it is important to highlight that both countries benefit greatly from the favourable financing conditions set by the European Central Bank’s monetary policy in recent years.

Net international investment position

The comparison in this area shows similar patterns but still a significant difference between the two countries. Portugal is more indebted to the world than Spain. Since the introduction of the euro, both countries’ net foreign assets declined, but Spain has finally managed to reduce its large current-account deficit to a greater extent than Portugal and has recently shifted to external surpluses, which has been sufficient to stabilise and slowly reduce its net external indebtedness. The recovery in Portugal appears clearly weaker in this area.

Figure 18. Spain and Portugal: net international investment positions, 1997-2017 (% of GDP)

Source: EUROSTAT and the authors (@_combarro_).

Conclusion

The facts and figures analysed so far speak for themselves. Our key findings shows that:

1. Portugal has a much severe demographic problem than Spain, with no sign of improvement. This weighs heavily on its economic future, as the country needs to reduce emigration and at the same time encourage the growth of businesses with limited resources. Lowering the

barriers for the immigration of non-EU workers and investing in human capital will be the only viable ways to improve.

2. The apparent productivity of labour in Portugal is much lower than in Spain and has been declining over time. This implies a gradual lose of competitiveness, both relative to Spain and to other members of the eurozone.

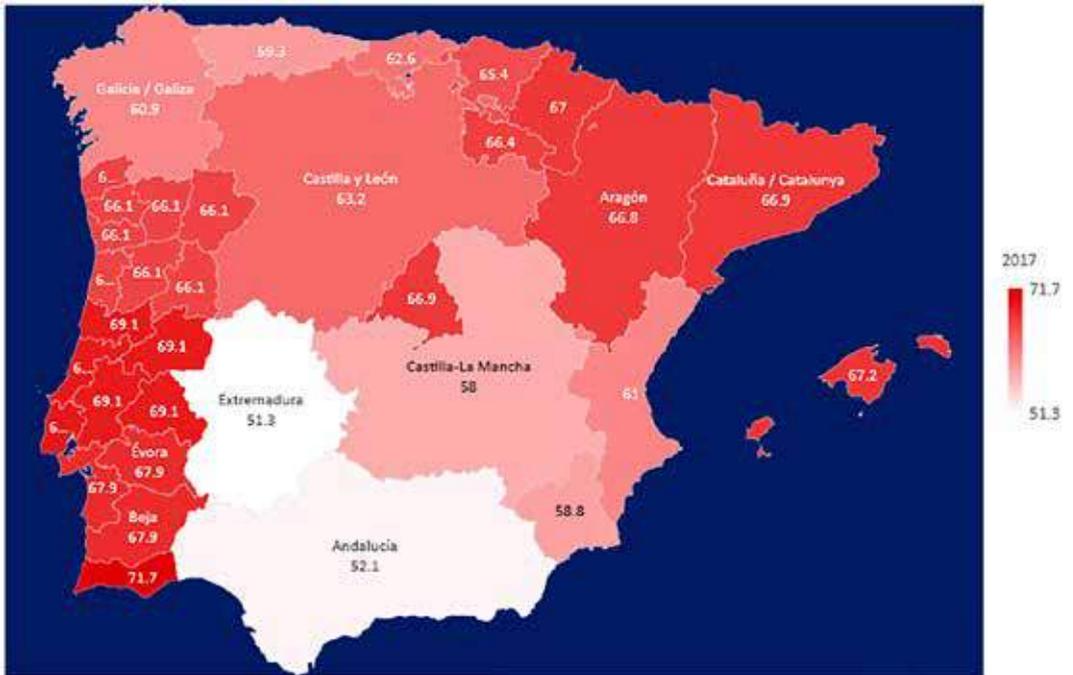
3. The main driver of Portuguese employment growth is tourism. The tourism boom has made the industry one of the biggest contributors to the national economy and is now its largest employer, with female labour-force participation playing a key role in the take-off. Spain's labour framework remains more diversified.
4. The three factors above, although fostering a rapid improvement in the Portuguese economy, are not sustainable over time, reducing the country's growth prospects in the mid-term.
5. Despite its very noticeable economic developments, both public and external debt place the Portuguese economy in a more vulnerable situation than Spain's.

In summary, even though Portugal has achieved substantial progress over the past few years, returning to economic growth and budgetary stability (thanks to a severe, partially imposed, plan of reforms), which has been enthusiastically called 'the Portuguese miracle', seems to have been mainly the result of a temporary rise in tourism but resting on a very negative demographic base combined with low

productivity. This reduces the apparent unemployment rate but makes mid-term economic expectations worse. Such a lack of sustainability, along with public and private debt issues, are a cause of reasonable concern.

Spain, on the other hand, shows a better macroeconomic position overall and its macroeconomic improvements deserve greater recognition, although this should not lead in any case to self indulgence and conformism. Further changes are needed in the labour market, fiscal system and regional financing. The sustained growth and employment recovery of recent years should be reflected in increasing wages in the private sector and better opportunities for both young people and the more disadvantaged social groups. In this regard, and due to its territorial configuration, Spain lacks Portugal's market and administrative uniformity, making the implementation of reforms more difficult and increasing regional disparities. Figure 19 perfectly summarises the situation. In a country where territorial administrations manage around 50% of public expenditure and account for 77% of public employees, administrative standardisation, coordination and simplification are essential to prosper and compete in the global arena.

Figure 19. Spain and Portugal: regional employment rate, 2017



Source: EUROSTATS and the authors (@_combarro_).

Lithuania, Latvia and Estonia: the Euro-Atlantic consolidation of the Baltic region

Rafael José de Espona

The Baltic region has consolidated around the geostrategic cohesion of Lithuania, Latvia and Estonia and their determined membership in both the EU and NATO.

Summary

In 2018 the three Baltic countries jointly commemorated the centenary of their birth as independent states. The integrated inter-Baltic vision, together with the coordination of Lithuania+Estonia+Latvia on the foreign policy and strategic agendas –particularly in security, defence, energy and infrastructures– has given rise to a regional geostrategic cohesion that, along with the region’s economic and infrastructure development, has consolidated the Baltics within the EU and NATO. The region’s contribution to Euro-Atlantic security is active and significant given its border with Russia (against the backdrop of Russia’s recent aggression in the Ukraine). The contribution of the Baltic countries to the EU

in the post-Brexit context (especially through programmes like the Eastern Partnership) is wide-ranging, including support for the European sociopolitical convergence of Ukraine and Georgia and cooperation on regional energy security.

Analysis

The regional cohesion of the Baltic countries

Estonia, Latvia and Lithuania –the three Baltic states *par excellence*– have jointly forged ahead with common Baltic synergies ever since their simultaneous entry into the EU and NATO in the spring of 2004. Lithuanian regional leadership –as *primus inter pares*– took shape from the first moment of the implosion of the USSR, when the millennial Lithuanian nation (that had endured continuous battles against Soviet occupation until the 1960s) re-established its independence on 11 March 1990, defying Moscow on its own. This prompted the independence of the other republics in a chain reaction. Cooperation between the

three Baltic countries formally originated with the Treaty of Concord and Cooperation, signed by all three on 12 September 1934 in Geneva. Much later, the Declaration of Unity and Cooperation was signed in Tallin on 12 May 1990, reviving this perennial framework for cooperation, and for which the Baltic Council and the Council of Baltic Ministers (1994) were established as permanent inter-governmental coordination bodies (and reconfigured after the entry of the Baltic states into the EU and NATO in 2004). The Baltic Assembly was also created in 1991 to promote cooperation between the three parliaments. The high-level annual strategic meetings held by these bodies are followed up by numerous coordination activities for the implementation of measures jointly adopted during the year.

At the last high-level meeting on 18 December 2017 the joint declaration of the Council of Prime Ministers was endorsed. It included the following joint action priorities for 2018.

In the realm of security and defence matters, the joint declaration called for the reinforcement of regional security through contributions to NATO and to the cooperative projection of the Atlantic Alliance for European defence.

In the energy sector, now that the energy isolation of the 'Baltic island' has been broken by both the challenging construction of the Lithuanian-Polish electric interconnection (LitPol Link I) and the importation of LNG through the Klaipeda

Terminal in Lithuania, a competitive regional energy market is being developed (the Baltic Energy Market Integration Plan, or BEMIP). The BEMIP includes an expansion of the electric interconnection with Poland through the second phase of LitPol Link, the full operability of the NordBalt Link between Sweden and Lithuania, the synchronisation of the electricity systems of Estonia, Latvia and Lithuania with Europe through Poland (Continental European Network, or CEN), and the construction of gas pipelines with Poland (the Gas Integration Lithuania-Poland project, or AMBER/GILP) and Finland (Baltic Connector). The remaining studies preparing for full synchronisation are expected to be concluded in 2018. At that time, Balt Pool, created to dynamise electricity commercialisation, will be integrated with the Scandinavian market to form the 'Baltic ring'. In parallel, the coordination working group of the three Baltic countries, Poland and Finland is proposing a regional gas market. On the other hand, energy security problems that remain include the nuclear plant project in Belarus on the EU border, and the shortcomings of the Russian gas pipeline Nord Stream 2 in complying with the energy principles of the EU.

In the realm of transport and telecommunications, the implementation of the intergovernmental agreement on the RAIL BALTICA project –with significant socioeconomic potential confirmed by the last study conducted in 2017– involves the extension of the European-gauge high-speed train network, particularly the Lithuanian-Polish branch. The European Digital Market



The Baltic is taking on the profile of a defined and stable European region.

Strategy –oriented to socioeconomic development and cooperation in and along the borders of the EU– is expected to be completed before the end of 2018. This will be key for the Baltic region and the functioning of its health sector, the Digital Administration and cybersecurity (according to the tenets of the Tallin Declaration on the 5G Action Plan).

In the area of European policy, following up on the repeated reaffirmation of common values and shared interests with the EU, concrete measures with a European drive have been undertaken in the Baltic that support a budget increase in the next multiyear financial framework 2021-27, and the objective to further develop infrastructure connections in the transport and energy sectors. With respect to Neighbourhood Policy, specific action instruments, like the Eastern Partnership, have secured continuity.

During 2018, Lithuania holds the presidency of the Baltic Assembly and the Baltic Council of Ministers. Its priorities are to: (1)

facilitate military manoeuvres in the region; (2) improve border management along the EU's frontier; (3) increase cooperation on cybersecurity and data protection; (4) promote the regional gas and electricity market; (5) heighten nuclear security; and (6) achieve common Baltic economic alignment during the run-up to the EU financial perspectives for 2021-2027.

European contribution and good neighbourliness

The Baltic is taking on the profile of a defined and stable European region. Despite being considered a risk zone, it has overcome the isolation imposed during the Soviet period to integrate with Scandinavia in an economic space known as the 'Baltic ring' (which aims for social parity in development of infrastructures, energy and transport). In many ways, Estonia, Latvia and Lithuania (members of the eurozone since 2011, 2014 and 2015, respectively) have innovative, vanguard economies. Evidence of this is found in: (1) the BlockChain Centre inaugurated in Vilnius at the beginning of

2018; (2) Estonia's global leadership on e-Government (during its rotating Presidency of the EU in the 2nd semester of 2017, it launched the digital tax system); (3) the region's various innovation centres on ICT and biotechnology; and (4) the establishment of multinationals providing back-office support services and call centres for Central and Eastern Europe (like those opened by Barclays Bank in Lithuania and Cabot Corporation in Latvia). This also implies the establishment of transnational professional work networks that favour social integration beyond the frontiers of the Baltics.

In good neighbourliness matters, the Baltic countries are decisive actors –as they reiterated in the December 2017 session of their Council of Prime Ministers– in the EU's exterior action programme known as the Eastern Partnership. This aims at the development of democracy and European values and freedoms to promote convergence with the EU. Within the framework of this programme, the Baltic countries focus their action on Belarus, Ukraine, Georgia and Moldavia (and to a more limited extent, Armenia and Azerbaijan). Begun in 2018, their work aims at the practical materialisation of the tenets formulated at the last (the 5th) summit of the Eastern Partnership, held in Brussels in November 2017: (1) the commitment to support the territorial integrity, independence and sovereignty of all EU partners; (2) to promote the peaceful resolution, in line with international law, of currently open conflicts; and (3) the recognition of the European aspirations of those partners who have

signed association agreements with the EU, including Georgia, Moldavia and Ukraine. In particular, the need to increase financial support to Ukraine through new economic instruments was highlighted, along with an improvement to the agreements established with Armenia, Azerbaijan and Belarus to stimulate their reforms, to which are linked EU financial support. With the central emphasis on Ukraine, the group reaffirmed their support for its sovereignty and territorial integrity, condemning Russian aggression, the country's annexation of Crimea, its infringement of the Minsk Accords and ongoing de facto Russian occupation of the Georgian regions of Abkhazia and Southern Ossetia.

The concrete measures proposed by Estonia, Latvia and Lithuania for the promotion of democracy in Eastern Europe (and in the post-Soviet space in general) are based on lessons learnt from a common past and take into consideration the different timings and rhythms of the transitions in such countries; while the transition was fast in the Baltic countries, it remains pending in countries like Belarus and Russia.

The intention is to project vectors that help guarantee a democratic, peaceful and stable environment so that the national security conditions of neighbouring countries allow the flourishing of parameters that permit cooperative socioeconomic development among these neighbouring countries. On the one hand, to support the implementation of the Deep and Comprehensive Free Trade Areas (DCFTA), established by the

EU with Ukraine, Georgia and Moldavia, the Baltic states provide advisory services and expert support on economic, financial and social issues (an essential part of the Association Agreements these countries subscribed with the EU and which came into effect between 2016 and 2017). These represent a key prerequisite for access to the European Single Market in specific sectors and guarantee EU investors will face a regulatory environment analogous to that of the EU in each of these countries. On the other hand, the Partnership also facilitates the implementation of the EU agreement signed with Armenia (Comprehensive and Enhanced Partnership Agreement, or CEPA) and the search for a similar framework for Azerbaijan, as well as the for common criteria (free of asymmetry in analytical parameters) to evaluate EU membership, in line with fundamental democratic rights and the commitment required to make membership sustainable through credible, positive reforms.

The governments of the Baltic states prefer action to be led by non-governmental actors. This preference is shown by the Lithuanian support for NGOs like Freedom House, the National Democratic Institute, Pact Europe, Forum Syd (Sweden), the Swedish International Liberal Centre-SILC (Sweden), the Adenauer Foundation (Germany) and the International Republican Institute and Internews (US). Such entities have established permanent offices in Vilnius to coordinate their operations in Belarus, Ukraine, Moldavia and Georgia. In this last country, the Baltic states have been

important contributors. Between 2015 and 2017, for example, Lithuania financed 78 projects through its Support for Democratic Development programme. Such projects facilitate integration into the Euro zone, support for democracy and human rights, development of civil society, regional stimulus, promotion of the socioeconomic activity of women and improvements in the public health system.

Efforts by the EU between 2014 and 2017 to facilitate the democratic process and European convergence in Ukraine included a programme of judicial, political, social and economic reforms that required some guarantee of continuity. Given their condition as a region of the ex-Soviet space but now also part of the EU, and with lessons learnt from their own transition, the Baltic countries have been especially committed in their support. Lithuania is leading an initiative for a new European plan for Ukraine that aims to improve economic dynamism and to stimulate a broader reach and deeper sustainability of current and future transition reforms.

The Baltic countries have also contributed to the EU's response to the consequences of Brexit. Although it was initially believed that this disruption to European unity would be negative for Baltic interests (mainly because it seemed incompatible with the ideological foundations of the EU), the commitment to cooperate with the UK mitigates the negative impact. Estonia, Latvia and Lithuania proposed to the European Commission in February 2018 to increase the budget



Although the NATO contributions of Estonia, Latvia and Lithuania are quantitatively limited by the scale of their states, they are qualitatively advanced and of great practical use for the allies as a group.

contributions of Member States to cover the budgetary shortfall generated by the Brexit. On the other hand, given common membership in NATO, the British government has reaffirmed its support to the protection of the Nordic and Baltic countries against threats and antagonism from Russia.

Promotion of common security under the transatlantic umbrella

Common security was improved by the introduction at the end of 2017 of 'permanent structured cooperation' (ie, the EU's PESCO), embracing military activity like training, development of capabilities and operational readiness. However, the Atlantic Alliance continues to be the principal force underpinning the stability of Eastern Europe and of Central Europe's eastern border –and it will probably continue to be over the long-run–. NATO has strengthened its activities in the Baltic region as a theatre of operations through the deployment of military units on the ground to increase deterrence capabilities. In line with Article 5 of the Treaty on common defence, NATO's permanent Air Policing mission (in which Spain's contribution stands out) has been joined in

the Baltic region by the Enhanced Forward Presence. The EFP has multinational units deployed in Estonia, Latvia and Lithuania.

Although the NATO contributions of Estonia, Latvia and Lithuania are quantitatively limited by the scale of their states, they are qualitatively advanced and of great practical use for the allies as a group. On the one hand, the reactivation of compulsory military recruitment has received a favourable social response that supports the Baltic countries' exemplary compliance with the recommended military budget for the Atlantic Alliance (2% of GDP). The Baltic defence systems enjoy solid information and early warning platforms, and Baltic units are trained to face the real threat in the area which those farther west in Europe have only been slow to perceive. The armed forces of the Baltic countries have joint institutions –eg, the Baltic College of Defence– and combined ground and naval defence units equipped to deal with both conventional conflicts and hybrid warfare. Furthermore, these combined forces can respond to threats to the energy sector and critical infrastructures, information and



Each time the Baltic countries have proclaimed the need for the transatlantic link for the common defence of the allies and the security of the EU, they have reiterated their express recognition of the commitment of the US to regional defence.

psychological operations, and cyberwar. Each of these three Baltic countries has a modern NATO Centre of Excellence: in Estonia, the Cooperative Cyber Defence Centre of Excellence (NATO CoE CCD) was established in 2008; in Lithuania, the Energy Security Centre of Excellence (NATO ENSEC CoE) was accredited in 2012; and in Latvia the Strategic Communications Centre of Excellence (NATO STRATCOM CoE) was created in 2014. Estonia's experience of a massive cyberattack in the spring of 2007 (coming from Russian territory) and the lessons learned by Lithuania after the blockade of Russian crude to its Mazeikiu Nafta refinery since 2008 (due to a unilateral Russian decision) have served as examples for all the allies of the realities of crisis management in cyberspace and across the energy system.

Each time the Baltic countries have proclaimed the need for the transatlantic link for the common defence of the allies and the security of the EU, they have reiterated their express recognition of the commitment of the US to regional defence. They are immersed in the process of implementing

the decisions of the NATO Summits of Wales (2014) and Warsaw (2016) to raise the credibility of NATO deployments and means (Enhanced Forward Presence, EFP) and they participate in international missions (with the US in Ukraine and Iraq; with NATO in Kosovo, Turkey and Afghanistan; with the EU in Central Africa and on Operations Atalanta and Sophia; and in EU+UN missions in Mali). At the same time, the Baltic states are continually undertaking border vigilance missions on their own territories, along with other manoeuvres, crisis management exercises and cooperation with convergent countries within the Atlantic Alliance. In this respect, the cooperation with Ukraine has also spilled over to the military sphere: Poland and Lithuania have created a combined unit with Ukraine (UkrLitPolBrig) through which the standards and procedures of the NATO forces are being incorporated into the Ukrainian armed forces.

In the realm of nuclear security and nuclear non-proliferation, Lithuania is the only Baltic country with nuclear experience. This comes from the Ingalina nuclear powerplant, decommissioned in 2009, and

from an important scientific tradition at the Energy Institute of the University of Kaunas. Lithuania is seriously concerned about a nuclear powerplant project in Belarus (near the locality of Astravets) because the Astravets plant is being constructed in a way that violates international criteria on nuclear security and environmental protection (its infringements of the Espoo and Aarhus Conventions in 2011, 2014 and 2017 have been confirmed). The plant is located only 20km from the EU border and 40km from the Lithuanian capital of Vilnius. The multidimensionality of the threat encompasses the realms of ecology, public health, energy, and military and territorial issues; but while the threats hover directly over Lithuania, they project themselves across the Baltic region and the EU.

Close and persistent conflict

The three Baltic countries have modern democratic societies and market economies. At the same time, they are neighbours of states that have not yet completed the post-Soviet transitions and are often still caught up in vectors of political involution, aggressive foreign policy, conflict and constant friction.

Russia continues to promote its unique concept of 'sovereign democracy', formulated by Putin. Russia is constantly applying economically hostile measures and pressure beyond its borders, including against its Baltic neighbours. As the obligatory transit country for access to the Russian enclave of Kaliningrad, Lithuania continues to firmly condemn Russian

aggression in Ukraine and Georgia even while it also maintains an attitude of good neighbourliness. Evidence of the Russian action against the EU in the 'fake news' case in the fall of 2017 –which destabilised intra-European relations with respect to the separatist subversion in Catalonia– was picked up by the Baltic countries. In addition, energy projects like NordStream 2 and incidents of clandestine operations (like the Skripal case) over the course of the winter of 2018 have made clear the multidimensional nature of Russia action. In parallel, the Baltic countries are intimate with the evolution of Russian hostilities in Ukraine –including the invasion of Crimea and the support for aggressive action in the Eastern zone of Donetsk and Lugansk– and in Georgia, with the occupation of South Ossetia and Abkhazia.

In Belarus, the Lukashenko regime continues to have a deficit in human rights, democracy and the rule of law. In recent years the regime has increased politically-motivated arrests and sanctions, and frequently used the death penalty. In the face of this situation, the EU has no other option but to maintain sanctions and other restrictive measures (like the EU veto on arms sales). From the outside, it appears that the Belarus nuclear project at Astravets is more a deliberate attempt at regional destabilisation than an antiseptic energy sector project. In January 2017, Lithuania notified the European Commission that there had been repeated accidents during the construction (with ROSATOM technology) of this nuclear plant. The Baltic position on Belarus aligns tightly

with EU criticism. However, windows of opportunity have opened up through the Eastern Partnership that could catalyse the eventual evolution of the regime while supporting civil society. Lithuania, for example, is the one EU country with which Belarus has subscribed a series of bilateral agreements of good neighbourliness (facilitating commercial relations, transport and economic activity in general). At the same time, Lithuania serves as a place of refuge for part of the Belarus academic and intellectual community that has been exiled for its aspirations for freedom.

Relations with these two close neighbour countries directly affect the situation of the Baltic countries, but they also concern the entire EU and NATO. In this way, the geopolitical scenario of the Baltics continues to place the region at the vanguard of early warning with respect to the various vectors of Russian foreign policy. This also makes it the place which provides the clearest perceptions of the Russian regime's true intentions and real aspirations, and therefore its global strategy. The conscience of the peoples of Estonia, Latvia and Lithuania, the lessons learned from the past, and the agendas of their governments to promote regional stability and cooperation represent a not insignificant legacy and contribution to Europe and the Atlantic Alliance.

Conclusion

Within the post-Soviet space –where currently there are real democratic transitions underway, if at different stages– the Baltic region of Estonia, Latvia and Lithuania represent the full materialisation of the rule

of law, in accordance with the values of the EU, and incorporation into the global security agenda of NATO.

The regional cohesion of the three Baltic countries is conceived as a contribution to Europe and to good neighbourliness. At the same time, it promotes common security under the transatlantic umbrella. More than a mere organisation of military assistance, NATO provides a common projection of global security and helps prevent hostile military pre-crisis and crises (in their many forms, including the modern mode of hybrid warfare).

Despite the tensions and conflict generated by proximity and persistent Russian aggressiveness –suffered especially by Ukraine– the three Baltic countries continue to follow a policy of sociopolitical and economic stability that allows the continued consolidation of achievements already made and as societies now fully anchored in Europe. Their lines of strategic action are harmonised and focused on continuity in national, regional (oriented economically to the development of transport and energy infrastructure to reinforce the integration of networks and grids and promote the diversification of supply) and foreign policies, and they make a special contribution to the Eastern Partnership.

As a group, the Member-states of the EU and NATO will continue to find –through the lens of the Baltic countries– a well-informed and well-positioned perspective for perceiving the geopolitical and socioeconomic dynamics of Eastern Europe.

Spain-US relations and the transatlantic relationship

Juan Tovar Ruiz

The recent visit of Felipe VI to Washington provides an opportunity to analyse and reflect on the state of bilateral relations. In the short term, these relations will be framed by the arrival of a new government in Spain and by the increasing distance between President Trump and the European allies.

Summary

The first visit of King Felipe and Queen Letizia to the White House was the second top-level encounter between Spain and the US during Donald Trump's first term. Nevertheless, the trip was marked by tension between the US and some European allies arising from differences over values, defence and (especially) trade policy, and recent domestic changes in Spanish politics. Therefore, given the many important interests at stake, there is a need to find formulas that can guarantee the stability of the bilateral relationship and avoid a new political debate upsetting it

Analysis

On 19 June 2018 the Spanish King and Queen made their first visit to President Trump in the Oval Office. In the brief public encounter that took place after their meeting, President Trump –in addition to stating his intention to visit Spain– emphasised the close relationship between the two countries, mentioning, paradoxically, the most controversial issues in the context of transatlantic relations: trade and defence. After underlining the importance of the historical and cultural legacy that unites the two countries –the central motive for the visit, which also included New Orleans and San Antonio (Texas)–, King Felipe VI, for his part, identified democracy as an important asset the two nations have in common.¹

Despite the cordiality and robustness of the bilateral relationship, the Spanish Royals' visit to the US took place in a context of political debates and changes with potential consequences for both the bilateral relationship and the EU-US relationship. These changes and discussions have unfolded within two different contexts: (1) the transatlantic relationship; and (2) domestic politics in Spain.

¹ In this regard, see <https://www.whitehouse.gov/briefings-statements/remarks-president-trump-majesty-king-felipe-vi-spain-bilateral-meeting/>.

Political controversies clouding the transatlantic relationship

The debates unfolding across the vectors of the transatlantic relationship have focused primarily on two central themes: trade and defence. A third topic might also be identified: the question of values, which for Europeans has both an international and an internal dimension.

The first of the controversies stems from the disputes that President Trump has provoked with his principal allies with his changes to US trade policy, including tariff barriers on various imported steel and aluminium-related products from the EU. Originally, the European countries (like other US allies, such as Canada) were exempted from their application. Nevertheless, the tariffs were ultimately imposed, and the EU responded with reprisal tariffs on a range of US products, following the example of other countries like Canada and China.

It is no secret that President Trump (going back at least to his election campaign) has made trade issues and the fight against the trade deficit one of his most important banners. Upon assuming the presidency, he withdrew the US from the negotiations and ratification process of the Trans-Pacific Partnership (TPP), despite the agreement's political significance for relations with the states of East Asia, and he began re-negotiating NAFTA. Later, during his address to APEC in November 2017, Trump defended US participation in free-trade agreements

but only if preferential, bilateral and 'fair'. He himself defined the trade issue as a 'vital' interest for the US, and he made this argument all through his Asian tour, even with allies like South Korea and Japan; on the other hand, he also signalled the maintenance of US security guarantees in those countries.²

These differences were nowhere in plainer view than at the G7 meeting in Montreal on 9-10 June 2018. The US President's vision collided there with that of European allies like Germany and France. His prickly exchanges with Canada's Prime Minister even led Trump to refuse to ratify the final declaration that had been previously agreed upon and drafted by consensus before the summit.

While trade has been the central part of the debate on both sides of the Atlantic, questions of security, defence and values have also been present in the discussions.

In the field of security, the US criticisms of the scant defence spending among the European allies, and the concomitant US reticence to share the costs (financial and human) of different armed conflicts are not new –and were characteristic of a number of previous Administrations– and have stimulated the development of an option for an alternative defence relationship to NATO, based on a new European security and defence policy known as Permanent Structured Cooperation (PESCO). This new direction, observed with certain suspicion by

² See Trump's address at <https://www.whitehouse.gov/briefings-statements/remarks-president-trump-apec-ceo-summit-danang-vietnam/>.



Some of the unilateral diplomatic decisions taken by the US have not contributed to an improvement in the transatlantic relationship.

the US, and even as much by NATO, is still subject to significant uncertainty regarding its reach and possibilities for materialisation as a realistic alternative to the US presence. Despite the many declarations by European leaders, including the High Representative, Federica Mogherini, on PESCO's compatibility with NATO, its development has not contributed to an improvement in the relationship with the US, particularly given the exclusion of US financing from European defence and security projects.³

Some of the unilateral diplomatic decisions taken by the US have not contributed to an improvement in the transatlantic relationship. Prime examples include the US withdrawal from the nuclear agreement with Iran –never mind the negative consequences for the security of the Middle East– and the sudden warming of relations with US allies like Saudi Arabia and Israel. Despite the political will of European states (like the UK, German and France), and of the EU itself, to remain in the Iranian agreement to guarantee that it survives, without US participation –the key

when considering the real implications of re-establishing sanctions– its survival will be difficult to maintain.

Shared values –the defence of human rights, and of liberal democracy as a form of government– have been a traditional asset of the transatlantic relationship. This traditionally shared pillar of identity is today nevertheless in crisis and subject to growing debate. The appearance of so-called 'illiberal' democracies and the rise of populist movements –both to the right and the left– have caused a crisis in one of the pillars of the transatlantic relationship straddling the Atlantic. Although the Trump Administration and the major EU leaders have contrary positions on the issue, it should be noted in this regard that it would be an enormous simplification of reality to maintain that such divisions only exist between Europeans and Americans.

Currently these disagreements on democracy, human rights and migration issues also exist between different domestic

3 As can be seen in https://elpais.com/internacional/2018/06/10/actualidad/1528658572_437105.html.

political forces in the US and within European states themselves; but the divisions are also there between European countries, with Germany and France on one side, and Italy, Austria and the countries of Eastern Europe on the other. But even within Germany, the same divisions have affected the government, forcing it to work hard to maintain its complex political balance.

Relations with the US and domestic politics in Spain

The censure motion of 1 June made Pedro Sánchez Prime Minister. This is a significant political change, even if its consequences, along with the new government's elbow room, will remain limited by the current composition of the Congress of Deputies and by the limited time (two years) remaining in this legislature.

As analysed elsewhere,⁴ the bilateral relationship with the US has often been subject to political debate and has typically been at the centre of most major disagreements in Spanish foreign policy (including the 1986 referendum on NATO and the 2003 debate over the Iraq war). There was a cold personal relationship between President George W. Bush and Spain's Prime Minister Jose Luis Rodríguez Zapatero. A string of diplomatic incidents only made matters worse, and the relationship only began to recover after Obama's election victory in 2008 when Rodríguez Zapatero

made important decisions to incorporate Spain into the European anti-missile shield (for which four US destroyers would be based in Rota).

Since then, the bilateral relationship has remained on cordial terms. However, there has been little US interest to make the bilateral relationship more visible. Obama's visit to Spain only came at the end of his second term, greatly disappointing the Spanish authorities.

Despite the potential risk for a political debate to break out around the bilateral relationship upon Trump's assumption of power, the Rajoy government was able to maintain a cordial relationship. On 26 September 2017 Mariano Rajoy was invited to visit the Oval Office, where he gained US support on the all-important Catalan issue (support for Spain that was even stronger than that of some of the European partners). Trump even went so far as to support an increase in trade with Spain. Of course, this openness was facilitated by the fact that the bilateral trade balance is in surplus for the US (in contrast to many other countries with which the US maintains a bilateral trade deficit). Within the bilateral relationship, the Rajoy government did not openly align itself with the countries (like Germany) most critical of Trump, but nor did it give anything like unconditional support for US positions.

4 See "Las relaciones España-EEUU en tiempos de incertidumbre", ARI 54/2016, Real Instituto Elcano, http://www.realinstitutoelcano.org/wps/portal/riecano_es/contenido?WCM_GLOBAL_CONTEXT=/elcano/elcano_es/zonas_es/ari54-2016-tovarruiz-relaciones-espana-eeuu-tiempos-incertidumbre and "Las relaciones España-EEUU en los albores de la era Trump", ARI 74/2017, Real Instituto Elcano, http://www.realinstitutoelcano.org/wps/portal/riecano_es/contenido?WCM_GLOBAL_CONTEXT=/elcano/elcano_es/zonas_es/ari74-2017-tovarruiz-relaciones-espana-eeuu-era-trump.



Despite the potential risk for a political debate to break out around the bilateral relationship upon Trump's assumption of power, the Rajoy government was able to maintain a cordial relationship.

The new government poses at least some uncertainty as to the potential for continuity –or rupture– in the bilateral relationship. Traditionally, US interests in Spain have revolved around questions of security, economy and trade, and the defence of intellectual property. Although the latter issue is now less contested, the other two could easily see new controversies.

In the realm of security, the Spanish commitment to increase its defence spending to 2% of GDP –first made at the Cardiff Summit in 2014 and clearly in Spain's best interest to achieve– has cooled to a certain degree with the passage of time. Even with the previous government and despite successive increases in defence spending, the percentage calculation for this year is no higher than 0.91% of GDP – very similar to the level when Donald Trump became President–. The former Minister of Defence, María Dolores de Cospedal, proposed that defence spending increase to a ceiling of 1.53% in 2024 –instead of the 2%

set in Cardiff–. The trend has been confirmed by the new Minister, Margarita Robles, when she said that to reach a level of defence spending of 2% of GDP, as established by NATO, 'is not a realistic objective'.⁵

It remains to be seen how this decelerating trend in Spanish defence spending –contradicting Trump's extreme discourse, which nevertheless maintains a clear continuity with the positions of past Administrations– might affect the bilateral relationship, or if it will take a back seat to the issue of the military bases –perhaps the most important US assets in Spain–. Some indication on this could arise at the next NATO summit on 11-12 July 2018 in Brussels, where the first encounter between the US President and the Spanish Prime Minister will likely take place.

Trade is another key issue. However, excepting the black-olive case, the issue will be highly conditioned by US trade policy towards the EU and by the US

5 See the interview at <http://www.elmundo.es/espana/2018/06/17/5b255021268e3ed8638b45a9.html>.

Administration's overall goal to reduce trade deficits without distinguishing between allies and adversaries. In this policy area, Spanish interests will likely tend towards an alignment with the rest of the countries of the EU, given that the US has imposed tariffs on a wide range of European products.

The risk remains (as it does for other European countries) that Trump's lack of popularity and low public-opinion rating in Spain (only 2.2 out of 10) will prompt new political debates over the bilateral relationship. This would not benefit the important security, economic and cultural interests that Spain has at stake in the bilateral relationship with the US (Spain's leading foreign investor). Despite Trump's low popularity in Spain, paradoxically, most Spaniards (64%) consider the US a good ally. This is even higher than last year, implying a certain departure in the positive sense from the more traditional 'personalisation' of the bilateral relationship, which has typically meant that the current leader temporarily occupying the presidency tended to become a decisive variable. It is very possible that the need for US support for Spain on issues as complex as the Catalan independence process have contributed to this new perception of Spanish public opinion.⁶

Given the important interests at stake in the Spain-US bilateral relationship, one of the most important objectives is to maintain stability, regardless of who temporarily

occupies the presidency. In this respect, in the wake of his recent US visit, the King can play a decisive role. It is well known that for decades the US has cultivated a relationship with the King of Spain, perceiving him as a key to the stability and continuity of the bilateral relationship. The King's recent visit only strengthens this position. In complex political circumstances like those today and given the transatlantic political realities of the moment, along with the uncertainty generated by the recent domestic political changes in Spain, the King could play a key diplomatic role in guaranteeing a certain level of stability in the bilateral ties with the US.

Cultural ties have an important position in the bilateral relationship and served as an additional motive for the trip. This was clear from the King's attendance at the 300th anniversary of the founding of both San Antonio and New Orleans (where Spain's 40-year presence –from 1763 to 1803– is more significant than is generally recognised in other parts of the country like the south-west or Florida). The celebrations will publicise the knowledge of Spanish links with states like Louisiana. Such little-known Spanish ties with the US have recently been brought to light by the spreading of new, concrete symbols attached to the bilateral relationship (as with Bernardo de Gálvez).

The US trip also occurred at a moment of controversy over migration issues –as the two countries have generally opposing

⁶ In this regard, see the 39th edition of the BRIE, available at http://www.realinstitutoelcano.org/wps/portal/rielcano_es/encuesta?WCM_GLOBAL_CONTEXT=/elcano/elcano_es/barometro/oleadabrie39.



The Spain-US bilateral relationship has traditionally been the controversial source of much dissent and debate.

positions– but particularly at the European level, where a tightening of EU migration policy is expected at the next European Council on 28-29 June. The domestic debate and division in the US over immigration does not sit well with Spain's traditional aspiration to represent the Hispanic population. But the objective is not very realistic; in any case, it should be subordinated to other more important objectives for the national interest, in line with how other EU countries (like Germany, France and Italy) manage the issue within their bilateral relationships with the US, which is what the current US Administration would prefer. A different question is whether common points can be found on issues of mutual interest (ie, a solution to the Venezuelan crisis in which Spain could play a leading role).

Conclusions

The Spain-US bilateral relationship has traditionally been the controversial source of much dissent and debate. The visit of the Spanish Royals to the US came at a particularly complex moment across several crucial debates unfolding on both sides

of the Atlantic over migration, trade and defence policies.

The 'Jacksonian' posturing of the Trump Administration on these issues has made dealings with the allies (and not just the Europeans) very complex, while the lack of a defined global strategy exposes US foreign policy to abrupt shifts, lending it an unpredictable character. Despite everything (as mentioned above), the lack of hostility towards Spain on the part of the US President reduces the most pernicious effects of such dynamics.

Given the important security, economic, cultural and even domestic political interests at stake, it remains in Spain's best interest to maintain cordial relations with the Trump Administration –even despite the ongoing lack of US awareness as the vital nature of this relationship, as revealed in strategic documents and the public pronouncements of US leaders–. The new Spanish government should avoid committing the mistakes of the past; nor should it place the Spain-US relationship up for a new debate.

Therefore, a policy of continuity should be applied to the bilateral relationship. This will allow Spain to avoid aligning unconditionally with either the US Administration or the European states (who have totally contrary positions), and to strive for an autonomous and neutral stance that guarantees Spain's defence interests without ruling out the possibility that when US and Spanish interests clash its reaction can be tailored and discreet and undertaken within the EU context (just as is expected to happen with trade).

One important factor to keep in mind is the need to dissociate the bilateral relationship from the individual temporarily occupying the US presidency. Spanish public opinion has already begun to make this distinction, seeing the US as a good ally even despite the very negative view on President Trump held by Spanish public opinion. Spanish leaders should be able to make the same distinction.

Security and defence are the most important aspects of the bilateral relationship. Nevertheless, it would be wrong to think that the increase in defence spending is simply to do with the desires of Trump and his predecessors. Expenditure should be seen as a strategic investment in Spain capacities and in its position in the international system –not as an unpopular move prompted by pressure from the US Administration–.

The Royal visit also raises the visibility of the important diplomatic role played by the King in Spanish foreign policy. His contribution could be key to the stabilisation of bilateral relations and as a guarantor of their continuity. While the Royals have prompted controversy, they remain highly important for Spain's interests, particularly in the current moment of the Spain-US bilateral relationship.

Predicción del comportamiento en el suministro seguro de los metales de interés energético: la actualidad del litio, cobalto y grafito

Luis de la Torre Palacios y J. Antonio Espí

¿Cuáles son la causa y los efectos de las principales incertidumbres en el suministro de los metales de interés energético?

Resumen

La irrupción de las nuevas tecnologías en la producción y almacenamiento eléctrico son causa y, hasta cierto punto, efecto, de la necesidad de una producción energética limpia. Sin embargo, los efectos sobre la cadena de suministro de metales y materiales de apoyo se verán, en principio, notablemente afectados por la dimensión y, sobre todo, por la velocidad en lademandaprevisible de estos materiales. Las condiciones de esta demanda y la previsión de su respuesta son el objeto de este análisis.

Análisis

Los metales estratégicos, críticos o supercríticos

La aparición de la idea de los minerales o metales de extraordinario interés coincide con las recientes denominaciones de estratégicos, críticos o supercríticos. Esto se relaciona con el hecho de que, para el normal desarrollo de industrias de carácter estratégico por su elevada tecnología o incluso por su ayuda ambiental, se debe contar con suministros fáciles o asegurados de productos minerales que, muchas veces, no cumplen esas dos condiciones. Sin embargo, esta escasez es siempre relativa o temporal. Las razones de ello hay que buscarlas en las coyunturas del momento o fallos puntuales de la relación oferta/demanda debida a diversas causas.

En el sector de las materias primas de origen en principio natural, la irrupción de una nueva tecnología desata una amplia fantasía respecto al suministro procedente de los recursos de la Tierra. La UE hace años que se ha planteado el problema del suministro seguro de las materias primas necesarias para su industria, en especial para aquellos sectores que utilizan metales no muy abundantes y muchas veces ligados a las nuevas tecnologías, o bien, de la producción con altos índices de sostenibilidad. De ahí nace la línea *Raw Materials*¹ como política para lograr un acceso fiable y sin obstáculos a las materias primas en la UE, así como las acciones que su aplicación ha conllevado en Europa. Entre dichas acciones se encuentra la *Raw Materials Initiative* que fija en 2008 una estrategia para tratar el asunto de las materias primas en la industria en la UE, con publicaciones regulares conteniendo un listado de materias primas críticas, y el *European Innovation Partnership on Raw Materials* como plataforma de grupos de interés para la promoción de la innovación en el sector de las materias primas.

Una forma de racionalizar estos conceptos consiste en agrupar las sustancias naturales en conjuntos que intervienen en las tecnologías de manera más o menos permanente o bien ligadas a cambios relacionados con la innovación. De esta

manera podremos comprender más fácilmente los fenómenos ligados a la demanda.

Las materias primas minerales y la energía Al referirnos a los metales de interés energético, tan solo hacemos la consideración de aquellos que presentan cierta incertidumbre de suministro actual o de futuro a corto y medio plazo. Hablamos de metales escasos dentro de la generación eléctrica porque son demandados por las tecnologías relacionadas, sobre todo, con la generación eléctrica sin carbono. Es decir, se encuentran dentro del cambio de modelo a una generación eléctrica renovable. Tomados de manera muy global, los minerales y metales escasos presentan las siguientes semejanzas:

- En general no son críticos en el sentido definido por la línea *Raw Materials*,² sino más bien escasos al apartarse de la extrema abundancia en la naturaleza.
- Aparecen por necesidades tecnológicas de hoy, pero ya fueron demandados antes (litio, cobalto, tierras raras).
- Su producción hoy es todavía limitada. Casi todos se mueven alrededor de las 100.000 toneladas (o menos) anuales de producción.

1 Véanse COM (2008), "The raw materials initiative – meeting our critical needs for growth and jobs in Europe"; COM (2017), "On the 2017 list of Critical Raw Materials for the EU"; y COM (2014), "Commission communication 'On the review of the list of CRM for the EU and the implementation of the Raw Materials Initiative'".

2 Así referidos por el alto riesgo relativo al acceso al mineral o al metal, y a su vez que resulten de gran importancia económica. Véase Working Group (2014), Report on Critical Raw Materials for the EU, Report of the Ad hoc Working Group on defining critical raw materials.



Una manera de acercarse a los metales considerados críticos, casi siempre escasos, es aprendiendo del comportamiento de otros en situaciones similares.

- Poseen un valor limitado, en general menos de 10.000 millones de euros de producción anual, comparado con el valor de mercado del cobre mundial, de 140.000 millones de euros.
- En la naturaleza aparecen en forma de pequeños depósitos minerales, o bien, que todavía no son muy conocidos.
- Es frecuente que aparezcan acompañando a otros metales.
- Para ellos existe la posibilidad de las sustituciones y el reciclado intenso.
- Existe un riesgo en la adecuación de oferta-demanda y también una fuerte repercusión en los precios.
- Hay posibilidad de cartelización, cuando no de monopolio.

Metodología empleada

Una manera de acercarse a los metales considerados críticos, casi siempre escasos, es aprendiendo del comportamiento de otros en situaciones similares. La creación

de un modelo predictivo sobre el suministro seguro ha de basarse en el conocimiento del stock natural del elemento estudiado y de sus condiciones tecnológicas, y luego en las predicciones de la demanda apoyada en el análisis y aprendizaje de situaciones recientes. Este método de trabajo parte de unos metales de tremenda “criticidad”, como las tierras raras, el tántalo y el cobre por su importancia (primer grupo o grupo de referencia), mientras que el análisis predictivo se realiza sobre el litio, cobalto y grafito (segundo grupo o grupo dilema). De ahí surgen las conclusiones sobre posibles condiciones estratégicas y geopolíticas derivadas muchas veces de la geografía del suministro.

Primer grupo: el cobre

El cobre es un metal rojizo, de brillo metálico previo a su rápida oxidación al aire, relativamente blando, de elevada conductividad eléctrica y térmica, maleabilidad, y resistencia a la corrosión y a las altas temperaturas.

Figura 1. Producción y reservas mundiales de cobre, 2017

	Producción de cobre en miles de toneladas / año	Reservas en miles de toneladas de cobre
Chile	5.330	170.000
Perú	2.390	81.000
China	1.860	27.000
EEUU	1.270	45.000
Otros	8.850	471.000
Total mundial (aprox.)	19.700	>790.000

Fuente: US Geological Service (USGS), 2018.

La importancia de sus aplicaciones –principalmente la generación, transporte y distribución de electricidad, las telecomunicaciones, la construcción y el transporte– lo convierten a partir del siglo XX en imprescindible para el desarrollo económico. En este tipo de metales de gran interés, se analizan:

- Limitaciones impuestas por condiciones del *stock* natural. A pesar de la gran demanda a nivel mundial, no existe riesgo de escasez de mineral de cobre en el medio plazo, al estimarse unos recursos de 5.600 millones de toneladas (Mt). Recuérdese que las reservas minerales son aquella parte de los recursos que pueden ser explotados económicamente con la tecnología y condiciones del momento, o en el muy corto plazo.
- La concentración de la producción. Aunque aproximadamente el 40% de la extracción mineral se centra en dos países, Chile –que decrece– y Perú

–que aumenta–, la larga tradición minera de estos países no presenta riesgos comerciales.

- La variabilidad de los precios. El precio del cobre aumentó un 22% en 2017, negociándose en el entorno de los 7.000 dólares/Mt, debido a las perspectivas de una fuerte demanda, las interrupciones de suministro y la especulación de los inversores. Esto ha supuesto alcanzar los niveles de precios más altos en tres años, impulsado por los datos positivos de China y un dólar más débil.
- Las limitaciones de su sustitución. Aunque se emplean sustitutos, el amplio uso industrial de este metal se debe al valor de sus propiedades en conjunto, que lo convierten en difícilmente reemplazable. Cerca del 70% del cobre mundial producido se emplea en aplicaciones eléctricas o de conductividad y comunicaciones.



El riesgo para el cobre proviene, más que de la oferta, de la demanda, muy condicionada por el papel de China y su crecimiento económico.

- Los factores éticos, sociales y ambientales. La tipología principalmente empleada, los pórfidos, suponen el 60% de la producción, habitualmente a cielo abierto, con grandes movimientos másicos y cada vez menores leyes minerales, aspecto que deberá establecer un límite ambiental, no únicamente económico. La tendencia apunta hacia otras tipologías subterráneas, de mayor ley y menor impacto ambiental.
- El grado de expectativas en la demanda. Condicionada por el papel de principal consumidor de China y su ratio de crecimiento que, aunque se estima se modere, continuará siendo intensivo en el uso de cobre para su actividad económica.
- La existencia de una adecuada cadena de suministro. Una explotación en países de reconocida tradición minera, un comercio internacional de un negocio que lleva funcionando sin

grandes interrupciones por más de un siglo, así como su presencia en las principales bolsas del mundo, alejan las preocupaciones en el medio plazo en su cadena de suministro.

- Los factores políticos. Aunque su producción se localiza principalmente en Chile y Perú, la larga tradición minera en estos países no hace temer la falta de suministro. El riesgo para este metal proviene, más que de la oferta, de la demanda, muy condicionada por el papel de China y su crecimiento económico.

Primer grupo: el tántalo

El tántalo es un metal gris azulado, no tóxico y denso, altamente maleable y químicamente inerte. Sus características únicas son la estabilidad a temperaturas extremas y sus propiedades anticorrosivas. Su uso principal es en condensadores para productos electrónicos de consumo, y electrónica energética.

Figura 2. Producción mundial de tántalo (en forma de óxidos o tantalita pura) y sus reservas, 2017

País	Producción de tántalo en toneladas de Ta2O5	Reservas en toneladas de Ta2O5
Ruanda	390	NA
Congo (Kinshasa)	370	NA
Nigeria	190	NA
Brasil	100	34.000
Otros	220	78.000
Total mundial (aprox.)	1.300	>110.000

Fuente: USGS (2018).

El pico de precio alcanzado en 2012 fue debido al aumento explosivo de la producción de elementos electrónicos de consumo, con las restricciones derivadas de los conflictos de parte de los países productores centroafricanos. Este tipo de metales de interés creciente se caracteriza por:

- Limitaciones impuestas por las condiciones del *stock* natural. El tántalo resulta un metal escaso. Se estiman, mínimo 500 años para agotar, al precio actual, este recurso.
- La concentración de la producción. Existe una importante concentración de la producción, con casi el 63% de la producción mundial en países del África Central.
- La independencia en la producción-coproducción. A menudo se encuentra en depósitos con otros metales de valor

comercial, tales como el litio, el cobalto y el estaño.

- La variabilidad de los precios. Ha sufrido espectaculares aumentos en su precio, seguidos de dramáticos descensos. La capacidad de incremento de suministro de los productores en activo ha resultado muy eficaz.
- Las limitaciones de su sustitución. Dos tercios del tántalo producido se utilizan para construir condensadores, con sustitutos cerámicos, de aluminio y de niobio.
- Los factores éticos, sociales y ambientales. El “conflicto coltán” ha resaltado la necesidad de una cadena de suministro global transparente que limite la comercialización de tántalo en los mercados internacionales. La discutida Ley Dodd-Frank, junto con



China, con una muy moderada producción de minerales primarios, encabeza las importaciones totales de tántalo al 37% y representa en los productos acabados el 60% del mercado mundial.

la legislación complementaria en la UE, exigen que todas las empresas públicas divulguen la fuente de los minerales utilizados en sus productos y certifiquen que no se asocien con violaciones de los derechos humanos. Los yacimientos de tántalo centroafricanos a menudo son explotados de manera artesanal.

- El grado en las expectativas de la demanda. Roskill pronostica que la demanda de tántalo crecerá en un 3,3% entre 2018 y 2026.
- El factor precio. En los últimos años, los precios del tántalo han experimentado reducciones significativas en comparación con 2011, con cifras que oscilan entre los 100 dólares/kg y los 120 dólares/kg de Ta2O5. Hay especialistas que creen que para más de 100 dólares/kg, el mercado de condensadores no podría absorber ese coste.
- La existencia de una adecuada cadena de suministro. En 2016 el 63% del suministro de mina procedía principalmente de Ruanda y de la República Democrática del Congo.

En los últimos años, estos países representaron del 45% al 55% de la producción mundial. Dado que los consumidores potencialmente recurrirán a materiales de bajo coste ofrecidos por los productores australianos de subproductos de litio, esto podría reducir la dependencia actual de los proveedores artesanales. Se piensa que la cadena de suministro primario del tántalo está preparada para demandas futuras. No se comercializa en ninguna bolsa pública de productos básicos.

- Los factores políticos. China, con una muy moderada producción de minerales primarios, encabeza las importaciones totales de tántalo al 37% y representa en los productos acabados el 60% del mercado mundial.

Primer grupo: “las tierras raras”

Las tierras raras se componen de mezclas de óxidos e hidróxidos. Todos son metales, blandos y de color más o menos plateado. Son muy buenos conductores de la electricidad y destacan aún más por sus propiedades magnéticas.

Figura 3. Producción mundial de tierras raras y sus reservas, 2017

País	Producción de tierras raras en toneladas de metal	Reservas en toneladas de tierras raras
China	105.000	44.000.000
Australia	20.000	3.400.000
Rusia	3.000	18.000.000
Brasil	2.000	22.000.000
Otros	4.150	32.160.000
Total mundial	130.000	120.000.000

Fuente: USGS (2018).

La presencia de China a nivel de suministro y demanda, las inspecciones medioambientales, el almacenamiento gubernamental, el aumento de la actividad comercial y el crecimiento de la demanda han tensado la oferta. Este tipo de metales de interés creciente se caracterizan por:

- Limitaciones impuestas por las condiciones del *stock* natural. Aunque los elementos de tierras raras son relativamente abundantes en la corteza terrestre, pocas veces se concentran en depósitos de minerales explotables.
- La concentración de la producción. La producción china acapara el 80% del total mundial. Curiosamente, tan solo posee el 35% de las reservas mundiales.
- La independencia en la producción-coproducción. Aunque es posible encontrar casos de explotaciones con otros metales y minerales acompañando a la producción, son las tierras raras las que mandan.

- La variabilidad de los precios. A mediados del año 2017 los precios spot se situaron en el máximo de tres años, habiendo ganado un 50% en sólo un año. Las tierras raras no son negociadas en mercados abiertos.
- Las limitaciones de su sustitución. Cuando China comenzó a restringir el suministro de tierras raras, las compañías electrónicas japonesas, como respuesta, hicieron esfuerzos para reducir su uso.
- Los factores éticos, sociales y ambientales. Adamas Intelligence observa que la producción ilegal de tierras raras en China parece haber disminuido en 2017.
- El grado en las expectativas de la demanda. China supuso el 66% de la demanda mundial en 2017. Según E. Bulkhalter existe un consenso en que la demanda crecerá un 5% cada año de 2017 a 2022, con los coches eléctricos y las turbinas eólicas. La producción

global tan solo se incrementará un 1%. Así, la demanda excedería a la producción en 2020.

- La existencia de una adecuada cadena de suministro. China domina la producción a tal punto que sus prácticas de exportación resultaron en una decisión de la OMC en 2014, viéndose obligada a eliminar sus cuotas de exportación en 2017. El país mantuvo las cuotas internas de producción, renovó su impuesto a la producción nacional y eliminó los aranceles de exportación, lo que ayudó a bajar los precios. De cara al futuro, se prevé que China establezca un límite anual en su producción a partir de 2020. EEUU y la UE han tomado conciencia y no va a ser demasiado difícil encontrar nuevos yacimientos que superen el nivel de

rentabilidad económica impuesto por las cotizaciones actuales.

- Los factores políticos. Un embargo chino sobre tierras raras no es un escenario imposible. Todos están de acuerdo que el problema ocurre porque China produce tierras raras a un precio mucho más bajo que cualquier otro país, alentando a los países a comprar a China en lugar de invertir en el desarrollo de sus propios suministros.

Segundo grupo: el cobalto

Se encuentra distribuido con amplitud en la naturaleza. Su principal característica es su elevadísima dureza y resistencia al desgaste. Entre sus aplicaciones comerciales más importantes se encuentran la preparación de aleaciones, y ahora, formando parte de las baterías de ión-litio.

Figura 4. Producción mundial de cobalto y sus reservas, 2016

País	Producción de cobalto en toneladas de cobalto metal	Reservas en toneladas de cobalto
Congo (Kinshasa)	63.000	3.400.000
China	7.700	80.000
Canadá	6.900	270.000
Rusia	6.200	250.000
Otros	41.940	2.994.000
Total mundial	126.000	7.000.000

Fuente: USGS (2017).

En 2017, los precios del cobalto en el LME aumentaron casi un 120%, alcanzando en 2018 los 90.000 dólares/Mt gracias a las fuertes perspectivas de demanda de energía eléctrica y las preocupaciones sobre la oferta. Este tipo de metales de interés creciente se caracterizan por:

- Limitaciones impuestas por las condiciones del *stock* natural. En la naturaleza no existen concentraciones de incuestionable envergadura.
- La concentración de la producción. Más del 60% de la producción se encuentra en el Cinturón de Cobre Africano (República Democrática del Congo y Zambia).
- La independencia en la producción-coproducción. En 2016, aproximadamente el 60% del cobalto extraído fue como subproducto del cobre, el 38% como subproducto del níquel y el 2% restante de las minas primarias de cobalto.
- La variabilidad de los precios. El precio del cobalto podría estabilizarse a corto plazo. BMO Capital Markets prevé un precio promedio de entre 68.200 y 72.000 dólares/Mt. El riesgo para la cadena de suministro de la batería de ion-litio permanece, y es probable que los precios continúen al alza.
- Las limitaciones de su sustitución. Existen diferentes tecnologías de cátodos en las baterías ión-litio, que

pueden permitir avanzar hacia una química de menos cobalto.

- Los factores éticos, sociales y ambientales. Más del 50% de la oferta mundial de cobalto procede de la República Democrática del Congo, un país políticamente inestable y con conflictos internos y donde la minería se ha relacionado con el trabajo infantil. El LME (la mayor bolsa de metales) ha pedido a los proveedores que brinden información sobre cómo garantizarán el abastecimiento responsable.
- El grado en las expectativas de la demanda. La expectativa del consumo en baterías representará el 59% de toda la demanda de cobalto en 2020, indicando un aumento del 58% en la demanda de baterías con respecto a los niveles de 2016. Roskill3 cree que la oferta de cobalto se adaptará a la demanda. Hasta el año 2025 parece hasta cierto punto predecible el comportamiento del suministro. Sin embargo, hasta 2050 el esfuerzo de producción demandado puede desbordar un análisis racional ante el desaforado incremento en las futuras necesidades previstas por los fabricantes de baterías.
- El factor precio. Algunos analistas habían predicho que el valor del cobalto aumentaría mucho más que su máximo de 2008 en más de 50 dólares por libra, y esto se está produciendo.

3 Roskill (2018), "Cobalt. Global Industry, Markets & Outlook 2018", <https://roskill.com/market-report/cobalt/>.

- La existencia de una adecuada cadena de suministro. Se estima que en 2017 habrá existido un déficit mundial de 4.000 Mt para estos productos químicos de cobalto refinado y más de 1.000 Mt para el metal cobalto (superaleaciones). Sin embargo, la organización CRU⁴ prevé que el déficit de cobalto metal se reduzca en el mediano plazo (2017-2021), mientras que el déficit químico refinado de cobalto se mantendrá en niveles altos. Es decir, la cadena de suministro parece funcionar en el corto plazo, mientras que en el medio plazo (a partir de 2026) las previsiones no están tan claras.
- Los factores políticos. China produce el 80% de los productos químicos de cobalto del mundo y más del 90% de su suministro procede de concentrados de la República Democrática del Congo.

Segundo grupo: el litio

El litio es un elemento relativamente raro y sus concentraciones suelen ser muy bajas. Se trata del metal más ligero de todos (flota sobre el agua), es blando y de color plateado/gris claro. Tiene un punto de fusión muy bajo y reacciona fácilmente.

Figura 5. Producción mundial de litio y sus reservas, 2017

País	Producción de litio en toneladas de Li metal	Reservas en toneladas de litio
Australia	18.700	1.600.000
Chile	14.100	7.500.000
Argentina	5.500	2.000.000
China	3.000	3.200.000
Otros	1.600	169.000
Total mundial	42.900	14.000.000

Fuente: USGS (2018).

⁴ Compañía especializada en la investigación de mercado en el mundo del cobre y que actualmente realiza trabajos de consultoría sobre materias primas metales, minerales y fertilizantes (www.crugroup.com).

En la actualidad, la producción de litio y su demanda se encuentran relativamente equilibradas. Sin embargo, se avecina un déficit en el suministro que demandará nuevos participantes en el mercado.

Este metal de interés creciente se caracteriza por:

- Limitaciones impuestas por las condiciones del *stock* natural. La mitad de la producción actual de litio procede de yacimientos de roca dura y la otra mitad de salmueras. Se piensa que los recursos disponibles de litio son inmensos.
 - La concentración de la producción. No existen abultadas diferencias en las posibilidades de producción de los países involucrados (Australia, Chile, Argentina y China). Además, en un futuro inmediato, las fuentes de suministro del litio se diversificarán todavía más, al incorporarse litio procedente de salmueras de sondeos petrolíferos, arcillas anómalas en litio y otras más.
 - La independencia en la producción-coproducción. No existen demasiados ejemplos de una importante convivencia entre metales de valor.
 - Las limitaciones de su sustitución. En un futuro, las baterías de ión-litio convivirán con otras tecnologías más innovadoras como posibles sustitutos, destacando metal-aire y electrolito sólido, o las níquel-manganeso-cobalto (NMC).
- Los factores éticos, sociales y ambientales. En la minería del litio no existen factores relacionados con la posible violación de derechos humanos o de importantes agresiones a la naturaleza. Una de las causas es, además de su geografía, el hecho de la necesidad de inversiones importantes para su producción, alejando la sombra de la minería artesanal.
 - El grado en las expectativas de la demanda. El requerimiento de litio entre 2010 a 2100 podría ser de 12 millones a 20 millones de Mt. El límite superior para la demanda de litio es significativamente menor que los aproximadamente 40 millones de Mt de litio de los recursos in situ. China y Europa son los mayores consumidores.
 - El factor precio. El litio representa un pequeño porcentaje de la masa económica de los materiales en las baterías. Incluso un aumento de cinco veces en el precio del litio puede no afectar significativamente el precio del paquete de baterías.
 - La existencia de una adecuada cadena de suministro. La demanda global aumentó un 26% en 2016 y se prevé que crezca un 39% en 2018. La disponibilidad no es limitante, aunque los cuellos de botella en la cadena de distribución pueden desacelerar la fabricación de las baterías.
 - Los factores políticos. El consumo de China fue el 50% del total mundial, dependiendo en gran medida de las

importaciones. El 70% del concentrado de espodumena se importa tan solo de Australia.

Segundo grupo: el grafito

Se trata de un mineral de brillo metálico y color negro. Excelente conductor de calor y electricidad, presenta la mayor resistencia

y rigidez natural de cualquier material, mantiene su resistencia y estabilidad a temperaturas superiores a los 3.600°C, es uno de los agentes de refuerzo más ligeros, presenta una alta lubricidad natural y es químicamente inerte, con una alta resistencia a la corrosión.

Figura 6. Producción mundial de grafito y sus reservas, 2017

País	Producción de grafito en miles de toneladas de grafito puro	Reservas en miles de toneladas de grafito puro
China	780	55.000
India	150	8.000
Brasil	95	70.000
Canadá	30	–
Otros	95	137.000
Total mundial	1.150	270.000

Fuente: USGS (2017).

El grafito se considera clave en la economía de la tecnología ecológica que incluye avances en almacenamiento de energía, vehículos eléctricos, energía fotovoltaica y electrónica. Este tipo de metales de interés creciente se caracteriza por:

- Limitaciones impuestas por las condiciones del *stock* natural. El grafito natural es relativamente abundante en la naturaleza. A pesar de las reservas estimadas en la Figura 6, los recursos mundiales reconocidos de grafito pueden superar los 800 millones de Mt.
- El grafito encuentra aplicaciones en sectores como la energía móvil, la industria del automóvil, los lubricantes, los polímeros conductores, la metalurgia y la industria química.
- La concentración de la producción. En 2017 China fue el productor de grafito más importante del mundo, con el 65% de la extracción mundial y el 35% del consumo. La India es el segundo productor mundial.
- La independencia en la producción-coproducción. Prácticamente no

existen casos donde la producción de grafito se encuentre acompañada de otro metal o mineral de interés económico.

- La variabilidad de los precios. En 2017 sus precios subieron hasta un 40% debido a la mejora de la industria siderúrgica, a los problemas de producción relacionados con el medio ambiente en China y al continuo crecimiento de la demanda de la industria de baterías ión-litio. Alcanza los 1.175 dólares/Mt, desde los 750 dólares/Mt a principios de 2017.
- Las limitaciones de su sustitución. Para muchos de estos usos, no existen sustitutos adecuados. El grafito sintético es muy costoso de producir.
- Los factores éticos, sociales y ambientales. Además de cerrar minas debido a violaciones ambientales, China también está viendo un endurecimiento de las condiciones laborales.
- El grado en las expectativas de la demanda. Se espera que la demanda de grafito supere la oferta en la próxima década. Sólo en el mercado de los vehículos eléctricos, la demanda estimada para 2020 requeriría más de lo que se produce hoy en todo el mundo.
- La existencia de una adecuada cadena de suministro. La India y China (ahora con un arancel de exportación del 20%) han estado frenando el

suministro de grafito para el consumo interno. China está consumiendo más grafito, retirándose un poco del mercado internacional para exportar los productos terminados. No obstante, la adecuación de la cadena de suministro, a corto plazo, no debería ser un problema insuperable.

- Los factores políticos. Los países de Asia-Pacífico representan el mercado de más rápido crecimiento para el grafito. Factores tales como el bajo coste de la mano de obra y los recursos naturales de grafito proporcionan un crecimiento sostenible del mercado (especialmente en China) incluso en condiciones de poca demanda. Se prevé que China tenga un crecimiento sostenido respaldado por sus inversiones en el extranjero. La industria india del grafito tiene ventajas competitivas que, junto con el desarrollo del sector del acero, explica que se mantenga en segundo lugar.

Conclusiones

Consecuencias del análisis del primer grupo de metales de interés energético (cobre, tántalo y tierras raras)

Este grupo se ha creado y analizado por haber superado el ciclo de elevación desmesurada de los precios alrededor del año 2011. Para comprender el significado de los precios de las materias primas minerales en relación con el *stock* natural que las contiene, conviene tener en cuenta que:



Los precios son indicadores de la escasez momentánea de los recursos minerales y, al mismo tiempo, actúan como reguladores del suministro.

- Los precios son indicadores de la escasez momentánea de los recursos minerales y, al mismo tiempo, actúan como reguladores del suministro.
- También son sensibles e indican la dificultad de extracción, la rareza y las necesidades tecnológicas.
- Son desencadenantes de episodios de violación de derechos sociales y agresiones ambientales.
- Los precios también son indicadores de la necesidad o eficacia del metal. Así, en el cobre, la sociedad no encuentra otro elemento más eficaz en la fabricación de devanados de motores y de algunas conducciones eléctricas y, por ello, a pesar de su abundancia, mantiene un precio relativamente elevado respecto a sus competidores de uso. Esto marca su verdadero nivel de precio en los últimos años.

En el primer grupo, resaltan las singularidades de las tierras raras, ya que no son todas homogéneas respecto a su demanda o su precio, puesto que

actualmente la presencia del neodimio y praseodimio en los imanes permanentes de alta eficacia los presenta como los de mejor futuro. El tántalo comparte el sentimiento de ser un elemento escasísimo y caro, cuando esto ya no es así. Además, nos olvidamos de la trascendencia eléctrica que posee el cobre. Por otro lado, la respuesta del *stock* natural a una fuerte demanda está asegurada en las tierras raras, con una vida de 920 años al consumo actual, según la valoración última del USGS, en el tántalo de 85 a 500 años, según las fuentes consideradas, y de 40 a 280 años para el cobre. La concentración de la producción resulta impresionante en el caso de las tierras raras y menos abultada en el tántalo. Siempre la presencia china resulta principal en este sentido, acaparando el 80% de la producción y el 66% de la demanda de las tierras raras o encabezando las importaciones de tántalo al 37%.

La dependencia de la coproducción con otro metal tampoco resulta definitiva en los tres casos considerados. Tan solo el tántalo se encuentra muchas veces asociado a la producción de otros metales dominantes. En los tres metales del grupo



El crecimiento de la demanda es una característica común a los tres metales y la cadena de suministro, en general, siempre se ha adaptado a ella, a pesar de haber existido varios picos de un cierto desabastecimiento momentáneo.

de referencia existe una cierta calma actual en la volatilidad de sus cotizaciones, una vez superados ciclos de un escandaloso desarrollo alcista de sus precios. La amenaza de la sustitución por metales más económicos subsiste en los tres considerados y son conocidos diversos esfuerzos por lograrlo o, al menos, reducir su consumo. En el aspecto de afección ambiental o sentido ético de ciertas formas de producción, destaca el tántalo como sostenedor de conflictos, aunque se haya abusado de esta concepción. En los tres casos la conciencia está viva y las soluciones llevan aplicándose desde hace tiempo.

El crecimiento de la demanda es una característica común a los tres metales y la cadena de suministro, en general, siempre se ha adaptado a ella, a pesar de haber existido varios picos de un cierto desabastecimiento momentáneo. La presencia de nuevos recursos, en los tres casos, es una realidad constatada, además de las medidas para aumentar el reciclado que, a causa de sus precios, siempre ha sido interesante. El sentido político

relacionado con la producción de los tres metales considerados resulta muy evidente, resaltando, incluso, las acciones directas de China sobre el suministro de tierras raras. Pero la acción de este país no se ha limitado a este caso, sino que está presente de diversas maneras en todos los demás.

Consecuencias del análisis del grupo dilema de metales de interés energético (cobalto, litio y grafito)

El segundo grupo lo componen metales (o minerales) que se enfrentan a una situación de demanda realmente escalofriante, con modelos de crecimiento muy inciertos, al estar ligados a la producción de los elementos fundamentales de los acumuladores del coche eléctrico. Estos elementos son el cobalto, el litio y el grafito. Resumiendo esta situación, los horizontes que se manejan habitualmente son los cercanos (hasta 2025) y, en el medio plazo, alcanzando el año 2050. Como singularidades de los tres considerados, se destaca la anímica demanda del cobalto, sin encontrar todavía su sentido, la variedad de suministros posibles para el litio y la sosegada situación del grafito, que parece

todavía no enterado de lo que sucede a su alrededor. Tal como ocurría en el primer grupo o de referencia, el stock natural está muy capacitado para suministrar lo que se pedirá de él en pocos años. Así, existen de 300 a 1.000 años de posible producción de litio a la demanda actual, dependiendo de las fuentes consultadas, de 230 a 800 años de grafito natural y mucho más controvertidos resultan los posibles años de suministro para el cobalto (65 años según el USGS).

La concentración actual de la producción es alta en el grafito (solamente China produce el 65%). También alta, aunque pasajera, en el cobalto (60% de la RDC) y moderada, y aún lo será más, en el litio. La influencia de la coproducción es casi inexistente en el litio y en el grafito, pero importante en el cobalto. Mientras que en el grafito existe una cierta estabilidad en los precios, en el litio y, sobre todo, en el cobalto, la subida de sus cotizaciones ha sido explosiva (casi cuatro veces en menos de tres años). La posibilidad de sustitución en las tres sustancias de momento resulta difícil, aunque no se ceja en ello, intentando al menos reducir su consumo unitario. Respecto al aspecto ambiental y ético de las producciones de las tres sustancias, la consideración ambiental se encuentra más o menos desarrollada en el litio y en el grafito, mientras que en el cobalto, sobre todo la producción centroafricana, se le asignan influencias de sostenimiento de conflictos que, además de ser necesario su esclarecimiento, se han habilitado medidas para evitarlas.

Las tres sustancias albergan una demanda creciente y sostenida que ha provocado el aumento explosivo de sus precios, a excepción del grafito. También, este mineral se aparta un poco de la incertidumbre provocada por esa desmesura en la demanda. El litio y el cobalto se enfrentan al dilema de disponer de una cadena de suministro que se controla más o menos a corto plazo, pero que resulta incierta para los modelos de producción de automóviles eléctricos en el horizonte de 2050. Respecto a la posibilidad de nuevos recursos, en el grafito no supondrá ningún problema aumentarlos a partir de diversas fuentes. También existen variadas alternativas para el litio, y muchas menos y más difíciles para el cobalto (nódulos marinos, sobre todo). Por otro lado, en el aspecto político, la presencia de China es abrumadora. China, aunque no es una importante explotadora de recursos minerales de cobalto y litio, está presente en el 80% de los productos químicos del cobalto, necesarios para las baterías ión-litio. Además, participa con el 50% en la producción del litio que se comercializa en el mundo y, por supuesto, es líder en producción de grafito, con un 65% del total.

Pronóstico sobre el suministro de cobalto, litio y grafito al mercado mundial
El grafito no presentará importantes problemas de abastecimiento ni a corto ni a medio plazo. Tanto el stock natural hasta hora explotado como las posibilidades que ofrece el mismo modelo son más que suficientes para asegurar el abastecimiento futuro. Además, la presencia china se encuentra en declive, aunque aún resulta decisiva.

Sin embargo, el cobalto y el litio son otra cosa. Ambos, en principio, no presentan problemas de suministro cuando su extracción se contempla con la medida de la producción actual. Ya en el corto plazo (hasta el año 2025) se pueden producir ligeros desabastecimientos, posiblemente corregidos por la fuerza de los precios actuales, que fomentan el aumento de producción, el desarrollo de innovaciones de sustitución y la reducción del consumo unitario. Esto ha sucedido en el primer grupo, con el tántalo y las tierras raras. En el medio plazo, aplicando un modelo predictivo de necesidades de abastecimiento para las baterías consumidas por más de 500 millones de vehículos eléctricos, la cadena de suministro necesaria para la demanda

de litio y, sobre todo, del cobalto, no resiste a una propuesta coherente. No obstante, sería la primera vez que se produciría un desabastecimiento profundo, y tal como ha ocurrido con los metales del primer grupo, la adecuación de las otras fuerzas que afectan al mercado ha sido suficiente para ir moldeando la definitiva cadena de suministro.

Como elemento distorsionador se encuentra la presencia china en todas y cada una de las sustancias en conflicto, aunque la unión de intereses de la economía china con la occidental hasta ahora no ha producido un verdadero problema directo de abastecimiento.

¿Una nueva agenda? La narrativa de la seguridad en el discurso europeo del desarrollo

Iliana Olivié y Aitor Pérez

Una serie de medidas adoptadas por la UE en el ámbito de la política de desarrollo y las controversias que las acompañan parecen indicar una progresiva orientación de la ayuda europea hacia objetivos de seguridad. Sin embargo, aplicando un análisis de discurso a los principales textos de la UE en materia de desarrollo se concluye que, en realidad, las cosas quizá no han cambiado tanto: la seguridad siempre estuvo ahí.

Resumen

El Reglamento del Instrumento para contribuir a la Estabilidad y la Paz (IcSP), que forma parte del sistema de ayuda de la UE desde 2014, ha sido enmendado recientemente para ampliar su ámbito de acción al terreno militar. La política europea de vecindad fue revisada en 2015 para integrar la promoción del desarrollo, la seguridad y la democracia. Ese mismo año se desgajó del gran Fondo Europeo de

Desarrollo un Fondo fiduciario para África centrado en la estabilidad y el control de las migraciones irregulares.

Todas estas medidas buscan explícitamente facilitar la orientación de la ayuda europea hacia objetivos de paz y estabilidad. Ello es coherente con la Estrategia Global de la UE, pero para algunos actores de la sociedad civil es parte de una reacción insolidaria de la UE ante los problemas del Mediterráneo y de África y, por tanto, contraria a los principios que deberían guiar la AOD.

El debate acerca de la securitización de la ayuda ha llegado también al ámbito académico. Algunos autores, a partir del concepto del nexo seguridad-desarrollo, deducen que la respuesta política natural sería la de vincular la política de seguridad y la de cooperación, así como sus respectivas herramientas. Otros afirman que la seguridad está cambiando el discurso, la asignación de fondos y las estructuras de gestión de la ayuda, de forma que se desplazan a otros objetivos como, por ejemplo, la igualdad de género.

Está literatura académica, basada en resúmenes e interpretación de los autores, siempre aporta evidencias sobre episodios de securitización pero deja dudas pendientes IcSP y preguntas abiertas. Por ello, para comprobar este cambio de discurso, se ha hecho un análisis de contenidos con técnicas estandarizadas.

Más concretamente, se ha medido la presencia de tres paradigmas distintos del desarrollo en las versiones 2005 y 2017 del Consenso Europeo de Desarrollo: el paradigma del desarrollo social, el paradigma del desarrollo sostenible y el paradigma del nexo seguridad-desarrollo. La conclusión es que los tres paradigmas conviven en el discurso de ambas épocas y que la seguridad no ha ganado un peso significativo en el mismo.

Análisis¹

Cambios en la ayuda europea

En los últimos años, la UE ha introducido una serie de elementos en su sistema de ayuda exterior orientados a objetivos de seguridad. En 2014, por ejemplo, se lanzó el Instrumento para contribuir a la Seguridad y la Paz (IcSP) dentro del marco financiero plurianual vigente hasta 2020 (UE, 2014). Este instrumento se dedica a temas como la gestión de crisis, la consolidación de la paz, la ciberseguridad o la lucha contra el terrorismo y los tráfico ilícitos y es el fondo

temático más importante de los gestionados por la Comisión Europea.²

Otro de los fondos de AOD europea con carácter transversal es el Instrumento Europeo para la Democracia y los Derechos Humanos. Ambos temas, la seguridad y la democracia, han guiado una revisión de la Política Europea de Vecindad en 2015 con consecuencias presupuestarias. La reforma del sector de seguridad pasa a estar entre las prioridades del Instrumento Europeo para la Vecindad y el reparto geográfico de este fondo se vincula al progreso de los países receptores en su democratización, objetivo que la UE ha vinculado también al desarrollo y la paz en la región (EU, 2015b).

En ese mismo año, el FED y otras partidas presupuestarias de la UE se utilizaron para constituir el Fondo fiduciario de emergencia para la estabilidad y atención a las causas fundamentales de la migración irregular y las personas desplazadas en África, al cual se sumarían contribuciones bilaterales de los Estados miembros. Según su normativa (EU, 2015a), esta financiación se está empleando en la región del Sahel y el Lago Chad, el Cuerno de África y África del Norte en proyectos de seguridad y gestión migratoria, así como intervenciones frente a problemas económicos y sociales que se relacionan con el desplazamiento forzoso y la migración irregular.

¹ Agradecemos muy sinceramente a nuestros colegas Félix Arteaga y Carola García-Calvo sus valiosos comentarios a este texto.

² La mayor parte de la ayuda europea la componen fondos con orientación geográfica. Estos fondos son el Fondo Europeo de Desarrollo (FED), el Instrumento Europeo para la Vecindad (IEV), el Instrumento de Cooperación para el Desarrollo (ICD) y el Instrumento Pre-Adhesión (IPA).



Hay ONG de desarrollo y analistas de la política de cooperación que consideran que vincular la ayuda a la seguridad supone desviarla de su objetivo de reducción de la pobreza.

Las ayudas de la UE bajo este enfoque de seguridad y desarrollo se materializan en intervenciones en el sector de la seguridad (por ejemplo, formación policial o equipamiento para el control de fronteras) e intervenciones en otros sectores con un planteamiento de seguridad (por ejemplo, políticas de juventud en contextos de radicalización violenta). Según fuentes de la Comisión Europea, estas ayudas computan como AOD en la mayoría de los casos, pero gracias al IcSP, la ayuda exterior europea puede también financiar intervenciones fuera de los límites de la normativa del CAD.³

No obstante, debido a su propia legislación y no a los estándares de la OCDE, la UE no ha entrado hasta ahora en el ámbito militar lo cual, según el Servicio Europeo de Acción Exterior y la Comisión, le ha restado capacidad para contribuir a la seguridad (UE, 2016a). Esta limitación habría sido subsanada con una reciente enmienda al IcSP (UE, 2017b) que permitiría financiar la formación y equipamiento de fuerzas armadas.

Todas estas modificaciones del marco normativo de la ayuda se han hecho invocando el principio de coherencia de la acción exterior. En efecto, la Estrategia Global sobre Política Exterior y de Seguridad de la UE (2016b) propone buscar por medio del desarrollo, la diplomacia y la política común de seguridad y defensa (PCSD) el refuerzo de las capacidades de los países socios para crear seguridad en el marco del Estado de Derecho y la resiliencia de las sociedades y los estados de la vecindad europea es una de sus prioridades.

Controversias sobre el nexo seguridad-desarrollo

Las medidas anteriormente descritas no han estado exentas de polémica. Como se puso de manifiesto en un seminario organizado recientemente por el Real Instituto Elcano, hay ONG de desarrollo y analistas de la política de cooperación que consideran que vincular la ayuda a la seguridad supone desviarla de su objetivo de reducción de la pobreza (Lledó, Muñoz y Pérez, 2017). En su lugar, proponen redoblar los esfuerzos de la cooperación en el otro extremo del nexo

³ El IcSP es uno de los denominados Instrumentos de Política Exterior y en su gestión participan tanto el Servicio Europeo de Acción Exterior como la Dirección General de Desarrollo.

seguridad-desarrollo argumentando que la reducción de la pobreza es un factor de paz y estabilidad a largo plazo.

Los críticos además relacionan esta evolución de la ayuda de la UE con su controvertida reacción a la llegada de refugiados: externalización de centros de internamiento, incumplimiento de tratados internacionales y acuerdos sobre cuotas de acogida e incluso algunos gestos y discursos xenófobos. De esta forma, el apoyo europeo al nexo seguridad-desarrollo ha sido presentado como una reacción insolidaria y, por tanto, contraria a los principios que deberían guiar la ayuda al desarrollo.

¿Qué nos dice la literatura académica sobre la securitización de la ayuda?

El debate acerca de la securitización de la ayuda ha trascendido el debate público y político para ser tratado también en el ámbito académico. La base conceptual de la securitización se encuentra en lo que se ha denominado el nexo seguridad-desarrollo (véanse, por ejemplo, Faust y Messner, 2004, y Keukeleire y Raube, 2013). Si se acepta la asunción de la que seguridad es una precondition para el desarrollo y que el desarrollo lleva a mayores niveles de seguridad, la respuesta política natural sería la de vincular la política de seguridad externa y la de cooperación internacional para el desarrollo, así como sus respectivas herramientas. Es precisamente este

vínculo político el que abre la puerta a la securitización de la ayuda: hay un riesgo de que los objetivos de desarrollo se vean desplazados por los de seguridad en esta visión holística de la acción internacional (Faust y Messner, 2004).⁴

La securitización de la ayuda se convirtió en una cuestión de gran relevancia en el debate político tras los ataques terroristas del 9 de septiembre de 2001 (Miles, 2013; Brown *et al.*, 2016). Por este motivo, encontramos un número creciente de publicaciones académicas sobre la cuestión durante los años 2000 y 2010. Varias de ellas se centran en la UE como actor político global. Es el caso, por ejemplo, de Furness y Ganzle (2016) quienes exploran la securitización de la acción exterior de la UE en tres niveles diferenciados: (1) el discurso de la ayuda; (2) sus mimbres institucionales; y (3) el patrón de distribución de la ayuda europea. A nivel discursivo, sintetizan los contenidos de una serie de documentos institucionales y declaraciones políticas, llegando a la conclusión de que el nexo seguridad-desarrollo está crecientemente presente en la narrativa de la UE (aunque esto no tenga por qué implicar, necesariamente, una securitización *de facto* de la ayuda desembolsada). En la misma línea y refiriéndose particularmente a la UE, Keukeleire y Raube (2013) observan la securitización de la política de desarrollo de la Unión a través de cuatro ópticas: (1) el discurso; (2) los instrumentos políticos; (3) la

4 A menudo, la definición de securitización de la ayuda lleva implícita una valoración negativa, pero el concepto del nexo seguridad-desarrollo justifica la posibilidad de orientar la ayuda simultáneamente a objetivos de seguridad y desarrollo. En este artículo se emplea el término securitización de la ayuda para designar a la introducción de objetivos de seguridad en las estrategias de ayuda al desarrollo sin intención normativa alguna.



El apoyo europeo al nexo seguridad-desarrollo ha sido presentado como una reacción insolidaria y, por tanto, contraria a los principios que deberían guiar la ayuda al desarrollo.

acción política; y (4) el marco institucional. En lo que se refiere al discurso, y en la misma línea que Furness y Ganzle (2016), los autores resumen los contenidos de textos institucionales clave de la UE, para llegar a conclusiones similares. Orbie y Del Biondo (2015) exploran si la ayuda europea al Chad ha sido securitizada, para concluir que no lo ha sido y que, aunque los instrumentos de gobernanza democrática de la UE se habrían visto “contaminados” por aspectos securitarios, ni la cooperación internacional para el desarrollo y ni la ayuda humanitaria lo han estado.

Brown *et al.* (2016) recogen las conclusiones de un libro colectivo sobre securitización de la ayuda que recorre los principales donantes (EEUU, el Reino Unido, Japón, Francia y Canadá), incluyendo la UE. Con un método similar al de los estudios citados previamente, observan una tendencia hacia la securitización de la ayuda que se manifiesta en un patrón cambiante de: (1) el discurso de la ayuda; (2) la asignación de la ayuda; y (3) el entramado institucional. La securitización de la ayuda también sería palpable en el desplazamiento de otras agendas de desarrollo, como la de género.

En todos estos casos, las técnicas de investigación utilizadas son los resúmenes e interpretaciones que hacen los mismos autores de los textos oficiales acompañados, eventualmente, de entrevistas semi-estructuradas. Un estudio realizado por Petrikova y Lazell (2017) lleva a cabo un análisis cualitativo del discurso de varios documentos oficiales con un método algo diferente. Estudian el comportamiento de agentes multilaterales (concretamente, el PNUD, la Comisión Europea y el Banco Mundial) codificando textos oficiales como los Informes de Desarrollo Mundial del Banco Mundial. Concluyen que, en el discurso de la política de desarrollo, la aproximación a los países afectados por el conflicto se sustenta en dos asunciones relacionadas entre sí. La primera es que el subdesarrollo y el conflicto se refuerzan mutuamente en el Sur global. No puede haber seguridad sin desarrollo ni desarrollo sin seguridad. La segunda asunción que guía el relato de las tres instituciones es que la ayuda al desarrollo puede ser una herramienta para mejorar la seguridad y prevenir los conflictos en el Sur global.

En definitiva, la literatura académica sobre la materia halla, por lo general, evidencias

de episodios de securitización que dejan, sin embargo, dudas pendientes y preguntas abiertas. En primer lugar, a pesar de que la UE en su conjunto (o la Comisión Europea específicamente) haya sido analizada como donante desde este ángulo de la securitización, los métodos empleados (el resumen e interpretación propia de los autores) dejan un amplio margen al criterio del autor. Sería quizá interesante emplear alguna técnica estandarizada de análisis de contenidos para el seguimiento del discurso de securitización. En segundo lugar, la mayor parte de los trabajos publicados toman instantáneas de dicha securitización y no tanto películas que nos permitan calibrar la evolución del discurso hacia una mayor (o menor) securitización. En tercer lugar, a pesar del énfasis en que la securitización se ha relacionado con los atentados del 11 de septiembre de 2001, quizá el punto de inflexión para la UE no esté tanto en 2001 como algo más tarde. Existe una percepción generalizada de que ha sido la Gran Recesión de 2009 y años sucesivos (con su larga estela de aumento de las desigualdades, desafección de las sociedades respecto de las instituciones públicas y sus representantes políticos, bajada de perfil de la agenda internacional respecto de las nacionales y un largo etcétera), así como los conflictos y riesgos en la vecindad Sur posteriores a las primaveras árabes y su impacto en los movimientos de migrantes y refugiados, los que pueden haber tenido un mayor efecto en el relato europeo de la ayuda.

¿Se ha securitizado la narrativa europea de la ayuda?

Una forma de responder a estas preguntas es, al igual que han hecho otros autores, analizando el contenido de textos clave de la UE en materia de cooperación al desarrollo. El primer paso consistiría, pues, en identificar dichos textos. Podría decirse que el texto estratégico e ideológico que mejor define la visión europea de la ayuda al desarrollo es el Consenso Europeo de Desarrollo. Negociado entre las instituciones europeas y los Estados miembros, es posiblemente el que mejor refleja el sentir de la UE como grupo, asumiendo las importantes diferencias ideológicas (acerca de la ayuda, y también en general) que puedan prevalecer en el seno de la Unión. Además, existen dos únicos textos de esta naturaleza, uno publicado en 2005 (Comisión Europea, 2006) y, por lo tanto, con anterioridad al estallido de la crisis financiera de 2008, y en 2017 (UE, 2017), con posterioridad a la Gran Recesión, el recrudecimiento del conflicto en Oriente medio y el aumento de movimientos migratorios. El análisis comparado permitiría, pues, observar la evolución del discurso securitario y a la luz de estos acontecimientos económicos, políticos y sociales.

Para evitar que el grueso de la interpretación de los textos recaiga enteramente en nuestra propia lectura, de forma similar a Petrikova y Lazell (2017) hemos codificado ambos textos. Nuestra aproximación es algo diferente: no tratamos de buscar una

vinculación entre conceptos (por ejemplo, seguridad y desarrollo) sino la prevalencia de unas ideas acerca de la cooperación frente a otras. Concretamente, preguntamos a estos dos textos en qué medida el paradigma del desarrollo social, sintetizado en la agenda de los Objetivos de Desarrollo del Milenio (ODM), vigente durante los años 2000 y hasta mediados de esta década, ha

dado paso a su heredera natural, la agenda de los Objetivos de Desarrollo Sostenible (ODS), aprobados en septiembre de 2015 o, más bien, a una agenda de seguridad que permea la cooperación al desarrollo de la Unión. Para ello, es necesario establecer una serie de códigos, correspondientes a cada uno de los tres paradigmas (Figura 1).

Figura 1. Paradigmas de desarrollo y familias de códigos

1	Agenda o paradigma de desarrollo social	2	Agenda o paradigma de desarrollo sostenible	3	Agenda o paradigma de seguridad
1.1	Pobreza / erradicación de la pobreza	2.1	Desarrollo económico / creación de empleo / trabajo decente	3.1	Terrorismo / contraterrorismo / radicalización
1.2	Hambre / seguridad alimentaria / malnutrición	2.2	Derechos políticos / derechos humanos / gobernanza	3.2	Migración / movilidad / control de fronteras / refugiados / desplazados / desplazamientos
1.3	Género	2.3	Sostenibilidad medioambiental / cambio climático	3.3	Estados o países frágiles o fallidos
1.4	Educación	2.4	Igualdad / equidad / desigualdad / inequidad	3.4	Conflicto / prevención de conflictos / intervención posconflicto
1.5	Salud	2.5	Bienes comunes / esfuerzos comunes / intereses comunes / bienes públicos globales	3.5	Estabilidad / inestabilidad
1.6	Solidaridad / imperativo moral / responsabilidad			3.6	Autoayuda / interés propio / interés nacional

Fuente: elaboración propia.



El paradigma del desarrollo social responde, de forma general, a una lógica Norte-Sur en la que los donantes (por lo general el Norte global) tienen una responsabilidad moral, una obligación legal y/o un sentimiento de solidaridad para con el Sur global.

Podría argumentarse que existen objetivos o metas que pertenecen a más de una agenda. Por ejemplo, la lucha contra el hambre es parte integrante de los ODM (paradigma 1) pero también de los ODS (sintetizados en el paradigma 2). Asimismo, la paz puede formar parte del paradigma de la seguridad (3) pero es también el ODS 16 (paradigma 2). Lo que estamos tratando de capturar con esta familia de códigos no es tanto el contenido de las agendas políticas como las principales ideas que las definen. Así, los ODM fueron sobre todo una agenda de desarrollo social (1), en la que los donantes estaban llamados a centrarse en cuestiones de pobreza (1.1), hambre (1.2), género (1.3), educación (1.4) y salud (1.5). Si bien dichos ODM también integraban un objetivo en materia medioambiental, no es hasta la aprobación de los ODS que la agenda medioambiental y de cambio climático (código 2.3) pasa a ser una parte nuclear (quizá la más importante) de la agenda de desarrollo global. Este paradigma de desarrollo sostenible (2) se define, además, y a diferencia del de los

Objetivos del Milenio, en que asume la naturaleza compleja de los procesos de desarrollo, que no se limitan a su vertiente social. Dicho ámbito social del desarrollo va de la mano, necesariamente, del desarrollo económico –interpretado en este paradigma como un crecimiento sostenido, sostenible y generador de empleo decente (2.1)– y del político (2.2). Se caracteriza también por su énfasis en la desigualdad (2.4). Por último, el paradigma securitario (3) recoge los conceptos clave previamente definidos por la literatura académica, que serían los del terrorismo y la radicalización (3.1), las migraciones y los refugiados (3.2), los Estados fallidos o frágiles (3.3), los conflictos y su prevención (3.4), y la estabilidad (3.5).

El paradigma del desarrollo social responde, de forma general, a una lógica Norte-Sur en la que los donantes (por lo general el Norte global) tienen una responsabilidad moral, una obligación legal y/o un sentimiento de solidaridad para con el Sur global (1.6). Esta lógica Norte-Sur viene a romperse (o al menos matizarse) con el paradigma

del desarrollo sostenible, que hace un mayor énfasis en los bienes públicos globales (como el clima) y por lo tanto en la necesidad de que el esfuerzo sea colectivo, puesto que también lo son los intereses (2.5). Sin embargo, el paradigma de la

seguridad sí vendría a hacer una distinción Norte-Sur (al igual que el paradigma del desarrollo social) en la que, en este caso, se establece una relación internacional que llama a la protección de los intereses propios (3.6).

Figura 2. Paradigmas de desarrollo social, desarrollo sostenible y seguridad en el discurso de la UE (en % de apariciones de cada familia de códigos respecto del total de citas codificadas)

	Paradigma de desarrollo social	Paradigma de desarrollo sostenible	Paradigma de seguridad
Consenso Europeo de Desarrollo 2005	47,6	37,3	15,1
Consenso Europeo de Desarrollo 2017	29,3	55,2	15,5

Fuente: elaboración propia.

Los resultados coinciden con estudios previos sobre la presencia del discurso securitario en la narrativa de la ayuda europea. Este paradigma está presente tanto en el Consenso Europeo de Desarrollo de 2005 como en el de 2017. Si bien se produce un ligero aumento de su peso (de 15,1% en 2005 a 15,5% en 2017), éste no es el mayor cambio discursivo que se produce entre los dos documentos (Figura 2). Dicho cambio sería la transición del paradigma del desarrollo social al desarrollo sostenible. Si el primero explica el 47,6% del texto codificado en 2005, su peso baja al 29,3% en 2017. El paradigma del desarrollo sostenible sigue la evolución contraria, subiendo del 37,3% en 2005 al 55,2% en 2017. Esto último estaría en coherencia

con la transición de la agenda global de desarrollo, de los ODM para el período 2000-2015, a los ODS para los siguientes tres lustros.

Por consiguiente, según este análisis, los recientes cambios en la ayuda europea vinculados a la seguridad no se pueden interpretar como un cambio de paradigma. De hecho, en el año del primer consenso europeo de desarrollo, la Comisión Europea participaba en la construcción de otro consenso más amplio: el de la Red sobre Conflictos, Paz y Cooperación para el Desarrollo del Comité de Ayuda al Desarrollo de la OCDE que precisamente versaba sobre la pertinencia de apoyar en los países receptores de ayuda sistemas

de seguridad eficientes y sujetos al control democrático, como condición necesaria para un ambiente favorable al desarrollo OCDE (2005). Además, es fácil encontrar antecedentes de las medidas descritas al inicio de este documento en otras medidas de épocas anteriores (por ejemplo, el IcSP es una evolución del Instrumento para la Estabilidad, vigente en el período 2008-2013) por lo que podríamos estar ante un cambio gradual que afecta a las herramientas y las capacidades de la ayuda al desarrollo más que a su marco teórico-normativo.

Conclusiones

Según nuestro análisis, el discurso europeo sobre la ayuda no se ha securitizado en años recientes. Más concretamente, el paradigma del nexo seguridad-desarrollo tiene un peso en el consenso europeo de desarrollo adoptado en 2017 similar al que tenía en 2005.

Esto no quiere decir que la AOD de la UE no se haya securitizado efectivamente, para lo cual habría que analizar el gasto de esta política en lugar de sus bases conceptuales, sino que este cambio no podría atribuirse a un cambio de paradigma. Sus causas habría que buscarlas tal vez en cambios en las necesidades de los destinatarios de esta política o en la revisión y mejora gradual de sus instrumentos.

Por otro lado, nuestro análisis revela también que otros paradigmas del desarrollo sí han sufrido cambios dentro del Consenso de la UE. El paradigma del desarrollo social, vinculado a la agenda de desarrollo del

milenio, ha perdido peso en beneficio del desarrollo sostenible, vinculado a la Agenda 2030. En todo caso, los tres paradigmas conviven y han convivido en la política de desarrollo europea en el cambio del milenio y en la actualidad.

Referencias bibliográficas

- Brown, Stephen, Jörn Grävingholt y Rosalind Raddatz (2016), "The securitization of foreign aid: trends, explanations and prospects", en Stephen Brown y Jörn Grävingholt, *The Securitization of Foreign Aid*, Palgrave Macmillan, cap. 11, pp. 237-255.
- Faust, Jörg, y Dirk Messner (2004), "Europe's new security strategy – challenges for development policy", *Discussion Paper*, n° 3/2004, German Development Institute (Die).
- Furness, Mark, y Stefan Gänzle (2016), "The European Union's development policy: a balancing act between 'a more comprehensive approach' and creeping securitisation", en Stephen Brown y Jörn Grävingholt, *The Securitization of Foreign Aid*, Palgrave Macmillan, cap. 7, pp. 138-162.
- Keukeleire, Stephan, y Kolja Raube (2013), "The security-development nexus and securitization in the EU's policies towards developing countries", *Cambridge Review of International Affairs*, vol. 26, n° 3, pp. 1-17.
- Lledó, Elisa, Luis Muñoz y Aitor Pérez (2017), El nexo seguridad-desarrollo, ¿Cómo abordarlo en el V Plan director de la cooperación española?, documento de relatoría, Real Instituto Elcano.

- Miles, William F.S. (2012), "Deploying development to counter terrorism: post-9/11 transformation of US foreign aid to Africa", *African Studies Review*, vol. 55, nº 3, pp. 27-60.
- Orbie, Jan, y Karen Del Biondo (2015), "The European Union's 'comprehensive approach' in Chad: securitisation and/or compartmentalisation?", *Global Society*, vol. 29, nº 2, pp. 243-259.
- Petrikova, Ivica, y Melita Lazell (2017), "Multilateral donors and the security-development nexus: discourse and practice in conflict-affected states", *Conflict, Security and Development*, vol. 17, nº 6, pp. 493-516.
- UE (2006), *The European Consensus on Development*, DE 129, Comisión Europea, junio.
- UE (2014), *Reglamento del Instrumento para contribuir a la estabilidad y la paz*, Parlamento Europeo y Consejo, 11/III/2014.
- UE (2015a), *Fondo fiduciario de emergencia de la Unión Europea para abordar las causas últimas de la migración y regular y el desplazamiento forzoso en África*, nota de prensa, Comisión Europea, 12/XI/2015.
- UE (2015b), *Review of the European Neighbourhood Policy*, Comisión Europea, noviembre.
- UE (2016a), *Elementos para un marco estratégico a escala de la UE para apoyar la reforma del sector de la seguridad*, Comunicación conjunta al Parlamento Europeo y al Consejo, Comisión Europea, julio.
- UE (2016b), *Una visión común, una actuación conjunta: una Europa más fuerte – Estrategia Global sobre Política Exterior y de Seguridad de la Unión Europea*, Servicio Europeo de Acción Exterior.
- UE (2017a), *New European Consensus on Development – 'Our World, Our Dignity, Our Future'*, Comisión Europea, junio.
- UE (2017b), Reglamento que modifica el Reglamento por el que se establece un instrumento para contribuir de la estabilidad y la paz, Parlamento Europeo y Consejo, diciembre.

Technological cooperation between Spain and China

Andrés Ortega

Technological cooperation has become a basic component of bilateral relations between Spain and China. Today China is a technological power of the first order. Bilateral relations in this field should be strengthened, but they need specific complementary and reciprocal measures.

Summary

Scientific and technological cooperation between Spain and China has significant potential to be developed for the benefit of both countries. However, such cooperation would need to be based upon the notions of complementarity and reciprocity. It would also require that Spain develop a specific strategy within its broader approach to technology. While Spain must act within the European framework for such relations, it also should deepen further its own existing institutional framework, building upon the recent creation of the Ministry for Science, Innovation and Universities. There are also important opportunities for Spanish

companies in China (especially in the interior) and for Chinese companies in Spain. Together these two countries should develop a Strategy for Scientific and Technological Cooperation between Spain and China (like that which China continues to develop with Germany and with the UK). More scientific research exchanges should be fostered between the two countries. The Spanish Embassy in Beijing should be staffed with a science attaché and the Centre for Industrial Technological Development (CDTI) should expand and strengthen its representation in China.

Analysis

Introduction

Technology has become a basic key to bilateral economic and cultural relations between China and Spain. Although these economies are very different in terms of size and priorities, the two countries have common and interlocking interests that bode well for productive and mutually-beneficial cooperation. But technological cooperation is still marked by a level of investment reciprocity far below that of other countries



In just a few years, China has become a technological power of the first order, both in quantitative and qualitative terms.

in Spain's neighbourhood, like the UK, Germany and France.¹

In just a few years, China has become a technological power of the first order, both in quantitative and qualitative terms. The International Monetary Fund (IMF) estimates that China will have surpassed the US in R&D spending by 2026. China has more than 5 million people dedicated to R&D and the country produces more than 1.6 million Science and Technology degrees every year.² China is now number two in the international ranking for citations of scientific articles, behind only the US. Today it no longer makes sense to pose the question once constantly asked by analysts just a few years ago: why does China not innovate?³ Well, now China clearly does. Today China is shaping the technological future of the planet in terms of both products and users.

China now boasts some of the giants of the new digital economy, including Baidu,

Alibaba, Tencent and JD.com. Such companies, already important manufacturers of a diverse range of products, are now becoming global. China is also now the country which in absolute terms is installing the most industrial robots. Furthermore, by October 2017, China had produced 17 'unicorns' (private technology companies worth US\$1 billion or more), only two less than the 19 from the US (out of a world total of 46). Today, however, China has 56 such 'unicorns' (while it had only eight in 2014), according to the World Economic Forum. When President Xi Jinping said that 'the international status of China as the largest developing country has changed', he was only describing a part of the reality. China constitutes many different economies at the same time. And in this field, China should be treated as a technological power –which is what it is– pursuing its interests for a more equitable development of its economy and society.

1 Mario Esteban & Miguel Otero-Iglesias (2018), 'Chinese investment in Spain: open for business, but not at any price', ARI 14/2018, Elcano Royal Institute, 6/11/2018, http://www.realinstitutoelcano.org/wps/portal/rielcano_en/contenido?WCM_GLOBAL_CONTEXT=/elcano/elcano_in/zonas_in/ari14-2018-esteban-oteroiglesias-chinese-investment-spain.

2 Data from 2017.

3 Regina M. Abrami, William C. Kirby & F. Warren McFarlan (2014), 'Why China cannot innovate', Harvard Business Review, March, <https://hbr.org/2014/03/why-china-cant-innovate>.

For example, China has surpassed the US on the landmark issue of investment in Artificial Intelligence (AI). It trails the US in patents in this terrain, but it is catching up rapidly. In July 2017, China published a national strategy for new generation AI. The objective of this plan is for China to be the leading global power in AI innovation by 2030. To achieve this objective, China's strategy includes improvements in the areas in which the country plans to deepen its human capital, focusing on education and the recruitment of AI talent.⁴

China also continues to push forward in significant ways in synthetic and genome biology, two other promising fields where research can proceed uninhibited by restrictive national legislation. The Beijing Genomics Institute (BGI) is the largest genetic research centre in the world, and it belongs to a Chinese company.

For its part, Spain is an advanced economy with some strong technological sectors and state-of-the-art research centres that could be of interest to China; but they continue to be hampered by insufficient R&D investment. Expenditure fell during the years of the economic crisis, and only with the recovery has it begun to rebound (although at a pace below the average rate of economic growth). Investment in research, development and innovation is now 1.19% of GDP, compared

with 1.4% in 2010 and an EU average of 2%.⁵ In 2016 and 2017 the private sector increased its investment in R&D by 3%. This is good news, although public R&D spending fell by 3%. In total, R&D spending was only €3.26 billion in 2016. That year, 205,873 people worked in R&D in Spain (of which 126,633 were researchers),⁶ and Spain had only four 'unicorns'.

However, unlike China –and despite having its own State Plan for Scientific and Technical Research and Innovation for 2017-2020– Spain has failed to design a strategy which prioritises technology sectors (even in a general sense and not just with respect to China). Spain must define a technological strategy as a country. The establishment once again, in June 2018, of a Ministry for Science, Innovation and Universities points that way. However, while this addresses the knowledge triangle with targets, it also requires budgetary funding. A catalogue of technological capacities of Spanish companies could also be prepared by the government, along the lines of the commercial strategy which has pushed the 'Spain brand' (*Marca España*).

Chinese objectives

China has clear strategic objectives for its technological cooperation: to progress, to gain knowledge and to eliminate its technological dependence on other

4 Paul Scharre (2017), 'China's Pursuit of Emerging and Exponential Technologies', testimony before the House Armed Services Committee, Center for a New American Century, <https://s3.amazonaws.com/files.cnas.org/documents/Scharre-HASC-ETC-testimony-1.9.18-FINAL.pdf?mtime=20180108162914>.

5 Fundación Alternativas (2018), 1, Madrid, <http://www.fundacionalternativas.org/las-publicaciones/informes/informe-sobre-la-ciencia-y-la-tecnologia-en-espana>.

6 Informe Cotec (2018), http://informecotec.es/media/Informe-Cotec_2018_versi%C3%B3nweb.pdf.



Chinese technological power suggests that reciprocity and balance should be sought as soon as possible when cooperating with China.

countries. Often it does this by acquiring technologies through partnerships with foreign technology companies or, alternatively, through the acquisition of foreign companies.

China is following a plan. In 2017 the total implementation of the reform of China's Science and Innovation System reached its culmination. The reform was organised in five categories: (1) Natural Science funds; (2) large national Science and Technology (S&T) projects; (3) key national plans for R&D, both in basic and applied research; (4) a technological innovation fund; and (5) a fund for basic science and technology and special talents.

The 13th Five-Year Plan for S&T (2016-20), now in force, points to opportunities for foreign companies in advanced manufacturing technologies, the Internet-of-Things, agricultural machinery and seeds, green technologies and smart-cities.

China frames all of this within its *Made in China 2025* industrial strategy that focuses primarily on 10 sectors: new information

technologies, robotics and high-quality digitally-controlled machinery, aerospace equipment, marine engineering equipment and high-quality ships and also railway transport, automobiles with new energy-saving and new energy technologies, electrical equipment, agricultural machinery, new materials, and biomedicine and high-quality medical equipment.

Complementarity, reciprocity and opportunities

Chinese technological power suggests that reciprocity and balance should be sought as soon as possible when cooperating with China. European companies and institutions have very limited access to Chinese R&D and face growing problems in contracting Chinese researchers on the ground –another sign of the imbalance in the relationship–. Furthermore, there are some high technology sectors –like the manufacture of solar panels– in which Spain and China are competitors.

China also has a series of 'prohibited sectors' which are cordoned off from foreign penetration and imply a serious limitation.



Foreign activities are still limited in information services, Internet and investment in research centres devoted to the humanities and social sciences.

The 'black list of industries', however, has shrunk in size, from 36 sectors in 2015 to 18 in 2017, and is also increasingly less technological. Nevertheless, foreign activities are still limited in information services, Internet and investment in research centres devoted to the humanities and social sciences.⁷

There are other 'restricted' sectors that limit the percentage of shares that foreign entities may own in particularly companies and require upfront approval from the Commerce Ministry for any such investment. China continues to reduce the number of both its prohibited and restricted sectors.

At the same time, there could be even more opportunities for Spanish companies in the regulated sectors –which the Chinese government considers of special importance– in the form of tax incentives and higher operational autonomy. These are the 'encouraged' sectors that the

Chinese government wants to see attract more foreign investment. They embrace various technologies, including: intelligent emergency medical rescue equipment; the production of hydrological monitoring sensors; the research, development and manufacture of virtual and augmented reality equipment; the design and manufacture of 3D printers; and the construction and operation of hydrogenation stations.

China also has a number of free-trade zones. The latest 'black list' applying to the free trade zones (from June 2017) reduced restrictions in more than 20 industries, including railway transport equipment, pharmaceutical products, road transport, insurance, accounting and auditing, and other commercial services.⁸

In June 2017 China's National Commission for Development and Reform and its Ministry of Commerce (MOFCOM) published a new version of the Catalogue for Investment

⁷ The comparative list has been provided by the European Chamber in China.

⁸ China Briefing (2017), 'China's new FTZ negative list removes restrictions on foreign investment', 28/VI/2017, <http://www.china-briefing.com/news/2017/06/28/china-removes-27-restrictions-on-foreign-investment-in-new-ftz-negative-list.html>.

Orientation for Foreign Investment. The foreign investment restrictions on industries which were either loosened or eliminated in the new Catalogue include railway transport equipment, motorcycles, new-energy vehicle batteries, civilian satellites, unconventional oil and gas production, and credit research and rating services. A few high-tech industries, like virtual and augmented reality equipment, have also received special incentives to encourage foreign investment. But many key industries like banking, health and telecommunications continue to be highly restricted to foreign investment.⁹

A central key for technological cooperation between Chinese and Spanish institutions and companies is the possibility for complementarity in advanced sectors, or sectors in which such cooperation has especially large potential. For instance, in certain sectors the Spanish side might be stronger in one area, while the Chinese side –in a complementary manner– might be superior in some other way. Spanish companies enjoy a strong reputation as ‘integrators’ of diverse technologies, even though they do not always produce them themselves. Green technologies, ecological automobiles, smart cities, the health sector, food and agriculture are all central in China’s Five-Year Plan. Mention should also be made of civilian space infrastructure, new generation information networks, integrated circuits, new materials, biomedicine, aviation engines, gas turbines and defence R&D.

Among the sectors in which China stands out, and in which Spain is also advanced, are 5G mobile communications, crucial for the Internet-of-Things and self-driving vehicles. Others include modern agriculture and food processing, green energies, biotechnology, biomedicine, nanotechnology and new materials (like graphene), pharmaceuticals, smart cities, the aerospace industry and 4.0 industries. And in basic sciences, there is the possible development of a wider network of astronomical observatories.

In all these areas, Spain has many interesting and attractive assets to contribute and a strong interest in cooperation in the face of future competition from increasingly capable Chinese companies. Technological cooperation is a very good tool for the two countries to get to know each other better, and an opportunity for companies from both sides to help each other gain access to the global market. Many Spanish technology companies are present in China, but not as much as other European tech companies.

There should also be complementarity in public-private actions.

The European framework

Spain-China technological cooperation is part of the general framework of EU-China cooperation, because that is its frame of reference, which is now being redesigned for all Europeans and because they are complementary.

9 China Briefing (2017), ‘China’s 2017 foreign investment catalogue opens access to new industries’, 11/VII/2017, <http://www.china-briefing.com/news/2017/07/11/china-releases-2017-foreign-investment-catalogue-opening-access-new-industries.html>.

Since 1988 Europe and China have cooperated in this area in accordance with an Agreement on Science and Technology which is renewable every five years. Cooperation is co-directed by the UE's Directorate for Research and Technology (RTD) and China's Ministry of Science and Technology through annual meetings.

The EU-China 2020 Strategic Agenda for Cooperation, adopted in November 2013, covers cooperation in science and technology.¹⁰ The Agenda was renewed in 2017 with an emphasis on innovation, cross-border transfer of R&D results and reciprocity in access to research (as the EU has insisted since 2016). The Agenda has stimulated initiatives in energy, aerospace, urbanisation, biodiversity and social issues.¹¹ In addition, almost all the Member States of the EU have bilateral agreements with China. It should also be noted that while trade is an exclusive competence of the EU, investment is not.

Within the Strategic Agenda and the Horizon 2020 programme, the European Commission expects to continue devoting around €100 million a year to European entities involved in H2020 projects with Chinese participants, while China expects to spend ¥200 million (around €25 million) a year on Chinese entities. The priorities targeted by the funding include sectors like food, agriculture, biotechnology, ecological transport, energy and health.

Some European projects –such as the manufacture of Airbus planes in China at centres in Beijing, Tianjin and Harbin– directly favour Spain because they incorporate Spanish technologies in many ways. In this respect, Spain-China cooperation is complementary with Europe-China cooperation. H2020 is focused on intermediate technology levels of interest to Spanish companies. Furthermore, the EU has additional mechanisms that could also prove of great interest to Spanish firms, especially small and mid-sized companies. One of these is the IPR Help Desk, which offers free advisory services for small and mid-sized companies on issues related to intellectual property rights (IPR) and patents; another is ENRICH, a new European centre for the promotion of technological cooperation.

There is also a Europe-China 'connectivity platform' embedded within the Chinese initiative of the New Silk Road, also known as 'One Belt, One Road'. So far, the platform has had a fund for small and mid-sized enterprises, financed by the European Investment Bank and the 'One Belt, One Road' initiative fund. This enormous project offers a wide range of possibilities in the technology sector, especially activities related to efficient resource distribution, connectivity and market integration.

Despite the framework being European, there is much competition in Europe for

10 European External Action Service, "EU-China 2020 Strategic Agenda for Cooperation," available at: http://eeas.europa.eu/archives/docs/china/docs/eu-china_2020_strategic_agenda_en.pdf.

11 François Godement & Abigaël Vasselier (2017), *China at the Gates: A New Power Audit of EU-China Relations*, ECFR, London. We also draw on other data and analysis from http://www.ecfr.eu/publications/summary/china_eu_power_audit7242.



Protectionism is growing in Europe (as well as in the US) in the face of increasing Chinese investment in sectors considered to be strategic.

cooperation with China between companies and between Member States, particularly Germany, France and the countries of Central and Eastern Europe with which Beijing seeks to have a special relationship.

Nevertheless, a combination of obstacles faces Europe in its pursuit of cooperation with China. These include the asymmetry produced by China's relatively closed economy and Europe's relatively open one, differences in the protection of intellectual property, the growing Chinese demand that foreign investment be accompanied by the transfer of technologies from the investing companies, the general difficulties faced by foreign investment in China and a massive Chinese plan for the acquisition of civil and military technology abroad.

As the European Council for Foreign Relations pointed out in the study mentioned above, 'The demand of the Europeans for *reciprocity* has become a key issue frequently inserted into their declarations on China. But it has become increasingly clear that the European Union should also design

policies appropriate for an epoch in which China might reject reciprocity'. Some go further in their projections. The geopolitical consultancy Eurasia highlights the risks of a Global Tech Cold War and a 'Global Cold War for Technological Supremacy', in which the major powers appropriate the ground-breaking scientific and technological discoveries and seek to dominate the markets.¹²

In light of this situation, protectionism is growing in Europe (as well as in the US) in the face of increasing Chinese investment in sectors considered to be strategic. The feeling is greatest in France, Germany and Italy (with a certain amount of support in Spain, compared with the opposition of the Nordic countries). One option is to establish an agency to regulate investment at the European level, like the Committee on Foreign Investment in the United States (CFIUS). Spain supports such an initiative as long as the final decision authorising investment projects remains in the hands of the Member States.

¹² Ian Bremmer & Kliff Kupchan (2018), *Top Risks 2018*, Eurasia Group, https://www.eurasiagroup.net/files/upload/Top_Risks_2018_Report.pdf.

To prevent the acquisition by China of companies with high technological value (as occurred in 2017 with Kuka, the German robot manufacturer), the European Commission proposed to the Council and the European Parliament in October 2017 a screening system for all investments that might affect the interests of the Union, especially those with security implications or whose technologies have been subsidised. The proposal, along Chinese lines, also creates a list of critical technological sectors for the industries of the future, including in the military realm. The Member States would have to inform the European Commission of their own screening processes, although some still lack such procedures. The entire system could make technological cooperation between China and the countries of the EU more difficult, particularly if it is undertaken primarily through the acquisition of companies.

Spain has its own mechanisms that allows it to suspend the principle of investment freedom, in line with the assumptions also held by the Commission.¹³ Therefore, such a new European system would not distort Spain's own vision, or the defence of its interests.

The Spain-Latin America-China Technological Triangle

Europe is not everything. Spain is intimately linked to Latin America, and in the technological realm as well. Technology

–particularly the digital dimension– will be very present at the next Ibero-American Summit in November 2018, as well as at other regional and international meetings. Latin America must truly enter the Fourth Industrial Revolution; this is one of the big topics that the Argentine Presidency of the G20 in 2018 wishes to address. China is also very present in the region, through investment and trade. Although this is especially the case with respect to raw-material extraction, China is also interested in the technology question in Latin America. For this reason, Spain's focus on the region should also consider China and its technological contributions so that experiences in technological cooperation between Spanish, Chinese and Latin American companies and research centres might crystallise. There is a technological relationship between Spain and Latin America, another between Latin America and China and, finally, another between China and Spain. Triangulation in this area could be interesting and could strengthen all three vectors of cooperation. For triangulation to be acceptable to both Latin Americans and the Chinese, however, it should be designed as a process of exchange between companies and/or research centres and not as an inter-governmental strategy.

The institutional framework

The institutional framework for technological cooperation between Spain and China is relatively well-developed, although it should

13 Mario Esteban (2018), '¿Deben limitarse las inversiones chinas en Europa?', Comentario Elcano 17/2018, Elcano Royal Institute, 22/II/2018, http://www.realinstitutoelcano.org/wps/portal/rielcano_es/contenido?WCM_GLOBAL_CONTEXT=/elcano/elcano_es/zonas_es/comentario-esteban-deben-limitarse-las-inversiones-chinas-en-europa.



China has a Strategy for Scientific and Technological Cooperation with Germany and another with the UK, but it has not developed such an instrument for its relations with Spain.

be deepened and improved. Nevertheless, China has a Strategy for Scientific and Technological Cooperation with Germany and another with the UK, but it has not developed such an instrument for its relations with Spain. The creation of the Ministry for Science, Innovation and Universities might be able to stimulate the development of such a strategy. In 2013 the two countries signed an agreement for cooperation in R&D+I but there is still no effective bilateral mechanism for the two governments to promote it.

Currently cooperation is largely undertaken by the Spanish CDTI and by the Chinese Torch Centre (High Tech Industry Development Centre), which has been gradually developed over the years. The CDTI is a public business entity –currently part of the Ministry for Science, Innovation and Universities (and previously the Ministry of Economy, Industry and Competitiveness)– that promotes innovation and technological development by Spanish companies. Given the stakes involved, the CDTI still has an insufficient presence in China: the Centre has only one delegate and an assistant in Shanghai. Bilateral technological cooperation would certainly gain from a stronger CDTI presence in China.

Torch –China’s counterpart to the CDTI– is a public entity under the Ministry of Science and Technology, focused on the commercialisation of R&D products, the industrialisation of technological products and the internationalisation of China’s technology industry.

Among the instruments available for achieving its objectives, the Torch programme has the High Technology Zones, Technology Business Incubators (TBIs), the so-called ‘landing parks’ for technology initiatives, project financing and tax incentives. A 15% reduction in corporate tax on high-tech and new technology companies is foreseen, along with deductions of up to 150% on eligible spending on new product, process or technical development. Eligible companies must be based in China and develop their activities in the priority sectors mentioned above.

The CDTI and Torch signed an MOU in 2002 and the former opened an office in Shanghai. In 2006 the bilateral Chineka programme was launched to support the joint development of technological innovation projects between Spanish and Chinese companies (with the participation of at least



To strengthen the whole of Spain institutionally, it would also be good for the Autonomous Communities to coordinate both among themselves and with the Central Administration –through the CDTI– to undertake technological cooperation with China.

one from each country). Such projects are intended to develop innovative and market-oriented products, processes and services. For a project to obtain the Chineka stamp of recognition implies a quality and international endorsement from both the CDTI and Torch. Once the Chineka stamp has been awarded, the Spanish counterpart can request finance from the Ministry's PID fund (soft loans of up to 75% of the total, and up to 33% of the non-refundable component) or Innoglobal (based on subsidies).

There are also other important organs within the Chinese Science and Technology system, such as the Ministry of Industry and Information Technologies (which undertakes China's industrial planning, policies and regulation), the Ministry of Education (which is responsible for many of the human resources in Science and Technology) and the China Academy of Sciences (made up of 124 institutions, including 104 research centres and two universities), which since 2016 has a new MOU with the Higher Centre for Scientific Research (the Spanish CSIC) for exchange of researchers, the development of joint research and the training of doctoral

and postdoctoral students (substituting the previous MOU of 1988).

At the same time, high-technology industrial parks –with incubators, finance instruments and tax incentives– have become more important as they offer further new opportunities. In the opposite direction, the China-Belgium Technological Park has also been inaugurated and is now considered the 'first Chinese incubator in Europe', even though the experiment is not yet yielding the expected results. Another Chinese incubator could be proposed for Spain after a study of the problems encountered by the first attempt.

To strengthen the whole of Spain institutionally, it would also be good for the Autonomous Communities to coordinate both among themselves and with the Central Administration –through the CDTI– to undertake technological cooperation with China. Each Community currently operates on its own. Some of them have their own agencies (similar to the CDTI). For instance, in Catalonia the role is taken up by the Agència per la Competitivitat de

l'Empresa (Acció, the Agency for Business Competitiveness). In the Basque Country the equivalent is Tecnalia, which has a high-quality technology centre and relationships with certain Chinese institutions such as the Chinese Association of Automobile Manufacturers (CAAM). But Spain's image would benefit internationally, and in China, if it had a coordinated network of technology centres.

Geography

The most interesting areas for technological industrial activities are in eastern China and especially in the most developed cities, like Shanghai, Beijing, Shenzhen and Tianjin. But the areas that are of highest interest for China in this regard are cities inland towards the west of the country, like Chengdu and Chongqing, and in the north-east in places like Shenyang and Harbin, where the government wants to promote further development and growth. The government has also designated special zones for such purposes in which even more opportunities could emerge.

In Spain there is a certain amount of competition, not only between companies, but also between cities, Autonomous Communities and the government itself to attract Chinese technology and to offer Spanish technology to China. It would be highly convenient to coordinate these processes because, in its absence, their potential to be a positive factor of strength could easily become a weakness in the face of much more centralised decision-making on the part of China.

Finally, there is the question of language. Much Spanish-Chinese cooperation is conducted in English, and Spanish companies are still behind in language skills. With the newer generations, however, the gap is rapidly being eliminated. Nevertheless, there is still a need for interaction in Chinese.

It should not be forgotten that the knowledge of foreign cultures possessed by both Spain and China has a heavy influence on technological cooperation (just as it does for all types of economic cooperation) since it influences personal relationships and builds trust. On the other hand, there is still a relative lack of mutual knowledge, in this case between Spain and China, and particularly in the field of technology.

Research and researchers

Scientific and technological cooperation between Spain and China also requires a greater exchange of researchers. There is still much ground to cover, especially with respect to Chinese students and researchers in Spain. Although the number of Chinese students has increased to more than 8,000 in 2016, most come to Spain to study Spanish, just as, in the other direction, most students from Spain in China study Chinese. More campaigns should be undertaken in China to make known the wide possibilities available in Spain. In general, Spain remains off the map for the Chinese scientific elite when considering an attractive place in which to engage in research. On the other hand, the perception in Spain of the possibilities for research in China, or of the quality of its human capital, is also insufficient.

In the field of Science and Technology (excluding the social sciences), the Higher Council of Scientific Research (CSIC) –including both its central headquarters and its various dependent organisations in the Autonomous Communities– has 13 agreements –and other accords, some of which have been mentioned, like MOUs (Memorandums of Understanding)– with Chinese institutions, including the Academy of Sciences, the Centre for Mathematical Sciences at the University of Tsinghua and the Hong Kong University of Science and Technology, to mention just a few examples. Three of the projects cover a broad range of technological materials (mercury and catalysis, titanium and the geometry of tailor-made equations and string theory), but much more activity could be undertaken by the CSIC if it had the requisite funding.

The number of scientific projects undertaken between Spain and China has increased from less than 300 to more than 1,500 in 2015 according to data from the Spanish Foundation for Science and Technology¹⁴ In this respect, China has risen from number 30 to number 17 during these years in terms of scientific cooperation with Spain.

To cooperate often means to co-finance projects, joint notifications, pre- and postdoctoral scholarships, short visits by senior researchers, exchanges of technical personnel, etc. China is very open to this type of cooperation and has agreements with many European countries and with the

EU. But Spain does not seem to be in a position to bear its part of the cost of such exchanges. Nevertheless, China should be an absolute priority and the required resources should be assigned to it if Spain is not to fall far behind. The Max Planck Institute (Germany), the CNRS (France), the Wellcome Trust (UK), the Newton Fund (UK) and the Royal Society (UK), along with the Howard Hughes and McGovern Institutes (US) are all financing researchers, laboratories, centres and projects that are clearly attempting to position themselves in China.

Since 2017 there is a Spanish Scientific Network in China with approximately 50 researchers –half from the hard sciences (and half of these biologists) and the other half from the social sciences and humanities–. The presence of Chinese researchers in Spain is much more limited. The administration does not have reliable data in this respect. However, in some important universities and research centres in the US more than 20% of the researchers are Chinese. So there is ample scope for the further development of possibilities and for greater contact between Spanish researchers in China and Chinese researchers in Spain.

The Spanish Foundation for Science and Technology (FECYT) –under the Secretary of State for R&D+I (SEIDI) of the Ministry of Economy, Industry and Competitiveness– publishes a catalogue of opportunities for all

14 <https://services.icono.fecyt.es/indicadores/Paginas/default.aspx?ind=609&idPanel=1>.



Technological cooperation between Spain and China is a key to re-launching the entire bilateral relationship.

foreign students (including the Chinese). But there has been no specific action directed at China thus far.

Spain could take further advantage of the European EURAXESS Initiative (financed by the European Commission) to promote scientific relations between Europe and China, and to attract talent to the Union. Within this initiative, there is a special Spain section with much information for foreign researchers on Spain.

A science attaché for the Spanish Embassy in China should also be assigned to Beijing or Shanghai. At the least there should be a coordinator such as those that are currently present in Washington, London and Berlin.

Conclusions

- Technological cooperation between Spain and China is a key to re-launching the entire bilateral relationship.
- It is an asymmetrical relationship, given the respective sizes of the two countries and their respective levels of

R&D spending in absolute terms. But a mutually beneficial relationship can be developed between Spain and China.

- There are significant opportunities in China for Spanish companies and in Spain for their Chinese counterparts.
- Most of these opportunities are in inland China (given the development interests of the Chinese government) and in a number of non-prohibited sectors.
- Technological cooperation between Spain and China and between the EU and China should be complementary.
- Given the lack of reciprocity in this field between Spain and China, along with European fears that Chinese acquisitions will lead to Chinese control of European critical technology, the EU is preparing protectionist measures that will restrict the scope of cooperation.
- The institutional framework, particularly CDTI and Torch, works relatively well but could be reinforced and given a boost.

-
- A Strategy for Scientific and Technological Cooperation between Spain and China should be developed, along the lines of the strategies that China already has with Germany and the UK.
 - The CDTI should broaden and deepen its presence in China.
 - Coordination between the Autonomous Communities and the central administration should be established for cooperation through the CDTI.
- More exchange of researchers between Spain and China should be promoted, and a scientific coordinator should be posted to the Spanish Embassy in Beijing.
 - It would also be important to propose triangular technological cooperation between companies and research centres from Spain, Latin America and China.¹⁵

¹⁵ I am grateful for information and comments from Carlos Quintana, CDTI Delegate in China, and particularly for his presentation: *China and Taiwan*, Madrid, 19 December 2017; and for the information provided by Alicia Mas Martínez, CDTI representative in China. I additionally appreciate the exchange of analyses with Ángeles Valbuena Puente, manager of the CDTI's Asia-Pacific R&D Programme, and also the data and points of view contributed by José Pastor, researcher in Life Sciences at the University of Tsinghua and coordinator of the Spanish Scientific Network in China. The Spanish Foundation for Science and Technology (FECYT), of the Secretariat of State for R&D+i (SEIDI), the Ministerial Cabinet of the Ministry for Science, Innovation and Universities, and the International Department of the CSIC also provided me with valuable information.

La UE ante la hostilidad del presidente Trump

Federico Steinberg

¿En qué medida la presidencia de Trump es un accidente o un síntoma de algo más profundo, y cómo debería reaccionar la UE?

Resumen

Los desplantes del presidente Trump a sus socios europeos aumentan al mismo ritmo que su desprecio al orden liberal internacional que tanto valora la UE. Este trabajo analiza en qué medida Trump es simplemente un presidente atípico que pasará, o si, por el contrario, sus posiciones sobre la política exterior estadounidense son estructurales. Seguidamente, se explora cómo debería reaccionar la UE. Se insiste en la necesidad de que la Unión genere autonomía estratégica y construya una voz común en materia económica y de seguridad al margen de la relación transatlántica, lo que requiere superar sus fracturas internas y la desconfianza entre sus socios.

Análisis

La preocupación se extiende por las capitales europeas, y muy especialmente entre las instituciones comunitarias. Los cimientos sobre los que se sustenta el orden liberal internacional, que ha permitido a los países europeos alcanzar cotas de seguridad y prosperidad sin precedentes, se están tambaleando.¹ Más allá de que se pudiera intuir que el declive europeo tarde o temprano llegaría porque nadie puede pasarse siglos ocupando (o compartiendo) el puesto de mando de la economía mundial, pocos esperaban una traición del amigo americano. Y esto es lo que está pasando desde que Donald Trump llegó a la Casa Blanca en 2017. De hecho, a día de hoy, parece que EEUU tiene una relación más estratégica con Rusia que con la UE.

Desde el final de la Segunda Guerra Mundial, EEUU ha sido el principal garante de la seguridad europea, un importante promotor del proceso de integración comunitario y el líder del orden económico

¹ Véase el especial de la revista *Foreign Affairs* (vol. 97, nº 4, julio/agosto de 2018) sobre las amenazas al orden liberal internacional, en el que se analizan desde distintas perspectivas en qué medida existe realmente dicho orden y cómo de resiliente podría ser ante la nueva política exterior estadounidense.

liberal basado en reglas en que se ha apoyado gran parte de la prosperidad europea. Además, desde que el mundo se volviera económicamente más multipolar, EEUU solía ser un aliado con el que se podía contar. De hecho, con iniciativas como el acuerdo de libre comercio entre EEUU y la UE (el TTIP), que tan criticado fue por amplios segmentos de la ciudadanía europea, se pretendía dar un impulso geopolítico a la relación transatlántica que permitiera a Occidente mantener su liderazgo internacional y sentar las reglas del juego de la globalización del siglo XXI ante el auge de las potencias emergentes.² Pero aquella iniciativa no cuajó. Trump acabó con el TTIP (aunque ahora parece querer recuperar su parte menos controvertida, la de la reducción de aranceles) y está abandonando a Europa a su suerte. No le interesa contar con el espacio transatlántico ni con sus otros aliados tradicionales para afrontar el auge de China (que percibe como la principal amenaza para la hegemonía estadounidense) y está dispuesto a socavar el entramado institucional multilateral (en especial la OTAN y la Organización Mundial del Comercio, OMC), que tan cómodamente lideraba EEUU hasta hace bien poco.

Pero lo peor para los países europeos es que, recientemente, Trump ha pasado de menospreciar a la UE a atacarla directamente.³ Y su amistad con los

movimientos antieuropeistas, xenófobos e iliberales que cada vez son más populares dentro de la Unión –y amenazan con destruirla desde dentro– resulta especialmente preocupante para el *establishment* de Bruselas, París y Berlín. Para Trump, “la Unión Europea es tan mala como China; es tan sólo un poco más pequeña. Es increíble lo mal que nos tratan (los europeos). El año pasado tuvimos un déficit comercial con Europa de 151.000 millones de dólares. Y, además, nos gastamos una fortuna en la OTAN para protegerles” (entrevista a *Fox News*, 1/VII/2018). Incluso ha llegado a decir que “la Unión Europea es un enemigo, por lo que nos hace en comercio” (entrevista a *CBS*, 15/VII/2018). Es el primer presidente de EEUU que ve a la Unión como un rival comercial en vez de como un aliado geopolítico. Además, y esto trae de cabeza a los elegantes y diplomáticos europeos, Trump se encuentra más cómodo con líderes autoritarios fuertes como Putin, Xi Jinping o Erdoğan que con los presidentes del G-7, cuyo poder se encuentra restringido por los pesos y contrapesos de la división de poderes propia del sistema democrático liberal que tanto parecen molestar a Trump.

Aunque el presidente de la Comisión europea, Jean-Claude Juncker, logró pactar una tregua con Trump en la guerra comercial transatlántica en junio de 2018, la lista de

2 Véase Federico Steinberg (2013), “Negociaciones comerciales entre la UE y EEUU: ¿qué hay en juego?”, ARI n° 42/2013, Real Instituto Elcano.

3 El *think-tank* estadounidense Brookings lanzó en septiembre de 2018 una herramienta bautizada como *Transatlantic Scorecard* para evaluar el estado de la relación transatlántica. En esta primera edición la puntuó con un 3,6 sobre 10, una nota ciertamente baja. Los detalles pueden consultarse en <https://www.brookings.edu/research/trans-atlantic-scorecard-september-2018/>.



Lo peor para los países europeos es que, recientemente, Trump ha pasado de menospreciar a la UE a atacarla directamente.

desplantes y amenazas a los europeos durante los últimos meses ha sido larga.⁴ Exigió que se volviera a aceptar a Rusia como miembro del G-7 (lleva fuera desde que se anexionó Crimea de 2014), se ha negado a firmar los comunicados conjuntos del grupo, ha acusado a Alemania de estar sometida a Rusia por su dependencia energética, se sacó de la chistera un exigencia imposible de que los países miembros de la OTAN aumenten hasta el 4% del PIB su gasto en defensa para que EEUU mantenga su lealtad con la organización (actualmente el compromiso está en el 2% y pocos países lo cumplen) y ha afirmado en numerosas ocasiones que el *Brexit*—que para la UE es trágico— es algo espléndido, añadiendo que si Theresa May hubiese seguido sus consejos la negociación le habría ido mejor, y que el Reino Unido debería demandar a la UE.

En definitiva, los líderes europeos se sienten desconcertados, traicionados, incómodos y vulnerables. Conscientes de que las formas de Trump son particularmente corrosivas

para la cooperación internacional en general y para la relación transatlántica en particular, dudan sobre cuál es la mejor forma de reaccionar.

Contención o confrontación

Para que la UE pueda responder a Trump, primero tiene que saber a qué se enfrenta. Por el momento, existen dos hipótesis: que Trump sea un accidente pasajero; o que, por el contrario, sea un síntoma de algo más profundo que ha llegado para quedarse, lo que obligaría a los países europeos (y sobre todo a la Unión) a modificar tanto sus alianzas como su política exterior, en particular la de seguridad y defensa. A la mayoría de los europeos les gustaría pensar que Trump es un accidente, resultado de un cúmulo de casualidades que lo llevaron de forma inesperada a la Casa Blanca, y que una vez que termine su mandato quedará en la memoria como un mal sueño. Esta hipótesis se apoya en la idea de que Trump no sería presidente si no se hubiera producido la anomalía de que un *outsider* hubiera ganado las primarias

⁴ En cualquier caso, la tregua es débil y los aranceles que EEUU impuso al acero y al aluminio europeos, así como las represalias que estableció la Unión sobre los productos estadounidenses, ya han entrado en vigor y, por el momento, no se van a retirar.

del partido republicano, si Hillary Clinton hubiera ganado las elecciones (como de hecho sucedió si se atiende al voto popular), o si no se hubieran “manipulado” ciertos aspectos de la campaña electoral a través de las redes sociales. Según esta interpretación, Trump, que sería el segundo presidente populista *anti-establishment* de la historia de EEUU (el primero fue Andrew Jackson, entre 1829 y 1837), no sería capaz de propiciar un cambio estructural y duradero de la política exterior de EEUU, y el orden liberal internacional que tanto gusta (y conviene) a los países europeos le sobreviviría. De hecho, los ocho años de Jackson en la presidencia no modificaron ni la esencia de lo que era EEUU en aquel momento, ni su papel en el mundo, que entonces era todavía marginal. Si esta hipótesis fuera correcta, lo que Europa debería hacer sería capear el temporal sin perder la dignidad al tiempo que mantiene un diálogo constante y constructivo con quienes siguen abogando por fortalecer la relación transatlántica, sobre todo los liberales internacionalistas del Partido Republicano. Debería responder (con cautela) a algunas de las bravuconadas de Trump, especialmente en materia comercial, pero sin modificar significativamente su posición, confiando en que el próximo presidente norteamericano fuera “normal”, volviera a entender el valor de la Alianza Atlántica, apoyara la integración europea y se mostrara de nuevo dispuesto a sostener, con ayuda de otros, las cada vez más necesarias estructuras de gobernanza

global. De hecho, muchos europeos, tal vez confundiendo los deseos con la realidad, piensan que Trump no terminará su mandato porque en algún momento se abrirá un proceso de *impeachment* y que, en todo caso, no será reelegido en 2020.

Sin embargo, existe otra posibilidad, que los europeos se resisten a aceptar pero que podría reflejar mejor lo que está ocurriendo. Que el trumpismo vaya más allá de Trump porque nos hable tanto de fracturas más profundas en la sociedad norteamericana como de una recalibración de lo que significa el interés nacional de EEUU en un mundo cada vez más multipolar y en el que Occidente está en declive. Así, es posible que la elección de Trump refleje un descontento estructural de los votantes norteamericanos con el *establishment*, con los liberales cosmopolitas de las costas este y oeste y con el injusto reparto de los beneficios de la globalización y el cambio tecnológico, que haya llegado para quedarse (y que también tendría su eco en Europa con el apoyo al *Brexit*, a partidos como la Lega en Italia, el Frente Nacional en Francia, las posiciones del actual canciller austríaco o las política iliberales que aplican los gobiernos húngaro y polaco sin que su popularidad se vea mermada).⁵ Más allá de que esto se vaya a traducir en electorados más proclives al cierre de fronteras y al proteccionismo (sintetizados a modo de eslogan en el *America First* de Trump y que ya estamos observando), esto significaría que la probabilidad de que Trump fuera

5 Véase el especial de *The Economist* sobre este tema en su edición de 15 del septiembre de 2018.



Muchos europeos, tal vez confundiendo los deseos con la realidad, piensan que Trump no terminará su mandato porque en algún momento se abrirá un proceso de impeachment y que, en todo caso, no será reelegido en 2020.

reelegido en 2020 sería elevada y, además, que la política exterior estadounidense se volvería cada vez más aislacionista y centrada en frenar el auge de China, lo que sería dañino para la UE.

En este escenario, EEUU iría retirando paulatinamente el paraguas de seguridad que ha tenido desplegado sobre Europa desde hace 70 años, obligando a los europeos a hacerse responsables de su propia seguridad (y, sobre todo, de su relación con Rusia). Así, aunque el próximo presidente tuviera formas más educadas y menos agresivas que Trump, es posible que desde EEUU se interprete que ser el principal proveedor de bienes públicos globales –desde la seguridad hasta la existencia de estructuras de gobernanza económica internacional legítimas basadas en reglas– ya no le interese. Al fin y al cabo, la estadounidense es una economía bastante cerrada comparada con la de los países europeos o la de China, por lo que cierta erosión de la globalización económica puede resultarle menos nociva que a otros, especialmente cuando está camino de lograr su independencia energética, mantiene su poder estructural en el sistema

financiero y todavía puede ejercer su poder para garantizar que sus intereses comerciales y tecnológicos sean respetados en una economía global donde impere la ley del más fuerte. Además, su opinión pública, desencantada con la globalización ante el aumento de la desigualdad y crecientemente proteccionista, no siente apetito por revertir este impulso aislacionista.

Desde un punto de vista geoestratégico, incluso tendría cierto sentido que, en la medida en la que el gran enfrentamiento geopolítico del siglo XXI será entre China y EEUU, a la Administración estadounidense le podría interesar debilitar a la UE para evitar que en algunos temas en disputa (especialmente los económicos) pudiera adoptar una posición equidistante entre ambos colosos. De hecho, si se analiza con cuidado la política exterior de Obama, ya se observan algunas muestras de este repliegue estratégico estadounidense. Pero como el anterior presidente norteamericano era más popular en los países de Europa Occidental que en EEUU, su giro hacia Asia y su negativa a involucrarse militarmente cerca de las fronteras europeas pasó algo desapercibido (aunque también es cierto

que nunca abanderó el proteccionismo, cuestionó las instituciones internacionales o trató de debilitar la UE, aunque sí pidió a los países europeos que aumentaran su gasto en defensa).

En definitiva, EEUU lleva años prestando cada vez menos atención a los asuntos internacionales e intentando reducir su gasto en política exterior para no sufrir lo que el historiador Paul Kennedy bautizó como *imperial overstretch* (que podríamos traducir como “sobrecarga del Imperio”) y que históricamente ha llevado al colapso de los imperios cuando estos mantienen demasiados frentes abiertos en el exterior.⁶ Esta tendencia no la inició Trump, y tampoco parece que se vaya a revertir sustancialmente en el futuro.

¿Qué debe hacer la UE?

Sólo el tiempo dirá si Trump es o no un accidente, o cuánto durará su presidencia. Pero lo que sí parece claro es que, cuanto más tiempo esté en la Casa Blanca, mayor será la erosión del orden liberal multilateral, y en especial de la OMC y de la Alianza Atlántica; y más difícil le resultará a su sucesor recomponer la relación con Europa. Por ello, la UE haría bien en ponerse en el peor escenario posible –como ya ha sugerido Merkel–, buscar una mayor autonomía estratégica, repensar su relación con China y fortalecer sus alianzas con países que comparten sus valores,

empezando por Canadá, Japón y los países de América Latina, pero intentando ampliar esta coalición.

El principal problema que tiene para hacerlo es que no es un Estado, por lo que carece de una auténtica estrategia de política exterior y de seguridad común e incluso proyecta su enorme poder económico de forma fragmentada y sin incorporar aspectos estratégicos. Es una potencia herbívora en un mundo cada vez más carnívoro, en el que la rivalidad entre grandes potencias le está comiendo terreno rápidamente al sistema de reglas multilaterales en el que la Unión se desenvuelve de forma más cómoda.⁷ En este nuevo contexto internacional, en el que el Derecho Internacional se ve cada vez más desplazado por la ley de la selva, la UE aparece como un actor dividido, lento, torpe y poco eficaz cuando se lo compara con EEUU, China, Rusia o incluso la India. Solía decirse que la UE era un gigante económico y un enano político, pero lo cierto es que su peso económico está menguando⁸ mientras que la nueva realidad geopolítica internacional la condena a ser cada vez más pequeña políticamente a menos que encuentre la manera de proyectarse hacia el exterior tanto en términos económicos como militares con una voz única y consistente.

En materia de defensa, por ejemplo, si bien es cierto que la suma del gasto militar de sus Estados miembros es considerable

6 Véase Paul Kennedy (2004), *Auge y caída de las grandes potencias*, DeBolsillo.

7 Para un análisis del concepto de potencia herbívora, véase José Ignacio Torreblanca (2011), *La fragmentación del poder europeo*, cap. VII, Editorial Icaria/Política Exterior, Madrid.

8 Según estimaciones de Alicia García Herrero y el Banco Natixis, entre 2015 y 2025, China contribuirá al crecimiento mundial un 21%, la India un 18%, EEUU un 10% y Europa tan sólo un 6%. En este mismo período, las economías de Indonesia, Filipinas y Corea aumentarán su tamaño más que la de Alemania, y las de Myanmar, Taiwán y Malasia más que la francesa.



Donde la UE todavía es un gigante y está acostumbrada a hablar con una sola voz es en materia comercial.

(cerca de los 200.000 millones de dólares, casi cuatro veces más que Rusia, aunque sólo un tercio de lo que gasta EEUU), no lo hace de forma conjunta, por lo que no aprovecha las economías de escala ni tiene una distribución de tareas eficiente. Por lo tanto, cualquier avance que integre con mayor celeridad estas políticas será bienvenido. De hecho, ya se han dado pasos en los últimos dos años que parecían impensables hace una década. A finales de 2017, 25 países establecieron la Cooperación Estructurada Permanente (PESCO) en materia de seguridad y defensa. Asimismo, nueve países, incluido el Reino Unido, han acordado la creación de una estructura multinacional de mando para facilitar la disponibilidad de tropas de refuerzo. No se trata todavía de una fuerza de intervención rápida, pero sí de una estructura en la que se comparten doctrina y equipo, lo que agiliza los procesos de decisión. Asimismo, el presupuesto europeo 2021-2027, actualmente en negociación, seguramente incluirá, por primera vez, una línea de 1.500 millones de euros anuales para investigación y desarrollo vinculados a la defensa. Pero sigue faltando desarrollar

mejor el pensamiento estratégico y aumentar el nivel de ambición a escala europea ya que, a día de hoy, la defensa colectiva está descartada en la Estrategia Global Europea. En definitiva, es necesario prepararse para el peor (aunque improbable) escenario de que EEUU se retire de la OTAN sin tiempo a que se produzca un relevo ordenado y progresivo, pero también hay que preparar el terreno para que, en el caso de que EEUU mantenga su compromiso con la Alianza, los países europeos cuenten con capacidad propia para equilibrar la carga y no tengan que depender tanto de EEUU cuando haya que intervenir. El liderazgo de la Unión sería la clave para lograr este objetivo, pero para que emerja es necesario aumentar el nivel de confianza entre los Estados miembros, algo que se antoja difícil.

Donde la UE todavía es un gigante y está acostumbrada a hablar con una sola voz es en materia comercial. Por lo tanto, también podría dar pasos adicionales en este frente, aunque debería ir más allá y utilizar su peso comercial como una herramienta más activa de política exterior. Sin ir tan lejos como para aceptar la oferta de China de forjar



Un mayor uso del euro en las finanzas internacionales, aunque requerirá sobre todo una reforma de su gobernanza interna, también necesita de un impulso político para ser exitoso.

una alianza para combatir el proteccionismo de Trump (algo que tampoco interesa a la Unión), sí que debería continuar tejiendo una red de acuerdos de libre comercio con países afines interesados en sostener un sistema multilateral de comercio abierto y basado en reglas, que sin duda necesita reformas pero que constituye un precioso bien que a la UE le interesa preservar.

A los acuerdos que la Unión ha cerrado últimamente con Japón, Canadá, Singapur o México habría que añadir otros con el MERCOSUR (actualmente en negociación), Australia y otros países asiáticos (en la actualidad se están negociando, entre otros, uno con la India y otro de inversiones con China).⁹ Estos nuevos acuerdos deberían tener como objetivo tanto aglutinar a cuantos más países bajo el liderazgo de la Unión como plantear un modelo de relación comercial que equilibre más los intereses de empresas y ciudadanos en aspectos sensibles como la protección medioambiental y laboral y el tratamiento a

los inversores con el fin de que el apoyo a los acuerdos de libre comercio en particular y a la globalización en general aumentara dentro de la Unión.

Pero estos acuerdos deberían servir también para promover dos objetivos más ambiciosos. En primer lugar, una reforma de la OMC, para la que será necesario el concurso de EEUU. Se trata de adaptar la institución a la realidad económica actual, fortalecer la vigilancia que la institución hace de las políticas comerciales de sus países para que no incumplan las reglas y asegurar un correcto funcionamiento de su sistema de resolución de disputas, actualmente bloqueado por EEUU.¹⁰ Se trataría de atraer a China a la mesa de negociaciones de la reforma de la OMC para poder acordar unas nuevas reglas que aseguren un campo de juego equilibrado y sean más legítimas, con el fin de evitar que las incipientes guerras comerciales vayan en aumento. En segundo lugar, esta red de acuerdos

⁹ Véase la lista completa de acuerdos comerciales de la UE en <http://ec.europa.eu/trade/policy/countries-and-regions/negotiations-and-agreements/>.

¹⁰ Véase el Concept Paper de la Comisión Europea sobre la reforma de la OMC en http://trade.ec.europa.eu/doclib/docs/2018/september/tradoc_157331.pdf.

debería servir para comenzar a potenciar el uso del euro como moneda vehicular para los pagos de las transacciones comerciales internacionales, que sería el primer paso para aumentar el uso del euro como moneda de reserva global, tal y como planteó Juncker en el debate sobre el estado de la Unión de septiembre de 2018. Un mayor uso del euro en las finanzas internacionales, aunque requeriría sobre todo una reforma de su gobernanza interna (que desgraciadamente todavía está pendiente, y que pasa por completar las uniones bancaria y fiscal y crear eurobonos), también necesita de un impulso político para ser exitosa.¹¹ Y el proteccionismo norteamericano, sumado a la amenaza de sanciones a las empresas europeas que hagan negocios con Irán que ha anunciado la Administración Trump, son una excelente oportunidad para darle al euro ese impulso político. Comenzar a pagar en euros el petróleo que importan los países de la Unión o construir un sistema de transferencias financieras interbancarias al margen del sistema SWIFT que controla EEUU serían dos lugares por donde empezar a abordar esa tarea.

Conclusiones

Desde que Donald Trump llegara a la Casa Blanca, la UE ha dejado de tener en EEUU su principal valedor internacional. Trump podría ser un accidente, un paréntesis de cuatro (u ocho años) en las buenas relaciones que, con altibajos, han existido entre los países de ambos lados del

Atlántico Norte desde la Segunda Guerra Mundial. Pero también podría ser que la UE tenga que acostumbrarse a desenvolverse sin el paraguas de seguridad y el liderazgo en el orden liberal internacional que hasta ahora le proporcionaba EEUU, y que le ha permitido alcanzar cotas de prosperidad y seguridad sin precedentes.

Como hemos explicado, la Unión debería esperar lo mejor, pero prepararse para lo peor. Aunque la Administración Trump continúe despreciando a Europa, en EEUU existen muchos políticos y actores de la sociedad civil que siguen pensando que la UE debería ser un socio preferente de EEUU, que la relación transatlántica sigue siendo clave para sostener los valores e intereses que ha representado Occidente durante las últimas décadas y que, en todo caso, es más útil trabajar juntos para redefinir el nuevo orden internacional al que nos aboca el auge de China que estar divididos. Es importante, por tanto, mantener una buena interlocución con esos actores como trabajar conjuntamente en los temas en los que se vislumbren posibles consensos. Como es poco probable que EEUU decida patear el tablero y abandonar la OTAN o la OMC, seguirá habiendo espacio para el diálogo, aunque este sea menos amigable de lo que a los líderes europeos les gustaría.

Sin embargo, los europeos deben entender que el mundo de los años 60 del siglo pasado, en el que el “amigo americano” protegía a Europa occidental, le otorgaba

11 Véase Miguel Otero-Iglesias (2014), *The Euro, the Dollar and the Global Financial Crisis*, Routledge.

ventajas económicas y animaba a sus países a integrarse, no va a volver, por lo que harían bien en dejar de añorarlo. El mundo camina hacia un nuevo (des)orden internacional, en el que la UE puede aspirar a jugar un papel relevante, pero que todavía está por definir. Lo que sí parece claro es que será un mundo con un EEUU más aislacionista, una China más asertiva, una Rusia que seguirá golpeando por encima de su peso durante bastantes años y unas instituciones multilaterales más débiles. En definitiva, un mundo menos cooperativo y con una creciente rivalidad geoeconómica, en el que los países emergentes reclamarán las cuotas de mayor poder e influencia

que les corresponden por su mayor peso económico (y militar). En ese contexto, la UE tiene que repensar sus herramientas de política exterior, tanto en colaboración con EEUU y sus otros socios tradicionales (e incluso algunos nuevos) como en solitario. Tiene palancas económicas y políticas a su disposición, pero debe atreverse a utilizarlas de forma estratégica para construir una auténtica política exterior. El problema principal, sin embargo, es que para conseguirlo tiene que aumentar su cohesión interna y dejar atrás las fracturas que la crisis del euro y el tema migratorio están dejando. Y eso no será fácil.

The Immortal Regiment: the pride and prejudice of Russia

Mira Milosevich-Juaristi

The March of the Immortal Regiment has been celebrated each year since 2012 in hundreds of Russian cities and many others beyond Russia.

Summary

The March of the Immortal Regime is a *performance*, a massive parade that has been celebrated in major cities both inside and outside Russia every 9 May (Victory Day, the Russian equivalent of VE day, which is 8 May in other countries) since 2012. The participants carry placards with black and white photographs of women and men who died or were wounded in the Second World War. The photographs are accompanied by flowers, Russian flags and even the old red Soviet flag with the hammer and sickle. In the front line of the procession a group of people carry an enormous banner with the following words: *Bessmertny Polk* ('The Immortal Regiment').

The Immortal Regiment is one of the many tools that the Kremlin uses to disseminate its vision and interpretation of the Second World War. The march represents the incarnation of

the political use of history by the government elite as a tool of political argumentation, an attempt to impose a particular historical interpretation of the war.

The main aim of this paper is to: (1) analyse the narratives and messages used to shape the Immortal Regiment; and (2) define its principle political objectives and functions in Russia, the ex-Republics of the USSR and in the Western countries.

In Russia the March's principal political objectives are: (1) to reinvent the historical memory of the Great Patriotic War (the name by which The Second World War is known to the Russians); (2) to redefine Russia's national identity in the post-Imperial and post-Soviet era; and (3) to promote national unity by invoking patriotism, great-power status for Russia and national pride.

In the former Republics of the USSR, the March is the Kremlin's response to their disconnection from Russia and a tool to strengthen the Russky Mir ('the Russian world'). In Ukraine it plays a particular role as the people's preparation for war and to justify

the 'fight against fascism', the annexation of Crimea and Russian support for the rebels in Donbas.

In the West, the Immortal Regiment reflects the attempt of the Kremlin to monopolise the victory over fascism and to present itself as a great power and guardian of international order.

Analysis

1. The main features of the March of the Immortal Regiment: from a citizen's initiative to a quasi-religious cult

In 2012, in the city of Tomsk in Siberia, three friends who were journalists –Igor Dmitriyev, Sergey Lapenkov and Sergei Kolotovkin– organised the first March of the Immortal Regiment. Their motives were neither commercial nor political but rather 'the preservation of the personal memory of each family of the generation affected by the war'. The idea caught on. News of the March spread throughout Tomsk and the journalists began receiving calls from all over Russia from people expressing interest in participating and in organising their own versions of the event. The following year, in 2013, the Immortal Regiments marched in 120 Russian cities and in 2014 they paraded through 500. In 2018 the March was organised in more than 1,000 Russian cities.

At the beginning of 2015 the founders began to lose control over the annual March due to Nikolai Zemtsov, a Communist Party

deputy in the Moscow Assembly. Zemtsov forged links with political movements associated with President Vladimir Putin and, subsequently, the Kremlin took over the March, appropriating it.¹ This 'poster patriotism' extended further with the annexation of Crimea in 2014, and especially in 2015 when Vladimir Putin began to participate in the Moscow Immortal Regiment, carrying a placard with a picture of his father, the war veteran Vladimir Spiridonovich Putin.

Currently, the March of the Immortal Regiment in Russia is a state event which complements the military parade celebrated on the same day. In his address on 9 May 2018 Vladimir Putin claimed that 'the ninth of May unites the generations through a history of courage. Each family has its own heroes, who live on in our hearts. They are with us here in the ranks of the Immortal Regiment'.² This 'history of courage' has become a tradition worldwide, in cities in more than 80 countries including Spain, the US, the UK, Germany, France, Israel, Argentina, Serbia, Ukraine, Vietnam, the Republic of the Congo, South Korea, Canada, Cambodia and Austria.

It is impossible to understand the reach of the influence of the Immortal Regiment without understanding the significance for the Russians of the Great Patriotic War and the celebration of Victory Day.

1 Peter Hobson (2016), 'How Russian Authorities Hijacked a WWII Remembrance Movement', The Moscow Times, 6/V/2016, <http://old.themoscowtimes.com/news/article/how-russian-authorities-hijacked-a-wwii-remembrance-movement/567938.html>.

2 'Great Putin's Speech at Victory Day Parade 2018 in Moscow, Russia', <https://www.youtube.com/watch?v=QsRnPKK7zQ4>.



The organisation of the Immortal Regiment is associated with the Victory Day celebration and its military parade, providing a link between the people and the army.

2. The unifying narrative and the messages upon which the March of the Immortal Regiment is based

Any form of communication takes place within a context that can be immediate or broader in a cultural, geographic, social and historical sense. All communication has three basic elements: (1) the sender or emitter; (2) the message; and (3) the recipient. The emitter and the recipient must have a common code and share a common context; without this there can be no communication. The emitter uses the message to express emotion, while the recipient decodes the message. The message is transmitted/received through different channels to fulfil its prime function, which is referential. The message is typically transmitted through language, visual and/or audio channels (note: this paper's analysis is based on the videos of the Immortal Regiment whose references are noted at the end).

2.1. The context

The physical and temporal context of the Immortal Regiment is framed by Victory Day. There are now 'performances' in Russia, in

the ex-Soviet Republics and in many Western cities. In his address on 9 May 2005 Vladimir Putin said:

'Victory Day is the dearest, the most emotional and the most inclusive holiday in our country. For the people of the former Soviet Union, it will forever remain a day of the people's great heroic deed, and for the countries of Europe and the entire planet – the day on which the world was saved.'³

The organisation of the Immortal Regiment is associated with the Victory Day celebration and its military parade, providing a link between the people and the army. The simultaneous 'performances' of the March in many places create a nexus between thousands of people at the same time. It does not matter where they are: it is a spiritual connection. Putin's presence in the military parade (as an observer) and in the March of the Immortal Regiment (as a participant) reinforces his masculine image as an autocratic ruler and a man of the people. But the most important context is historical.

3 BBC (2005), 'Full text of Putin VE Day Speech, May 9, 2005', <http://news.bbc.co.uk/2/hi/europe/4528999.stm>.



After the collapse of the USSR, all the old Soviet Republics faced the problem of reconstructing their national identities within new geographic borders and symbolic limits, and of adapting established narratives from their various collective pasts in a new political context.

After the collapse of the USSR, all the old Soviet Republics faced the problem of reconstructing their national identities within new geographic borders and symbolic limits, and of adapting established narratives from their various collective pasts in a new political context. In the case of the Russian Federation, the task has been complicated by many factors, but especially by its imperial outlook. Given this difficult situation, and in the absence of a grand commonly accepted narrative, the memory of the Great Patriotic War has shown itself to be the most 'politically useful' narrative of the Russian past for the national construction agenda because it enjoys a high level of social acceptance and only rarely has it been the object of criticism. Practically all Russian families suffered from the war and the entire country is familiar with the war's iconography from Soviet cinema and television. Since the annexation of Crimea in March 2014 and Russia's participation in the military conflict in Eastern Ukraine, the stories of the Great Patriotic War have taken on a new dimension: they are now used as a marker of post-Soviet

imperialist identity and they have been closely associated with pro-Putin 'patriotic' attitudes. Both heroism and suffering –the central theme of the war narratives– have been overshadowed by another feature: the pride in a glorious past that raises national self-esteem in the present.

2.2. The emitters (the message senders)

Each person holding a banner with a photograph of a family member is an emitter, or sender, of the message. Their primary reason for forming part of the March is the wish to commemorate the loss of their loved ones and all those who took part in the war. Vladimir Putin is a very special emitter, although he cultivates the image of being one among thousands. The leading message sender is the March's organiser, that is, the organisations close to the Russian government represented by its President.

2.3. The message

The prime channel transmitting the message is the 'performance' itself as a spectacle. The 'performance' is an intentional reincarnation

of 'sentimental memory', both personal and collective. The central players of the representation are the war veterans and their families. However, the essence of the message is not the presence of living women and men taking part in the March but rather the absence of the dead whose faces appear on placards and banners. The secondary channels of transmission are the media: newspapers, television, radio and social networks.

2.4. The recipients

The recipients of the message both inside and outside Russia decode three principal meanings: (1) it is a commemoration, a homage to millions of Soviet victims of the Great Patriotic War; (2) it is a promise to always follow the example of those remembered; and (3) the March is a nationalist affirmation for Russians, although the message is also aimed, perhaps primarily, at foreigners.

3. The main functions and objectives of the March in Russia

3.1. The main functions of the March in Russia

The March of the Immortal Regiment is part of an annual complex of rituals in which Vladimir Putin participates personally in military parades, meets veterans, visits churches associated with the war and tells stories of the sufferings of his own family during the siege of Leningrad. These rituals serve multiple purposes: (1) they call to mind the Great Patriotic War and Victory Day; (2) they provide a moral tale of suffering and redemption and exemplify a foundational myth for post-Soviet Russia; (3) they conflate

the myth of victory with the myth of saving Europe; (4) they create a Putin personality cult through his deep connection and identification with victory, exalting him as the defender, and even the saviour, of the homeland; (5) they reinforce internal unity; (6) they support a revived military ethic; and (7) they teach a 'Lesson of Memory' (*urok pamiati*).

References to the Second World War in Russia today –especially those that are a 'performance' like the Immortal Regiment– appeal to an 'iconography' of the Great Patriotic War as a paradigm of both suffering and victory. It is an icon because it is perceived visually and through emotion, not reason. The March reflects the enormous number of Soviet dead –more than 25 million– with the object of highlighting the victory of the Soviet Union in the Second World War and of claiming for Russia the leading role in fighting fascism. The idea is to 'nationalise' the victory for the Kremlin – Russia had the largest number of deaths and therefore defeated fascism singlehandedly– and to 'personalise' the victory in Vladimir Putin. The Russian President's personal participation in the March –as an obedient son and as national leader– is not only in this way linked to myth but his participation also helps to keep it alive. As a good son, he listens to his elders, sympathises with their loss and promises to keep their memory alive. He is also the son who remembers the war in a personal way by telling his family's story. This identification of the person and the nation with the celebration and the victory generates an 'iconic' character for the government of President Putin and for

Russia itself. Representing the war as both a personal and sacred matter, Vladimir Putin has created a myth and a ritual which raises him up personally, uniting himself to Russia (at least rhetorically) and revealing himself as a natural hero, a warrior who is personally associated with the defence of the nation. Putin is therefore at once a populist and an autocrat. He has the glamour of the present but he is also a hero from the past. He can now be associated in the popular imagination with the victories of Russia's greatest hour, while ignoring as much as possible the country's failures of Russia during the war and its more morally ambiguous moments.

As with many nationalistic and patriotic rituals, the Immortal Regiment also has an educational function. Putin's participation in the procession is a way of renewing the practice known as the 'Lesson of Memory' (*urok pamiati*). This was common during Soviet times when students would meet war veterans to record their experiences and collectively grieve. The object of these lessons is to prompt teachers and pupils to participate in a committed emotional ritual to see the war as a moment of moral victory. The 'lessons of memory' teach not only pride in one's country but also respect for veterans, empathy for the suffering of others, the subordination of individual needs and interests to the common good, and the fear of anarchy and disunity.

3.2. The political objectives of the Immortal Regiment in Russia

The primary political objectives of the Immortal Regiment in Russia are: (1) to reinvent the historical memory of the Great Patriotic War; (2) to redefine Russian national identity in the post-imperial, post-Soviet era; and (3) to promote national unity invoking patriotism, great power status for Russia and national pride.

By shifting public attention from historiography –archives, history books and memoirs– to the incarnation of memory –the 'performance'– the Kremlin has generated the effect that 'memory is occurring'. The 'performance' highlights the emotional part of the historical event and omits the 'disagreeable parts' of real history, including Stalinism, the Molotov-Ribbentrop pact of 1939, the Katyn tragedy and the national sentiment of the countries that formed part of the Soviet Union.

One of the most important objectives of the Immortal Regiment is to reflect the Kremlin's idea of the Russian nation.

The Anglo-Irish statesman and conservative philosopher Edmund Burke (1730-1797) summed up the idea of a nation as an association not only of the living but also of the living, the dead and those yet to be born.⁴ The March of the Immortal Regiment perfectly reflects this definition –the living carrying photographs of the dead– along

⁴ '[Society] is a partnership in all science, a partnership in all art, a partnership in every virtue and in all perfection. As the ends of such a partnership cannot be obtained in many generations, it becomes a partnership not only between those who are living, but between those who are living, those who are dead, and those who are to be born'. See Edmund Burke (1790), *Reflections on the Revolution in France*, *The Works of the Right Honorable Edmund Burke*, Vol. 3, p. 359, 1999 edition.



For most of countries that emerged from Soviet imperialism 27 years ago, independence from Moscow generated a legacy of jumbled ideas about their common history.

with the promise that their sacrifices will never be forgotten in the process of nation-building.

4. The main functions and primary objectives of the Immortal Regiment outside Russia

Commemoration is the main object of the March, both in the former Soviet republics and in Western countries. The theme of heroism and mass suffering as the 'enormous price' paid for the victory takes centre stage in the canon of the commemoration. Nevertheless, the political objectives are different in places beyond Russia.

5. The objectives of the Immortal Regiment in the former Soviet republics

5.1. The context

For most of countries that emerged from Soviet imperialism 27 years ago, independence from Moscow generated a legacy of jumbled ideas about their common history. From the Baltics to the Balkans there is a story of collaboration and betrayal, resistance and subjugation. A single army is seen as the liberator,

conqueror and occupier, depending on the identity of the onlooker. The former Soviet republics have externalised communism as a foreign regime imposed on their nations from outside with the aim of mobilising their populations around the project of 'returning to Europe'. These countries have an explicitly anti-communist and anti-Soviet stance in their versions of the Second World War. The rejection of the destructive Soviet regime is the cornerstone of the construction of national identity for these newly independent states. What the Kremlin celebrates as an indisputable victory over fascism they lament as the beginning of Russian occupation. Despite this, however, there is a significant Russian population, or one whose first language is Russian –some 25 million people– now living in the new independent states. Many of them support the Immortal Regiment out of nostalgia for the USSR and the desire to render homage to their loved ones. In this context, it is relatively easy for the Kremlin to exploit Soviet myths and historical stereotypes.

Putin's addresses on Victory Day almost always contain contradictory references to

the participation of other countries in the Soviet fight against fascism. Sometimes the victory is presented as a common political and historical legacy of the post-Soviet countries. On the occasion of the 60th anniversary of the victory in 2005, Putin spoke of the sacrifices made by 'all the peoples and republics of the Soviet Union' and concluded that '9 May is a sacred day for all nations in the Commonwealth of Independent States'.⁵

But another narrative focuses primarily upon the Russian contribution –different from that of other peoples of the USSR– in a dichotomy which pits the good Russians against the fascists.

5.2. The objectives

In the former Soviet republics the main object of the March of the Immortal Regiment is to strengthen *Russkiy Mir* (the Russian world) and to revive the spirit of unity among Russians and all those who feel 'ex-Soviet' and currently live in the independent States. According to *Fond Russkiy Mir*, almost anyone can be a member of *Russkiy Mir*:

'Russkiy Mir is not only those of the Russian race, not only our compatriots in the former Russian republics and immigrants in foreign countries and their descendants. It is also the citizens who speak Russian, who study and teach it, those who are sincerely interested in Russia and who are concerned for its future.'⁶

This concept of *Russkiy Mir* aims to appeal to historical unity but also to confuse and

create an artificial rift between ethnic Russians and others, thereby interfering in the internal affairs of the independent states. But more than anything else, in the old Soviet Republics the Immortal Regiment represents the Kremlin's response to their disconnection from Russia.

The foundational myth of the Soviet Union as a Bolshevik state was the Russian Revolution of 1917. The founding myth of the USSR as a superpower capable of competing with the US during the Cold War and maintaining two empires –one internal, roughly coinciding with the frontiers of the Tsarist Empire, and another external, including the satellite countries of the Warsaw Pact– was victory in the Second World War. The fact that the Kremlin identifies the Russia of today with the USSR through its victory in the Second World War is not just a coincidence. It reflects the intention to lend continuity not to communist ideology but rather to the notion of Empire.

5.3. The March of the Immortal Regiment in Ukraine

The March of the Immortal Regiment in Ukraine is an extreme example of the political use of history. It reveals that remembering the Great Patriotic War has not only become a tool for the consolidation of Russian national identity but also a way of preparing the people for war and to justify 'the fight against fascism', the annexation of Crimea and Russian support for the rebels in Donbas. In the Ukrainian context, history has been turned into a convenient tool in the information war, wielded to legitimate the Kremlin's actions and to discredit the

5 See note 4 above.

6 *Russkiy Mir*, <https://www.russkiymir.ru/languages/spain/index.htm>.

Ukrainian authorities. The March in the Ukraine, more than anywhere else, is a symbol of victory over fascism. Its aim is to strengthen the Kremlin's view of the Ukrainian conflict and to encourage all those fighting against the 'fascist government' of Kiev.

6. Objectives of the March of the Immortal Regiment in Western countries

6.1. The context

The West and the USSR/Russia have never had a common narrative about the Second World War. The differences between the two stories have deepened with the Russian interpretation of the Ukrainian conflict.

In all his Victory Day speeches Putin systematically refers to the cooperation of the Western Allies –the US, the UK and France– during the Second World War only in relation to contemporary problems in Europe and the world. In 2007 Putin emphasised a 'common responsibility and an egalitarian association' in international relations as a strategy to face the new threats caused by 'the same disdain for human life, the same claims of absolute exclusivity' that have their roots in the fascist ideas of the 20th century.

6.2. The objectives

In the Western countries the Immortal Regiment reflects the Kremlin's attempt to monopolise the victory over fascism and to present itself as a great power. The logic here is that Russia is the country that defeated Hitler's Germany and liberated Europe from the Nazis, winning for itself the moral right to be the guardian of international order. For Russia, the Soviet version of the

Second World War is the cornerstone of its prestige and of its claim to deserve great-power status in the world.

The March of the Immortal Regiment in Western cities aims to symbolise the old alliance and the idea of combating evil, regardless of its partners' ideology. Its main political object is to bring together a similar alliance to fight another common enemy: jihadist Islamism.

6.3. The Immortal Regiment in Spain

In Spain, and in Madrid, during the last two years some 500 people have participated in the 'performance'. In the Spanish case, victory over fascism is specific: it is an invocation of the Civil War and the defeat of the Blue Division (the 40,000 Spanish volunteers sent by the Franco regime to fight with the Nazis against the Soviets). The participants have been both citizens of Russian origin and Spaniards with family members who died in the Spanish Civil War.

Conclusions

Given the central function of the war myth in the construction of the post-Soviet Russian nation and its self-perception as a great power with geopolitical ambitions in Europe and in the world, it is easy to explain its resistance to historical revisionism, especially with respect to the role of the USSR in the Second World War. While the memory of the war serves as an important source of legitimacy for Russian foreign policy, the Immortal Regiments will continue to march through the streets of cities both in Russia and beyond.

PUBLICACIONES

DOCUMENTOS DE TRABAJO (DT)

The Trump Administration's National Security Strategy

Carlota García Encina

WP 14/2018 (English version) - 13/07/2018

Relations between the US Intelligence Community and US Presidents, including the Trump Administration

Gustavo Díaz Matey

WP 15/2018 (English version) - 16/07/2018

Macroeconomía y objetivos de desarrollo sostenible: una propuesta para la coordinación de políticas económicas y la reducción de las desigualdades

Jorge Carrera

DT 16/2018 - 08/08/2018

Partnering for democracy: protecting the democratic order in post-Brexit Europe

Pablo José Castillo Ortiz

WP 17/2018 - 24/08/2018

ARI

Renminbi internationalisation: stuck in mid-river – for now

Miguel Otero-Iglesias

ARI 84/2018 - 04/07/2018

El Consejo Europeo y las migraciones: ¿se ha avanzado algo?

Carmen González Enríquez

ARI 85/2018 - 05/07/2018

Las relaciones España-EEUU en el marco de la relación transatlántica

Juan Tovar Ruiz

ARI 86/2018 - 06/07/2018

El Marco Financiero Plurianual 2021-2027 desde una perspectiva española: ¿un presupuesto moderno de una Unión que proteja, empodere y vele por la seguridad?

Mario Kölling

ARI 87/2018 - 09/07/2018



Los documentos de trabajo son estudios académicos sobre asuntos de la actualidad internacional relevantes para España o sobre diferentes aspectos de la política exterior y de seguridad de nuestro país.

Voting at 16 in Austria: a possible model for the EU?

Paul Schmidt & Johanna Edthofer
ARI 88/2018 - 12/07/2018

Lituania, Letonia y Estonia y la consolidación euroatlántica regional del Báltico

Rafael José de Espona
ARI 89/2018 - 13/07/2018

Elecciones y seguridad en México: las propuestas electorales para afrontar la delincuencia organizada y el narcotráfico

Yadira Gálvez Salvador
ARI 90/2018 - 19/07/2018

El Regimiento Inmortal: orgullo y prejuicio de Rusia

Mira Milosevich-Juaristi
ARI 91/2018 - 23/07/2018

Privacidad, confidencialidad e interceptación de las comunicaciones

Javier Alonso Lecuit
ARI 92/2018 - 24/07/2018

Inteligencia artificial y poder

José María Blanco y Jessica Cohen
ARI 93/2018 - 24/07/2018

Los nuevos roles de las fuerzas armadas uruguayas y argentinas: la contribución a la lucha contra el narcotráfico, siguiendo la tendencia regional

Sonia Alda Mejías
ARI 94/2018 - 31/07/2018

El Sahel: un enfoque geoestratégico

Ángel Losada Fernández
ARI 95/2018 - 02/08/2018

Portugal versus Spain: an Iberian economic saga

Sebastián Puig & Ángel Sánchez
ARI 96/2018 - 06/08/2018

Lithuania, Latvia and Estonia: the Euro-Atlantic consolidation of the Baltic region

Rafael José de Espona
ARI 97/2018 (English version) - 09/08/2018

Spain-US relations and the transatlantic relationship

Juan Tovar Ruiz
ARI 98/2018 (English version) - 13/08/2018

El voto del enojo: el nuevo (o no tan nuevo) fenómeno electoral latinoamericano

Carlos Malamud y Rogelio Núñez
ARI 99/2018 - 31/08/2018

Cooperación tecnológica entre España y China

Andrés Ortega
ARI 100/2018 - 03/09/2018

Predicción del comportamiento en el suministro seguro de los metales de interés energético: la actualidad del litio, cobalto y grafito

Luis de la Torre Palacios y J. Antonio Espí
ARI 101/2018 - 10/09/2018

Coercion and Cyberspace

Miguel Alberto Gómez

ARI 102/2018 - 11/09/2018

Robótica, inteligencia artificial y Derecho

Moisés Barrio Andrés

ARI 103/2018 - 11/09/2018

El hambre, una lacra que esta generación puede convertir en historia

Manuel Sánchez-Montero

ARI 104/2018 - 14/09/2018

¿Una nueva agenda? La narrativa de la seguridad en el discurso europeo del desarrollo

Iliana Olivie y Aitor Pérez

ARI 105/2018 - 18/09/2018

Las elecciones brasileñas

Esther Solano Gallego

ARI 106/2018 - 20/09/2018

The anger vote: the new (or not so new) Latin American electoral phenomenon

Carlos Malamud & Rogelio Núñez

ARI 107/2018 (English version) - 20/09/2018

Technological cooperation between Spain and China

Andrés Ortega

ARI 108/2018 (English version) - 24/09/2018

La UE ante la hostilidad del presidente Trump

Federico Steinberg

ARI 109/2018 - 27/09/2018

The Immortal Regiment: the pride and prejudice of Russia

Mira Milosevich-Juaristi

ARI 110/2018 (English version) - 27/09/2018

COMENTARIOS ELCANO

Las geringonças (“artilugios”) y los “Frankensteins”: convergencias y retos de gobernabilidad en Portugal y España ante los desafíos de la UE

Patrícia Lisa

Comentario Elcano 38/2018 - 02/07/2018

Elecciones en Colombia: desconfianza institucional de la ciudadanía pese a la seguridad y transparencia electoral

Sonia Alda Mejías

Comentario Elcano 39/2018 - 04/07/2018

La Seguridad Nacional y el reto de la Cuarta Revolución Industrial

Félix Arteaga

Comentario Elcano 40/2018 - 20/07/2018

La dimensión internacional de la ciberseguridad

Félix Arteaga

Comentario Elcano 41/2018 - 24/07/2018

Juncker y Trump frenan la guerra comercial y resucitan el TTIP, en versión descafeinada

Federico Steinberg

Comentario Elcano 42/2018 - 30/07/2018

Barcelona y Cambrils, un año después: ¿cuál era el riesgo de atentados?, ¿qué lecciones están pendientes?

Fernando Reinares y Carola García-Calvo

Comentario Elcano 43/2018 - 03/08/2018

Prospects for scientific and technological cooperation between Spain and China

Mario Esteban & Andrés Ortega

Expert Comment 44/ 2018 (English version)
- 07/08/2018

Elecciones y ciberseguridad

Félix Arteaga

Comentario Elcano 44/2018 - 11/09/2018

Chemnitz y el poder de la extrema derecha en Alemania oriental

Miguel Otero Iglesias

Comentario Elcano 45/2018 - 12/09/2018

Entrevista con...



Entrevista a Nicklas Lundblad

Por Andrés Ortega

Nicklas Lundblad (Estocolmo, 1971) es vicepresidente de Google para Europa, Oriente Medio y África, basado en la capital sueca. Ha estado en la compañía desde 2007. Doctor en Informática, trabaja en temas relacionados con la interacción entre la sociedad, la tecnología y el pensamiento político y filosófico. Es miembro de la Real Academia de Ciencias de Ingeniería en Suecia.



Pregunta: ¿Tiene Google una nacionalidad?

Respuesta: Tiene varias, es una compañía multinacional con una mentalidad global. Si nos fijamos en su liderazgo, sus ingresos y los usuarios, es una empresa que intenta servir a tantas personas como sea posible. Luego, por supuesto, tiene su sede en EEUU. Pero diría que esto significa cada vez menos de lo que solemos pensar.

P.: La Inteligencia Artificial (IA) se está convirtiendo en una parte esencial del avance y carreras tecnológicos. China

representa casi la mitad de los gastos mundiales en ese campo. EEUU, alrededor del 38%. Y el resto del mundo, incluida Europa, menos del 15%. ¿Se está Europa quedando peligrosamente atrás? ¿En qué campos?

R.: Creo que la realidad es que debemos tratar de pensar no en términos de que EEUU compita con Europa, sino en entablar colaboraciones interesantes, encontrar formas de construir una comunidad transatlántica de IA, ¡ya que todos los elementos para ello ya están ahí! Algunas de las *start-ups* más interesantes se encuentran en Berlín, Londres y París, y deberíamos encontrar

una forma de pensar menos en las tensiones entre EEUU y la UE y más en las oportunidades.

P.: ¿Deberíamos ir a una cooperación transatlántica en IA? ¿Con un concepto de la región que incluya a América Latina? Eso sumaría un mercado de más de dos billones de personas.

R.: Esta es la clave, como sugiero en la respuesta anterior. Creo que no es solo un mercado económico, sino una comunidad de valores y debería ser el entorno natural para que desarrollemos y exploremos las oportunidades de estas nuevas tecnologías.

P.: ¿Qué forma debería tomar?

R.: Muchas formas. Los programas de investigación concretos que abarcan la región serían los primeros. Tomando los programas marco de la UE y ampliándolos, colaborando con todos en el mercado transatlántico, construyamos redes de investigación y desarrollo que luego puedan impulsar a toda la región.

P.: ¿También en educación (a todos los niveles)?

R.: Más que nunca. La educación ahora está esencialmente lista para ser completamente agnóstica de su adquisición: ya no hay escasez de fuentes y materiales educativos. Lo que falta es un esquema común de certificación y validación que permita una variedad de diferentes ofertas educativas además de esta abundancia.

P.: ¿Y sobre la regulación? Existen diferencias, por ejemplo, en lo que respecta al derecho al olvido o la privacidad.

R.: Las diferencias no son tan dramáticas. Creo que la UE se ha convertido en un regulador de gran parte de la tecnología, y eso significa que tiene una tremenda responsabilidad de hacer las cosas bien. El derecho al olvido es un recordatorio interesante. Sin embargo, en EEUU choca con la Primera Enmienda a la Constitución, y en América Latina se topa con cuestiones de responsabilidad social y política, por lo que tal vez algunas disposiciones legales seguirán siendo nacionales. Pero eso es manejable. La clave no es tratar de imponer los marcos, sino ofrecerlos como un andamiaje sólido, robusto y estable para los nuevos mercados tecnológicos emergentes.

P.: Todas las compañías más importantes están trabajando ahora en cuestiones de ética para la inteligencia artificial y, en general, para la digitalización. ¿Cuál es el enfoque de Google, presentado por su CEO, Sundar Pichai?

R.: Tenemos nuestros principios de IA e ideas de aplicación de la IA, que hemos publicado recientemente. Están disponibles en: <https://www.blog.google/technology/ai/ai-principles/>

P.: ¿Es decisivo devolver el control de los datos a la Sociedad? ¿Qué significa la filantropía de datos?

R.: La discusión sobre los datos está cambiando en dos dimensiones. Solíamos tener una discusión sobre datos personales solamente, y solíamos tener una discusión que trataba sobre la regulación del uso de datos. Esto ahora está cambiando para convertirse en una discusión sobre todos los datos y su gobernanza. La clave es la gobernanza de datos, para garantizar que las empresas desarrollen nuevas instituciones

en torno a los datos que poseen. Hacemos esto activamente y devolvemos datos sobre el transporte a las ciudades, datos sobre patrones de búsqueda a los investigadores y cualquier persona que esté interesada en Google Trends, incluso datos sobre el desarrollo de la literatura a través de nuestro visor N-gram. Todos estos son ejemplos de cómo compartir datos en formatos seguros y anónimos. La filantropía de los datos es la extensión de eso también a otros campos: la idea de que devolver datos estructurados a la sociedad es una forma natural de que las empresas de datos intensivos sean socialmente responsables.

P.: Muchos avances tecnológicos digitales han sido fomentados por los militares, por el Pentágono. Esto no es

nuevo. Pero recientemente ha habido una reacción de algunos miles de empleados de su empresa (y de otras) contra la cooperación con algunos programas militares. ¿Cómo enfocarlo?

R.: Estamos encontrando nuestro camino en este terreno. Estos asuntos no son simples y hay un compromiso profundo de los individuos en cuestiones de ética y moral. La forma en que lo hacemos es a través del compromiso, el debate, la discusión y el análisis de principios, al mismo tiempo que reconocemos que todo esto es enormemente difícil de abordar. No tengo una respuesta simple y eso es importante. No hay respuestas simples y tendremos que debatir estas cosas como sociedad durante mucho tiempo aún.

Actividades



Actividades

Julio - Septiembre



- **V Programa de Visitas para Altos Funcionarios del Congreso de EEUU.**

Charles Powell, Miguel Otero-Iglesias y Carlota García Encina recibieron a un grupo de asesores de congresistas y senadores estadounidenses (4 de julio de 2018).

- Tercer **encuentro CIDOB-Real Instituto Elcano** (5-6 de julio de 2018).

- Reunión de trabajo con **Constanze Stelzenmueller** y **Amanda Sloat**, *Robert Bosch Senior Fellows de Brookings Institution* (9 de julio de 2018).

- Reunión **“RIE-Globsec on time-terror nexus”**, que contó con la intervención de

Kacper Rekawek, *Head of Defence and Security Programme*, GLOBSEC (9 de julio de 2018).

- **VI Edición del Programa de Jóvenes Líderes Indios** de las Fundaciones Consejo Asia-Pacífico, por el cual Charles Powell, Mario Esteban y Lara Lázaro, recibieron a un grupo de profesionales de alto nivel procedentes del sector de la gestión del agua en la India (9 de julio de 2018).

- Presentación del **Informe Elcano “El futuro de la Unión Europea”**, que pretende tanto ofrecer un diagnóstico adecuado de los principales retos como proponer alternativas realistas sobre el rumbo y contenido de los

cambios que debe afrontar la UE, partiendo de la premisa de que ésta debe estar al servicio de sus ciudadanos (10 de julio de 2018).

- Seminario **“La descarbonización del transporte en España: ¿una transición mutuamente beneficiosa para la economía y el clima?”**, organizado por la Fundación Ecología y Desarrollo (ECODES); *Transport and Environment* y con la colaboración del Real Instituto Elcano y de la ECF, que tuvo lugar en la sede de la Instituciones Europeas en España (10 de julio de 2018).

- Fórum **“WOCMES 2018 Think Tank Forum 'The real revolutions: Trends and transitions that will transform the Arab world’**”, organizado por el Real Instituto

Elcano, en colaboración con ISPI y TTCSP, *Lauder Institute, University of Pennsylvania*, y que tuvo lugar en WOCMES Sevilla (18 de julio de 2018).

- Reunión con **Mohammed bin Abdulrahman Al-Thani**, *Deputy Prime Minister and Minister of Foreign Affairs de Qatar*, cuya intervención giró en torno a *“The crisis in the Gulf and its possible consequences: the view from Qatar”* (13 de septiembre de 2018).

- Visita al Real Instituto Elcano de una delegación del **Institute of Scientific and Technical Information** de China (14 de septiembre de 2018).



- **Retiro Anual del Real Instituto Elcano en Bruselas**, que buscó crear un espacio informal y confidencial en el que distintos miembros de la comunidad española en Bruselas pudieron intercambiar impresiones sobre el presente y el futuro de Europa desde una óptica española (pública y privada) y evaluar conjuntamente las posibles oportunidades y los riesgos a los que puedan verse expuestos los intereses españoles (17 de septiembre de 2018).
- Reunión con **Julian Messia**, economista líder del Departamento de Investigación del BID, que presentó el libro *“Desigualdad del ingreso en América Latina: Comprendiendo el Pasado para Preparar el Futuro”* del que es coautor junto a Joana Silva, del Banco Mundial (17 de septiembre de 2018).
- **Conversaciones Elcano/Elcano Talks**, que contó con la intervención de **Rocío Valdivia**, *Community Wrangler* de *Automattic*, cuya intervención versó sobre “Empresas y software libre: trabajando con la comunidad global y distribuida de WordPress” (18 de septiembre de 2018).
- Visita de **Jennifer González-Colón**, comisionada residente de Puerto Rico en la Cámara de Representantes de EEUU, quien fue recibida por Charles Powell, Salvador Llaudes y Carlota García Encina (18 de septiembre de 2018).
- Reunión con **Ignasi Muntané**, inspector del Cuerpo Nacional de Policía, jefe de equipo del proyecto europeo *“Regional Law Enforcement in the Greater horn of Africa”*,





con base en Nairobi, quien intervino sobre "Cooperación española para el desarrollo de capacidades en la lucha contra el terrorismo: proyecto UE *Regional Law Enforcement in the Greater Horn of Africa*" (18 de septiembre de 2018).

- Encuentro sobre "**África Subsahariana y diplomacia económica**", con la intervención de Ainhoa Marín, investigadora principal de África Subsahariana, en el que se analizaron las oportunidades que ofrece el continente a las empresas españolas (19 de septiembre de 2018).

- Mesa redonda "**Desafíos y respuestas a la crisis migratoria en América Latina**", Bruselas (20 de septiembre de 2018).

- Desayuno con **Guadalupe Valdez**, embajadora especial de la FAO y líder de la Alianza Parlamentaria contra el Hambre en América Latina, cuya intervención giró en torno a "Los parlamentos nacionales ante el objetivo 'hambre cero' (ODS 2)" (21 de septiembre de 2018).

- Mesa redonda "**España: imagen y marca 2018. ¿Cómo nos ven, cómo somos?**"; una nueva edición de la mesa redonda en la que



se analizó la evolución tanto de la imagen que proyectamos como de la que tenemos en realidad (21 de septiembre de 2018).

- **Jornada anual del Comité Español del Consejo Mundial de la Energía (CECME)**, cuyo título este año fue “**Energy futures: the Middle East and regional energy transitions**”, organizada por el Club Español de la Energía, *World Energy Council*-Comité Español, CEPSA, con la colaboración del Real Instituto Elcano (25 de septiembre de 2018).

- Visita de un grupo de **diputados de la República de Corea al Instituto** (25 de septiembre de 2018).

- Mesa redonda “**Can Spain and the Netherlands move Europe forward?**”, organizada por el Real Instituto Elcano y Cligendael, con la colaboración de la Embajada de los Países Bajos en España (26 de septiembre de 2018).

- Presentación en Johannesburgo, Sudáfrica, del **Informe Elcano sobre Presencia Global 2018**, organizada por el SAIIA y Real Instituto Elcano (26 de septiembre de 2018).

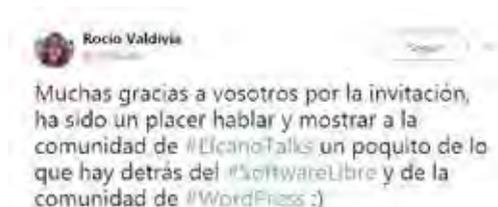
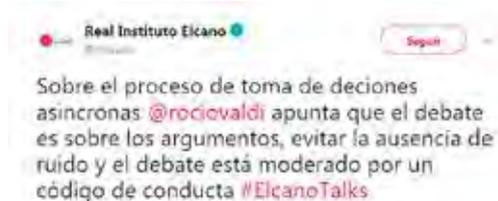
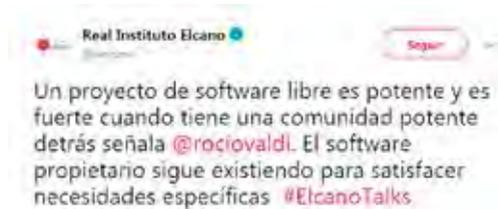
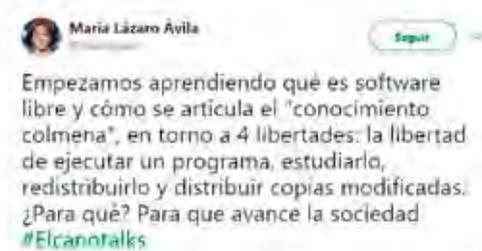
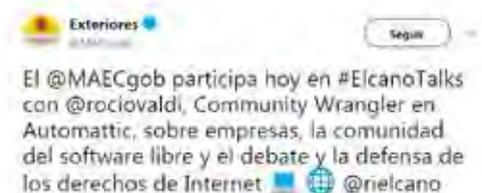
Conectados



Conectados

Empresas y software libre: trabajando con la comunidad WordPress– Elcano Talks

Rocío Valdivia (@rociovaldi), Community Wrangler en Automattic, nos acompañó en la edición n° 20 de #ElcanoTalks. Con ella hablamos sobre las libertades del software libre, las empresas que trabajan con este tipo de software y su papel en la defensa de los derechos digitales.



TUITS DESTACADOS

Josep Borrell Fontelles @JosepBorrell
En @UIMP Santander, hoy hemos asistido a una interesante exposición del @rielcano sobre la respuesta de los Gobiernos al desafío independentista.

Aurea Molto @AureaMolto
"Hay lecciones comunes que España y Portugal pueden aprender si se consolida la actual fragmentación de sus parlamentos".
@Llisa_Patricia en #AgendaExterior politicaestereotipos/actualidad/por via @PdF-EF @a_publica @rielcano

Inst. Est. Europeos @InstEstEuropeos
@CharlesTPowell, Director del @rielcano, analiza los retos que afronta Europa en #BlogIDEE: "La #UE tiene un gran dilema: ¿cómo podrá mantener los elementos básicos del Orden Liberal Internacional sin la concurrencia y el apoyo de #EEUU?"

CIDOB Barcelona @CIDOBBarcelona
Hoy los equipos de @CidobBarcelona y @rielcano nos reunimos para intercambiar puntos de vista sobre las principales cuestiones de la agenda internacional: los cambios geopolíticos, el terrorismo y la radicalización y la reforma de la UE tras años de crisis.

Fundación Consejo España China @FCEC
Analizamos con @CDTIoficial y @rielcano las perspectivas de cooperación científica y tecnológica entre #España y #China y el estado de la innovación tecnológica en ambos países spain-china.foundation.org/es/actualidad ...
#ChinaEnProfundidad #ActividadFCEC

24h @rielcano
@rielcano presenta el informe "El futuro de la Unión Europea". En directo en: rtve.es/noticias/mas-2...

Ilke Toygür @ilketoygur
Right before this week's #NATOSummit & for the ones that will follow the summit in Brussels: "Turkey in and out of NATO? An instance of a turbulent alliance with Western institutions" - our paper with @ygunsoy for @rielcano
realinstitutoelcano.org/wps/portal/rie

Charles Powell @CharlesTPowell
Spoke about Spanish domestic politics and foreign policy at @BrookingsInst today in #Washington, with one eye on the #NATO summit in Brussels. My thanks on behalf of @rielcano to @apolyakova and her wonderful colleagues!

Fundación Yuste @FundacionYuste
¿La unión económica y monetaria es el pilar fundamental de la integración europea?
@miotel, analista superior Economía Política Internacional del @rielcano en #Campusyuste
@infouex @DchoInstiUE @Junta_Ex @JuntaEx_Mundo @Rosbalas @JuntaEx_Europa

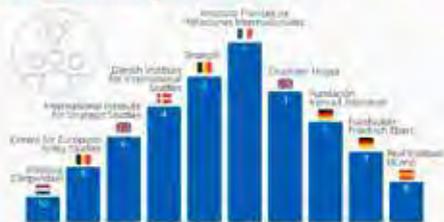
Iliana Olivé @IlianaOlive
La observación de @aureamolto (hace unos días, en el @elpais_espasa) sobre el tesoro de las ciencias sociales me hizo pensar en nuestro proyecto de Índice @rielcano de #PresenciaGlobal. Aquí va una breve reflexión:

La proyección exterior de los países es (casi) la que están...
Consultamos la percepción de presencia global según la 2ª edición del IRE y la proyección exterior de los países del Índice FCEC de Presencia Global.
<https://www.fcec.es/>

Felipe Sahagún
 Macron a España, mujeres y niños del Daesh, las reformas de la UE, la estrategia de desarrollo sostenible española ... En nuevo boletín de novedades y publicaciones de @rielcano

Haizam Amrah-Fernández
 Entrevistado hoy en @diariosevilla: "Los muros, los mares y los desiertos no bastarán para frenar las migraciones" [diariodesevilla.es/entrevistas/mu ...](http://diariodesevilla.es/entrevistas/mu...)
 Gracias a @LasidaMiguel @FunTresCulturas @RIEcano

Statista España
 Los think tanks más influyentes de Europa occidental según un estudio. @rielcano se encuentra entre los diez primeros es.statista.com/grafico/15052/ ...



Infografía: El Real Instituto Elcano, entre los diez laboratorios de ideas más i...
 (Esta infografía muestra los think tanks con mayor influencia en Europa occidental en 2017 según el índice IQTI).

TEPSA
 #publicationoftheday #Italian and #Spanish approaches to external #migration #management in the #Sahel: venues for #cooperation and coherence", by Carmen González Enriquez, @Llisa_Patricia (@rielcano) and Asli Selin Okay, @AnjaPalm_ (@IAJonline). [tepsa.eu/italian-and-sp ...](http://tepsa.eu/italian-and-sp...)

UIMP
 Investigador de @rielcano (@Steinbergf) pide una "reflexión estratégica" en la #UE para "lidiar" con China eldiario.es/_302f8077 via @eldiarioescan #QuoVadisEuropa #UIMP2018

ESPAÑA EN LA UE
 I Jornada en la @UeEspaña de @rielcano @elcanobrussels sobre el futuro de Europa desde una óptica española pública-privada. Una enriquecedora jornada sobre nuestro futuro en la UE

Club de Exportadores
 Muchas gracias a @rielcano y @ainhoamarine por la sesión de esta mañana sobre la diplomacia económica en el África subsahariana: ow.ly/As2I30ISUEU

FAO en España
 #Ahoraj Reunidos en @rielcano con @guadalupevaldez: "La Alianza Parlamentaria Española a favor del Derecho a la Alimentación refleja la importancia que este tema tiene en la agenda política española. Debe ser una motivación para otros países y regiones" bit.ly/2QG9HDa

CECME
 "Europa necesita ofrecer incentivos a Argelia para llevar a cabo reformas de hidrocarburos": Gonzalo Escribano (@g_escribano), analista Senior de @rielcano. #CECME18

Real Instituto Elcano @rielcano · 24 oct.
 This Wednesday 26 we will launch the **Index of Global Presence Report 2018** in Johannesburg, South Africa, with @SAGS, @iio. The participants will be @Iolivia @mgracias and @Siderop. The participants will be @Iolivia @mgracias and @Siderop. Register here: <https://www.rielcano.org/pressportal/index>.

Dr. Sithembile Mbete @Sithembile

Spending my morning at a fascinating presentation on the Elcano **#GlobalPresence Report 2018** with @iolivia @mgracias and @Siderop. The index measures the extent to which countries have a presence in the world in economic, military and soft terms. @SAGS_info @rielcano

Rem Korteweg @remkorteweg

Great discussions at @rielcano with friends & colleagues on Spanish-Dutch relations post-**#Brexit**. @sllaudes @Steinbergf @miotei @MatthijsvBonzel @Clingendaelorg #trade #EMU #migration #cooperation

Armada Española @ArmadaEspa

Comienza en el Centro Superior de Estudios de la Defensa Nacional **#CESEDEN** el seminario de estrategia sobre el concepto **#amphibiosity** con @EmilioLamo, presidente del @rielcano y el Comandante del **#MOPS** del Estado Mayor de la Defensa @EMADmde

Carola Garcia-Calvo @carolacalvo

Hoy se constituye en #Málaga el Comité Científico del centro @CifalMalaga @UNITAR. Un honor formar parte de él como miembro del Programa sobre Radicalización Violenta y Terrorismo Global del @rielcano. Muchas gracias por la invitación @julioandrade_ru

El Mundo en 24 Horas @ElMundo24H

La más reciente en línea nuestra última emisión (28 de septiembre de 2018) <https://www.elmundo.es/programas/24horas/>.

Noticias de última hora, programas y series de televisión, deportes, actualidad, libros, series y programas, y la última hora de España y el mundo.

El Mundo en 24 Horas @ElMundo24H

Empezamos con "La hora del **#Brexit**". Quedan 6 meses para el divorcio programado entre Londres y Bruselas... pero nada está claro. @theresa_may asegura que "No deal is better than a bad deal", pero ni eso convence a los de casa. María San Juan entrevista a @sllaudes de @rielcano.

Con el patrocinio de

 <p>GOBIERNO DE ESPAÑA</p>	<p>MINISTERIO DE ASUNTOS EXTERIORES UNIÓN EUROPEA Y COOPERACIÓN</p>	 <p>GOBIERNO DE ESPAÑA</p>	<p>MINISTERIO DE DEFENSA</p>
 <p>GOBIERNO DE ESPAÑA</p>	<p>MINISTERIO DE ECONOMÍA Y EMPRESA</p>	 <p>GOBIERNO DE ESPAÑA</p>	<p>MINISTERIO DE CULTURA Y DEPORTE</p>



Consejo Asesor Empresarial



Con la colaboración de





REAL INSTITUTO
elcano
ROYAL INSTITUTE

Estudios internacionales y estratégicos
International and strategic studies

Número #25 Julio - Septiembre 2018

Real Instituto Elcano

www.realinstitutoelcano.org

www.blog.rielcano.org

www.globalpresence.realinstitutoelcano.org

info@rielcano.org

Teléfono: 91 781 67 70

C/ Príncipe de Vergara, 51. 28006 Madrid

