

Revista **elcano**

Número #13 | Marzo - Abril 2016



Stormy months on the Aegean: the refugee deal and its impact on Turkey-EU relations

Energía y clima en 2016: en busca de una gobernanza policéntrica

The interdependence of the British economy: a contribution to the Brexit debate

Indignación de Marruecos contra Ban Ki-moon: ¿es el Sáhara Occidental un territorio "ocupado"?

La difícil coyuntura económica en América Latina

Spanish investors can capitalize on the low-carbon transition in Latin America

La Agenda 2030 en el Mediterráneo: un reto para España

Francia en el *puzzle* europeo: retos y oportunidades para España

Morocco: a singular path in a troubled region

Schengen: a collective asset no one stands up for

Diez cosas que importa saber sobre la amenaza del terrorismo yihadista en Europa Occidental

La lucha contra el terrorismo en Europa: no se trata sólo de libertad y seguridad, sino también de medios

EEUU: a esperar lo inesperado

Panama Leaks and the Tide of Tax Reform

EU Global Strategy 45: Expert Opinion

Entrevista con...

Ramin Jahanbegloo

Conectados

Elcano en las redes sociales

Actividades

Debate "La amenaza terrorista en Europa: desafíos y respuestas"

Seminario "The geopolitics of TTIP"

Publicaciones

Los *hotspots*, un eslabón débil en la gestión de la crisis de los refugiados

El papel de un parlamento nacional en el desarrollo internacional: análisis de la Xª Legislatura en España

Coordinadora: María Dolores de Azategui

© 2016 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 papel de un parlamento nacional en el desarrollo internacional; el impacto de la crisis de los refugiados en las relaciones UE-Turquía; la gobernanza en materia de energía y clima; la coyuntura económica en América Latina; el reto que para España supone la Agenda 2030 en el Mediterráneo; lo que interesa saber sobre la amenaza del terrorismo yihadista en Europa, así como los medios de que se dispone; las elecciones en Estados Unidos; junto a temas como los "puntos calientes" (*hotspots*) en la gestión de la crisis de los refugiados; o el debate del Brexit, son algunas de las principales cuestiones tratadas en el apartado de **Publicaciones**.

Andrés Ortega, investigador senior del Real Instituto Elcano, nos presenta en su **Entrevista** a Ramin Jahanbegloo, filósofo iraní, catedrático y vicedecano del Centro Mahatma Gandhi para Estudios sobre la Paz en la Universidad Global Jindal de la India.

Entre las **Actividades** organizadas en este bimestre cabe señalar los debates sobre "Schengen en peligro: la respuesta europea a la crisis migratoria y de refugiados" y "La amenaza terrorista en Europa: desafíos y respuestas"; encuentros sobre "El papel de las empresas en la agenda de los Objetivos de Desarrollo Sostenible" y "Brexit, una conversación sobre la identidad europea del Reino Unido"; y el seminario sobre "The geopolitics of TTIP". El Instituto recibió, entre otras, la visita de Jesús Gracia, secretario de Estado de Cooperación Internacional y para Iberoamérica; Sebastián Royo, de la Suffolk University; Fernando Abril-Martorell, presidente de Indra; o el embajador de Irak en España, Alaa Al-Hashimy, y la embajadora de Hungría en España, Enikő Györi.

En la sección **Conectados** se recoge la presencia del Real Instituto Elcano en Twitter, a través de los tuits más destacados.

Contenidos





Publicaciones

- 7** Los *hotspots*, un eslabón débil en la gestión de la crisis de los refugiados
Beatriz Prieto
- 13** El papel de un parlamento nacional en el desarrollo internacional: análisis de la Xª Legislatura en España
Javier Pérez y Miriam Segovia
- 26** Stormy months on the Aegean: the refugee deal and its impact on Turkey-EU relations
Ilke Toygür & Melih Özsöz
- 35** Energía y clima en 2016: en busca de una gobernanza policéntrica
Gonzalo Escribano Francés y Lara Lázaro Touza
- 45** The interdependence of the British economy: a contribution to the Brexit debate
Alfredo Arahuetes & Federico Steinberg
- 54** Indignación de Marruecos contra Ban Ki-moon: ¿es el Sáhara Occidental un territorio “ocupado”?
Khadija Mohsen-Finan
- 60** La difícil coyuntura económica en América Latina
Federico Steinberg y José Pablo Martínez
- 73** Spanish investors can capitalize on the low-carbon transition in Latin America
Guy Edwards & Lara Lázaro
- 86** La Agenda 2030 en el Mediterráneo: un reto para España
Jesús A. Núñez Villaverde
- 92** Francia en el *puzzle* europeo: retos y oportunidades para España
Raquel Montes Torralba
- 104** Morocco: a singular path in a troubled region
Youssef Amrani
- 108** Schengen: a collective asset no one stands up for
Carmen González Enríquez
- 111** Diez cosas que importa saber sobre la amenaza del terrorismo yihadista en Europa Occidental
Fernando Reinares
- 115** La lucha contra el terrorismo en Europa: no se trata sólo de libertad y seguridad, sino también de medios
Félix Arteaga
- 119** EEUU: a esperar lo inesperado
Sebastián Royo
- 122** Panama Leaks and the Tide of Tax Reform
Leonard Seabrooke & Duncan Wigan
- 124** EU Global Strategy 45: Expert Opinion
Charles Powell



Entrevista con...

- 128** Ramin Jahanbegloo



Actividades

- 132** Debate “La amenaza terrorista en Europa: desafíos y respuestas”
Seminario “The geopolitics of TTIP”



Conectados

- 136** Elcano en las redes sociales

Publicaciones



Los *hotspots*, un eslabón débil en la gestión de la crisis de los refugiados

Beatriz Prieto

La UE ha puesto en marcha mecanismos de solidaridad para casos de emergencia a través de lo que se ha denominado el hotspot approach. Sin embargo, las medidas implementadas no están cumpliendo con los objetivos.

Resumen

El aumento significativo en la llegada a las costas de Grecia e Italia de personas susceptibles de solicitar asilo, que alcanzó la cifra de 1.015.078, en 2015, ha cuestionado la capacidad de la UE y de los propios Estados para gestionar este flujo. La respuesta de la UE ha sido la puesta en marcha de mecanismos de solidaridad para casos de emergencia a través de lo que se ha denominado *hotspot approach*, con el que se pretende reubicar a 160.000 solicitantes de asilo desde Grecia e Italia al resto de Estados miembros en un proceso que debería estar concluido en septiembre del 2017. Sin embargo, las medidas

implementadas no están cumpliendo con los objetivos. Este ARI estudia qué es lo que está fallando.

Análisis

Una serie de naufragios acaecidos en el Mediterráneo en abril de 2015 movilizó a la opinión pública europea y provocó la celebración urgente de una reunión entre ministros de Exteriores y de Interior el 20 de abril y una cumbre extraordinaria de jefes de Estado en Bruselas tres días después para tomar medidas y afrontar el problema tras años de letargo ante la tragedia de la sucesión de muertes de migrantes y refugiados en el mar.¹

Tras largas negociaciones y un complicado procedimiento que se inició con la presentación por parte de la Comisión Europea el 13 de mayo de 2015 de la Agenda Europea de Migraciones (dónde se presentó el *hotspot approach*)² y que fue respaldada en las Conclusiones del Consejo Europeo del 25 y 26 de junio,³

1 http://internacional.elpais.com/internacional/2015/04/20/actualidad/1429534229_604187.html.

2 http://ec.europa.eu/dgs/home-affairs/what-we-do/policies/european-agenda-migration/background-information/docs/2_hotspots_en.pdf.

3 <http://www.consilium.europa.eu/en/press/press-releases/2015/06/26-euco-conclusions/>.



El objetivo del hotspot approach es facilitar la reubicación temporal de los solicitantes de asilo a través del apoyo operativo en la identificación, registro, toma de huellas dactilares y entrevistas a dichos solicitantes.

vieron la luz dos Decisiones del Consejo el 14⁴ y el 22⁵ de septiembre. En ellas se ponían en marcha los mecanismos de la UE para aplicar el artículo 78 (3) del Tratado de Funcionamiento de la UE por el que “en caso de que uno o más Estados miembros se enfrenten a una situación de emergencia caracterizada por una afluencia repentina de nacionales de terceros países, el Consejo puede adoptar, a propuesta de la Comisión y previa consulta al Parlamento Europeo, medidas provisionales en beneficio de los Estados miembros afectados”.

Estas medidas se han plasmado en la voluntad de reubicar desde Grecia e Italia al resto de Estados miembros en una primera fase a 40.000 solicitantes de asilo en un segundo momento a 120.000. La aprobación de estas decisiones implica una excepción temporal hasta septiembre de 2017 del Reglamento 604/2013, más conocido como el Reglamento de Dublín, en lo que respecta a cuál es el Estado responsable del examen de la solicitud de asilo (artículo 13.1) y de las fases procesales (artículos 21, 22 y 29).

El objetivo del *hotspot approach* es facilitar la reubicación temporal de los solicitantes de asilo a través del apoyo operativo en

la identificación, registro, toma de huellas dactilares y entrevistas a dichos solicitantes. También deben apoyar al Estado en la gestión del retorno de los que no tienen derecho a solicitar asilo.

Con la entrada en vigor de las Decisiones mencionadas, Grecia e Italia quedaban obligadas a presentar sus *Roadmaps*⁶ (artículo 8.1) en los que debían incluir las medidas previstas en el ámbito del asilo, primera y segunda acogida y retorno, para mejorar la capacidad, la calidad y la eficiencia de sus sistemas de gestión y para garantizar la aplicación de la Decisión.

Uno de los puntos más importantes en la implementación de estas medidas es el registro, la toma de huellas dactilares y la foto-identificación de las personas que llegan a las costas griegas e italianas. Durante varios años Grecia e Italia se han enfrentado por sí solas al desafío de gestionar la acogida e identificación de un número de llegadas superior al que sus sistemas de asilo podían hacer frente. Por ello, ambos países, ante la falta de reacción de la UE, y ante la voluntad de los solicitantes de asilo de viajar a países que les ofrecieran un futuro mejor (más ayudas

4 Decisión 2015/1523 de 14/IX/2015, http://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/?uri=OJ%3AJOL_2015_239_R_0011.

5 Decisión 2015/1601 de 22/IX/2015, <http://eur-lex.europa.eu/legal-content/IT/TXT/?uri=CELEX%3A32015D1601>.

6 *Roadmap* de Italia, <http://www.asgi.it/wp-content/uploads/2015/11/Roadmap-2015.pdf>.

para refugiados, menos paro, más familiares o amigos ya allí...), evitaron en lo posible la toma de huellas dactilares para eludir la aplicación de la Regulación de Dublín y por ende su responsabilidad en la tramitación de la solicitud y de la acogida.

En estos momentos, con las reglas de juego sobre la mesa, solo pueden ser reubicados aquellos peticionarios de asilo que son correctamente registrados en EURODAC y que provienen de alguno de los países cuyos nacionales obtienen una tasa de aceptación de sus solicitudes de asilo en la UE igual o superior al 75%. En la actualidad este requisito sólo lo cumplen los nacionales de Siria, Irak y Eritrea. En el caso de Italia, el requisito implica que una gran parte de los que llegan no podrán ser reubicados, porque, según las autoridades italianas, más del 50% de ellos no reúnen los requisitos para solicitar asilo.⁷

La implementación de los *hotspots*

En la implementación de los *hotspots*, trabajan coordinadamente cuatro Agencias de la UE. Tanto en Grecia como en Italia los que solicitan asilo son canalizados inmediatamente por los equipos de apoyo de la Oficina Europea de Apoyo al Asilo (EASO, en sus siglas en inglés) que ayudan a procesar las solicitudes lo más rápido posible. Frontex apoya a los Estados miembros mediante la coordinación de la repatriación de los inmigrantes irregulares. Europol y Eurojust ayudan con sus investigaciones para dismantelar las redes de trata y tráfico.

De acuerdo con el artículo 7 de la Decisión 2015/1523 y 2015/1601, el apoyo operativo de las Agencias de la UE se dirige a:

(1) el control de los que llegan a Italia y Grecia incluida su identificación, toma de huellas dactilares y registro; en su caso, se procede al registro de su solicitud de protección internacional y, a petición de Italia y Grecia, a su tramitación inicial; (2) la aportación de la información y la asistencia específicas que necesiten los solicitantes que puedan ser objeto de reubicación; y (3) la preparación y organización de las operaciones de retorno para quien no pida asilo o no tenga derecho a permanecer.

Desde que en septiembre de 2015 se inició en Grecia e Italia la puesta en marcha de algunos de los *hotspots*, el número de reubicados a fecha de 1 de febrero 2016⁸ es de 259 desde Italia: 14 reubicados a Bélgica, 96 a Finlandia, 19 a Francia, 11 a Alemania, 50 a los Países Bajos, 10 a Portugal, 18 a España y 39 a Suecia. Desde Grecia, el número de reubicados alcanza 202 personas de las cuales 44 viajaron a Finlandia, 88 a Francia, 10 a Alemania, 10 a Irlanda, cuatro a Lituania, 30 a Luxemburgo y 16 a Portugal. ¿Qué está fallando?

La principal razón de este número insignificante –en palabras del presidente de la Comisión Europea, Jean-Claude Juncker, “si siguiéramos a este ritmo se cumpliría el compromiso en ocho décadas, es decir hacia el año 2101”–⁹ es el retraso en la puesta en marcha de los *hotspots* en Italia y Grecia.¹⁰ A mediados de enero de 2016,

7 http://ec.europa.eu/dgs/home-affairs/what-we-do/policies/european-agenda-migration/proposal-implementation-package/docs/managing_the_refugee_crisis_state_of_play_20160210_annex_03_en.pdf.

8 http://ec.europa.eu/dgs/home-affairs/what-we-do/policies/european-agenda-migration/press-material/docs/state_of_play_-_relocation_en.pdf.

9 http://europa.eu/rapid/press-release_MEX-15-6080_en.htm.

10 <http://www.unhcr.org/569fad556.pdf>.



El gran número de personas llegadas a Grecia ha desbordado sus capacidades e improvisar infraestructuras no es fácil.

de las 11 instalaciones previstas, sólo tres estaban operativas: Lampedusa y Trapani en Italia, y Lesbos en Grecia. Tanto Grecia como Italia incluyeron en sus *roadmaps* qué iban a hacer para mejorar por una parte el sistema de primera acogida, relacionada directamente con el *hotspot approach*, la reubicación y devolución así como para mejorar la segunda acogida a largo plazo de solicitantes de asilo. En este sentido, de acuerdo con la *roadmap* italiana, a partir de septiembre de 2015, cuatro *hotspots* debían estar operativos (Lampedusa, Pozzalo, Trapani y Porto Empedocle) y dos más deberían haber estado preparados para finales de diciembre de 2015 (Augusta y Taranto).

Según la *roadmap* de Grecia, los *hotspots* en los cinco principales puntos de entrada (las islas de Lesbos, Kos, Leros, Samos y Quíos) deberían haber estado en funcionamiento en noviembre de 2015.

Sin embargo, la puesta en marcha de las estructuras se ha retrasado mucho. El gran número de personas llegadas a Grecia ha desbordado sus capacidades,

e improvisar infraestructuras no es fácil en ninguno de los dos países. En Italia se han reutilizado infraestructuras como la de Trapani, en Sicilia, que era un antiguo *Centro di identificazione e espulsione* (CIE), pero en Augusta y Porto Empedocle no está decidido aún dónde se va a instalar el centro.¹¹ En la comunicación de la Comisión sobre el *state of play* de Grecia se comenta en relación a dos de los *hotspots* que en la isla de Kos los trabajos se han retrasado por la oposición de la población local y en la de Samos ni siquiera se ha identificado el lugar en que instalar el centro.¹²

Por otra parte, para que las Agencias europeas puedan llevar a cabo el apoyo operativo es necesario en gran medida el apoyo de los Estados miembros. Frontex y la EASO han publicado convocatorias de contribuciones para solicitar recursos humanos y equipos técnicos a los Estados miembros. En ambos casos, estas convocatorias representan cifras sin precedentes en comparación con las solicitudes realizadas por las agencias en el pasado, lo que refleja el carácter excepcional de los retos a los que se

11 *State of Play Report Italy*, http://ec.europa.eu/dgs/home-affairs/what-we-do/policies/european-agenda-migration/proposal-implementation-package/docs/managing_the_refugee_crisis_state_of_play_20160210_annex_03_en.pdf.

12 *State of Play Report Greece*, http://ec.europa.eu/dgs/home-affairs/what-we-do/policies/securing-eu-borders/legal-documents/docs/communication_-_progress_report_on_the_implementation_of_the_hotspots_in_greece_en.pdf.

enfrentan actualmente.¹³ Sin embargo, el número de expertos nacionales desplegados en misiones relativamente breves para transmitir su *know-how* en los países, a fecha del 4 de febrero,¹⁴ es mucho menor de lo esperado.

En tercer lugar, la cooperación con los Estados miembros es fundamental en cuanto a la confirmación del número de refugiados aceptados para ser reubicados. En este sentido, en los documentos sobre *State of Play Report Italy*¹⁵ y *Progress Report on the Implementation of the Hotspots in Greece*¹⁶ se destaca que las cuotas son vinculantes. Una de las causas del reducido número de reubicados es el excesivo tiempo que están tardando los Estados en enviar su aceptación de la cuota. En el caso específico de Grecia, hay muchos más candidatos que plazas de reubicación. En total, sólo nueve Estados miembros han puesto a disposición 305 plazas para candidatos de reubicación. Por otra parte, sólo 14 Estados miembros han designado oficiales de enlace para cooperar con las Agencias Europeas en los *hotspots*.

En cuarto lugar, el grave problema al que se siguen enfrentando Grecia e Italia es que a pesar del despliegue de medios, tanto económicos como humanos, no se ha incluido en las Decisiones la posibilidad de “asistir” en el ámbito de la acogida de demandantes de asilo –alojamiento, manutención y cuidados– así como en

las fases posteriores a la presentación de la solicitud. Las devoluciones también se mantienen mayoritariamente bajo el presupuesto del Estado receptor, aunque puede contar con algunas formas de co-financiación y diferentes ayudas de la UE (fondos AMIF entre otros).

Por último, hay que tener en cuenta que de acuerdo con las Decisiones, sigue siendo aplicable el artículo 26 del Reglamento 26/2013 en el que se estipula que el solicitante de asilo no tiene derecho a elegir el Estado miembro en que desea vivir, aunque en el proceso de reubicación se tengan en cuenta el idioma y los lazos familiares, culturales o sociales. Esto incentiva a los solicitantes de asilo a utilizar la vía de la ilegalidad para alcanzar el Estado miembro preferido y pedir en él el asilo. Por este motivo, y por las carencias materiales que se encuentran en Grecia, la mayoría de los refugiados continúan el viaje hacia otros países como Alemania, Suecia o Bélgica por la ruta de los Balcanes. Y, por otra parte, en el caso de las personas que son reubicadas se corre el riesgo de que decidan desplazarse a otro país, en lo que se denomina “movimientos secundarios”, lo que convierte en inútil el dinero y esfuerzo invertido por el país que los aceptó primero y por la UE que financia el desplazamiento.

En estas circunstancias no es extraño que, como señala ACNUR en su documento sobre *Building on the Lessons Learned to*

13 Comunicación de la Comisión al Parlamento Europeo al Consejo Europeo y al Consejo sobre “Gestión de la crisis de los refugiados: estado de ejecución de las acciones prioritarias con arreglo a la Agenda Europea de Migración”, Bruselas, 14/X/2015, http://eur-lex.europa.eu/resource.html?uri=cellar:a9f561cd-731b-11e5-9317-01aa75ed71a1.0007.02/DOC_1&format=PDF.

14 http://ec.europa.eu/dgs/home-affairs/what-we-do/policies/european-agenda-migration/press-material/docs/state_of_play_-_hotspots_en.pdf.

15 *Op. cit.*

16 *Op. cit.*

Make the Relocation Schemes Work More Effectively,¹⁷ publicado en enero de 2016, actualmente la mayoría de las llegadas no están pasando por los *hotspots*, no son registradas y no pasan controles de seguridad a su llegada. Es necesario, además, elaborar una estrategia en relación con las personas que se niegan a dejar sus huellas dactilares, una negativa que se ha convertido en frecuente en los últimos dos años.

El objetivo de la Comisión Europea es seguir en esta línea, promoviendo la activación de todos los *hotspots* y movilizando la cooperación de los Estados miembros tanto a nivel de expertos nacionales desplegados en los mismos como en el aumento de la oferta de puestos para solicitantes de asilo reubicados.

Conclusiones

¿Es el final de la Regulación de Dublín?

Ya antes de la crisis de los refugiados que comenzó en 2014, la Regulación de Dublín estaba en tela de juicio como un mecanismo poco equitativo y poco eficaz. La crisis no ha hecho más que confirmar la poca eficiencia y la necesidad de alternativas a largo plazo.

La Comisión ya ha propuesto la sustitución de la Regulación de Dublín por una distribución permanente “cuasi-automática” de la asignación de los solicitantes de protección a los Estados miembros para lograr un reparto equitativo de la responsabilidad entre ellos.¹⁸ Esta es también la alternativa que defiende la Agencia de las Naciones Unidas para los Refugiados (ACNUR).¹⁹

Hay incluso muchas voces no oficiales que consideran que el reparto equitativo de la responsabilidad entre todos los Estados miembros de la UE no debería limitarse a los potenciales solicitantes de asilo susceptibles de ser reubicados, sino que debería afectar a la carga que supone para los Estados la llegada irregular de migrantes económicos que no tienen derecho a recibir asilo. De otro modo, la carga para los Estados afectados sigue siendo muy elevada y, como muestra la experiencia, seguirá induciendo a los Estados que ocupan las fronteras externas de la UE más expuestas a la migración irregular a permitir que los migrantes sigan camino hacia otros Estados europeos.

¹⁷ *Building on the Lessons Learned to Make the Relocation Schemes Work More Effectively*,

<http://www.unhcr.org/569fad556.pdf>.

¹⁸ <http://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/?uri=COM:2015:0450:FIN>.

¹⁹ *Building on the Lessons...*, *op. cit.*

El papel de un parlamento nacional en el desarrollo internacional: análisis de la Xª Legislatura en España

Javier Pérez y Miriam Segovia

A pesar de la intensa actividad parlamentaria llevada a cabo en materia de desarrollo sostenible y lucha contra la pobreza durante la Xª Legislatura, el desempeño general del Congreso de los Diputados ha sido deficiente.

Resumen

Al Congreso de los Diputados le corresponde un papel central en el debate y diseño de la respuesta política que España dé a los retos planteados por la nueva Agenda 2030 de Desarrollo Sostenible y en garantizar el consenso político necesario para que esta contribución sea ambiciosa y perdurable en el tiempo. Sin embargo, una voluntad política insuficiente y una serie de debilidades institucionales están lastrando el potencial del Congreso para desempeñar dicho papel. A pesar de la intensa actividad parlamentaria llevada a cabo en materia de desarrollo sostenible y lucha contra la pobreza durante la anterior legislatura (2011-2015), el desempeño general del Congreso

de los Diputados ha sido deficiente, según los resultados obtenidos por el Proyecto Avizor.

Análisis

(1) Introducción

En los sistemas democráticos contemporáneos los parlamentos constituyen el foro público de representación de la diversidad de intereses y sensibilidades de la sociedad, en el que se debaten y aprueban las grandes orientaciones políticas.

El protagonismo y la relevancia política de los parlamentos nacionales están siendo, sin embargo, cuestionados en el actual contexto de globalización y transnacionalización de las relaciones económicas, sociales y políticas. En relación con los grandes retos a los que trata de dar respuesta la nueva Agenda 2030 del Desarrollo Sostenible (Naciones Unidas, 2015), los Estados y sus parlamentos nacionales tienen difuminadas sus capacidades para articular respuestas. Además, su influencia en la definición y

aprobación de políticas es limitada, ya que en muchos casos éstas vienen establecidas de antemano por otros actores del sistema (Vallés, 2004).

A pesar de todo ello, en la actualidad y en ausencia de un sistema de gobernanza global capaz de complementar las deficiencias de las instituciones democráticas nacionales, los parlamentos siguen siendo una institución insustituible para dar respuesta a los retos del mundo globalizado.

Este ARI presenta un diagnóstico sobre el desempeño del Congreso de los Diputados de España en cuanto a la respuesta a los retos globales del desarrollo y la pobreza internacional –en base a los principales resultados obtenidos por el Proyecto Avizor a lo largo de la Xª Legislatura (2011-2015)– y plantea unas posibles líneas de trabajo para incrementar la relevancia política del Congreso de los Diputados en los procesos de toma de decisión política y para promover una mejor integración de la promoción del desarrollo sostenible en el conjunto de la actividad parlamentaria.

(2) El Proyecto Avizor

El Proyecto Avizor es una iniciativa de seguimiento parlamentario (*Parliamentary Monitoring Organisation*, PMO) que durante los cuatro años de la Xª Legislatura ha dado seguimiento y evaluado la actividad del Congreso de los Diputados en relación con el conjunto de políticas públicas relevantes para la lucha contra la pobreza y

la promoción de un desarrollo internacional justo y sostenible.¹

(3) Metodología del Proyecto Avizor

Gracias a una sencilla metodología, el Proyecto Avizor es capaz de determinar si un acto parlamentario contribuye de algún modo a que España dé respuesta política a los retos del desarrollo y la pobreza internacional.² Los parámetros que permiten realizar esta valoración son los siguientes:

1. Relación con el desarrollo: en primer lugar, para cada acto parlamentario se valora si éste trata sobre un ámbito o cuestión relevante para la lucha contra la pobreza y la promoción de un desarrollo internacional justo y equitativo. Partiendo del enfoque de “coherencia de políticas para el desarrollo”, las siete áreas temáticas identificadas por el Proyecto Avizor como los ámbitos políticos con mayor potencial para afectar a los derechos de las personas y a las dinámicas globales relevantes para la sostenibilidad y equidad del desarrollo, son: (a) el comercio internacional; (b) la fiscalidad; (c) el cambio climático y la política energética; (d) el comercio de armas y la construcción de paz; (e) las migraciones; (f) la cooperación al desarrollo; y (g) otras políticas (relacionadas con los derechos humanos, principalmente).³ Tras pasar la totalidad de la actividad parlamentaria por este primer filtro, el resultado es que ha habido 2.528 actos parlamentarios “relacionados con el desarrollo” a lo largo de los cuatro años de la Xª Legislatura.

1 Puede visitarse la página web del Proyecto Avizor en www.ProyectoAvizor.org.

2 Para más información acerca de la metodología empleada por el Proyecto Avizor véase <http://unmundosalvadorsoler.org/avizor/faq.aspx>.

3 Para una explicación más detallada de los siete ámbitos temáticos analizados por el Proyecto Avizor véase <http://unmundosalvadorsoler.org/avizor/ambitospoliticos.aspx>.

2. Alusión a las implicaciones para el desarrollo sostenible de la iniciativa parlamentaria: en caso de que la respuesta a la primera cuestión haya sido afirmativa, se analiza en qué medida se ha planteado la iniciativa parlamentaria “en clave de desarrollo”: ¿menciona de forma explícita el desarrollo?, ¿realiza el diputado su argumentación basándose en compromisos adquiridos por España en el campo del desarrollo sostenible y la lucha contra la pobreza?

Así, por ejemplo, cualquier iniciativa parlamentaria relacionada con el fomento de las energías renovables en España obtendría un sí a la pregunta del apartado anterior, por la relación existente entre las energías renovables y el cambio climático y entre éste y el desarrollo sostenible. Ahora bien, una iniciativa que justifique el mantenimiento de las ayudas a las energías renovables empleando como argumentos la creación de empleo, la dependencia energética o la contaminación, no cumpliría con el requisito de “alusión expresa a las implicaciones para desarrollo”;⁴ mientras que sí lo haría una iniciativa que defienda las ayudas a las renovables como medida necesaria para que España pueda cumplir con sus compromisos internacionales adquiridos en materia de reducción de emisiones y lucha contra el cambio climático.⁵

3. Relevancia política práctica: en tercer lugar, se analiza la capacidad e idoneidad de cada iniciativa para realizar una aportación política práctica, en base a su

grado de concreción, su vinculación con algún proceso político determinado y su valor añadido respecto al statu quo político existente sobre esta temática. Este tercer punto es el más delicado de evaluar y para el que no hay normas de aplicación universal, sino una valoración caso a caso en la que se emplean como estándar de análisis la legislación vigente (normativa nacional, convenios internacionales, etc.) y los compromisos políticos asumidos por España en cada una de las siete materias.

A modo de ejemplo, se valoró negativamente en este apartado una iniciativa sobre el papel del sector privado en la cooperación al desarrollo española que, además de estar planteada en términos muy genéricos y vagos, no estaba bien sincronizada con el proceso político relevante para dicha materia (fue registrada al mismo tiempo que el gobierno aprobaba el IV Plan Director de la Cooperación al Desarrollo, al que no hace mención).⁶

4. Contribución al control y la rendición de cuentas política: por último, se valora si las iniciativas parlamentarias fomentan de algún modo la rendición de cuentas del gobierno en relación con el cumplimiento de España de los compromisos adquiridos.

(4) Respuesta política deficiente: principal rasgo que define al Congreso de los Diputados en materia de desarrollo internacional y lucha contra la pobreza

Tras aplicar la anterior metodología a los 2.528 actos parlamentarios vinculados con el desarrollo, la principal conclusión es que

4 Véase, por ejemplo, el acto parlamentario nº 161/002396 del Grupo Mixto.

5 Véase, por ejemplo, el acto parlamentario número 161/000411 del Grupo Izquierda Plural.

6 Véase la enmienda del Grupo Popular al acto parlamentario nº 161/001455 del Grupo Mixto.

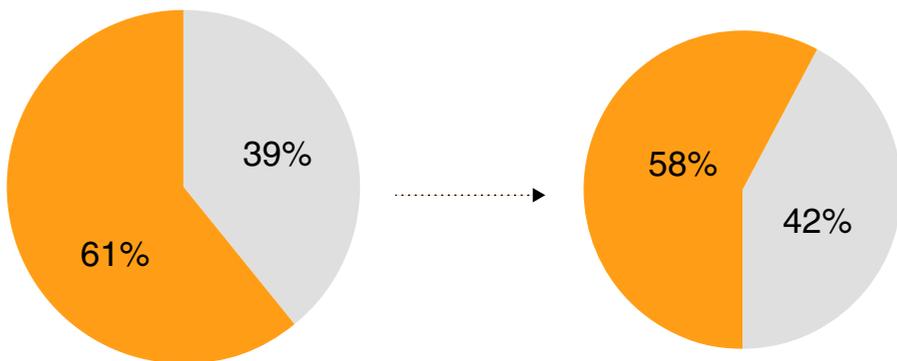
el Congreso de los Diputados ha respondido de forma deficiente a los retos de la pobreza y el desarrollo internacional y que en el conjunto de la actividad parlamentaria prevalece un enfoque poco o nada orientado a la promoción de un mundo más justo, equitativo y sostenible.

Del total de actividad parlamentaria relacionada con las temáticas relevantes para el desarrollo, el 39% fue planteada en términos que pueden considerarse favorables al desarrollo y el 61% restante

se hizo ignorando dicha perspectiva o planteando directamente posiciones contrarias a los Objetivos del Desarrollo Sostenible (véase el Gráfico 1). A pesar de ser estadísticas muy mejorables, al mismo tiempo nos muestran una legislatura con un total de 994 actos parlamentarios favorables al desarrollo, planteados por 154 diputados, de todos los grupos parlamentarios. Ello supone una importante materia prima política con la que avanzar, consensuar y construir la política española de desarrollo del futuro.

Gráfico 1. Actos Avizor Prodesarrollo (2011-2015)

	Porcentaje de actos	Número de actos	Debate
Actos AVIZOR prodesarrollo	39%	994	42% aprobadas 58% rechazadas
Actos AVIZOR neutros o antidesarrollo	61%	1.534	
Total	100%	2.528	



● Porcentaje actos Avizor neutros o antidesarrollo
 ● Porcentaje actos Avizor prodesarrollo

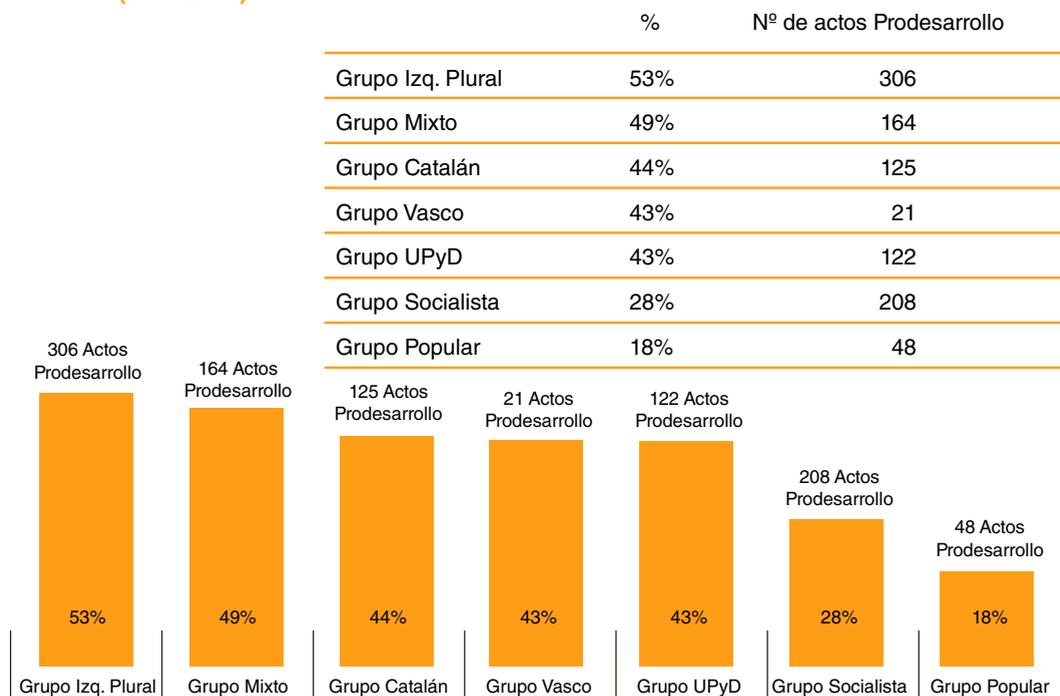
● Porcentaje actos Avizor prodesarrollo que se han aprobado
 ● Porcentaje actos Avizor prodesarrollo que se han rechazado y caducado

Los resultados del Proyecto Avizor conforman un detallado retrato de los actores políticos españoles en materia de desarrollo y pueden ser de gran utilidad para vislumbrar posibles mejoras de cara a la próxima legislatura:

- De las 994 iniciativas parlamentarias planteadas en términos favorables al desarrollo, el 58% fueron rechazadas o caducaron durante el proceso de tramitación parlamentaria.
- Al finalizar la legislatura, el 60% de los diputados no había realizado ningún acto parlamentario que pudiera ser considerado una aportación a la agenda política española a favor del desarrollo internacional.

- Para seis de los siete grupos parlamentarios de la Xª Legislatura (grupos Mixto, Catalán, Vasco, Socialista, UPyD y Popular) los actos parlamentarios favorables al desarrollo no alcanzaron el 50% de su actividad relacionada con el desarrollo. Sólo el Grupo Izquierda Plural tuvo este balance en positivo (mayor proporción de actos prodesarrollo que no prodesarrollo) (véase el Gráfico 2).
- En términos de impacto político a favor del desarrollo, sin embargo, los grupos de los dos grandes partidos (PP y PSOE) fueron los que consiguieron que se aprobaran un mayor número de sus iniciativas prodesarrollo (con el 19,8% y el 27,9% del total de actos prodesarrollo aprobados por el Congreso, respectivamente).

Gráfico 2. Actos prodesarrollo dentro de la actividad de cada grupo parlamentario (2011-2015)



• Temáticamente hay una gran disparidad en cuanto a la presencia de un enfoque prodesarrollo en las iniciativas presentadas. Mientras que en ámbitos como la cooperación al desarrollo o la construcción de paz la presencia de este enfoque es frecuente (66% y 56%, respectivamente) en otros tan relevantes como el comercio internacional, el cambio climático o la fiscalidad apenas se presentaron iniciativas desde dicha perspectiva (14%, 23% y 28%, respectivamente).

(5) La estructura y funcionamiento del Congreso limita su capacidad de respuesta a los retos del desarrollo

A la vista de los resultados presentados en el apartado anterior, todo parecería reducirse a una única causa: no existe en el conjunto del espectro político español suficiente voluntad para promover el desarrollo internacional y la lucha contra la pobreza y adoptar las medidas políticas necesarias.

Sin embargo, el Proyecto Avizor ha detectado una serie de cuestiones de carácter institucional –relacionadas con la estructura y funcionamiento del Parlamento, con las dinámicas internas de los grupos parlamentarios y con los estándares de transparencia y acceso a información parlamentaria– que también están detrás del deficiente desempeño del Congreso y que podrían estar lastrando su capacidad como institución dinamizadora de la contribución de España a la promoción del desarrollo internacional.

Estas cuestiones estructurales pueden agruparse en torno a tres grandes

titulares: (a) el Congreso tiene que hacer frente a problemáticas complejas y de naturaleza transversal con una estructura rígida y un funcionamiento parcelado sectorialmente; (b) en el ámbito del desarrollo internacional el impacto político práctico de la actividad parlamentaria está por debajo de su potencial capacidad; y (c) el control y la participación ciudadana se ven obstaculizados por un imperfecto acceso a la información parlamentaria y unos deficientes mecanismos formales de participación. A continuación se revisan individualmente estas cuestiones estructurales.

(5.1) El Congreso tiene que hacer frente a problemáticas complejas y de naturaleza transversal con una estructura rígida y un funcionamiento parcelado sectorialmente

Cualquiera de los grandes retos globales del desarrollo –véanse el cambio climático, la desigualdad o la inseguridad alimentaria, por citar sólo tres de los 17 objetivos de la Agenda 2030 del Desarrollo– se caracteriza por su carácter complejo y por la necesidad de darle respuesta de forma transversal y garantizando la coherencia entre los diversos ámbitos políticos que en ellos se interrelacionan.

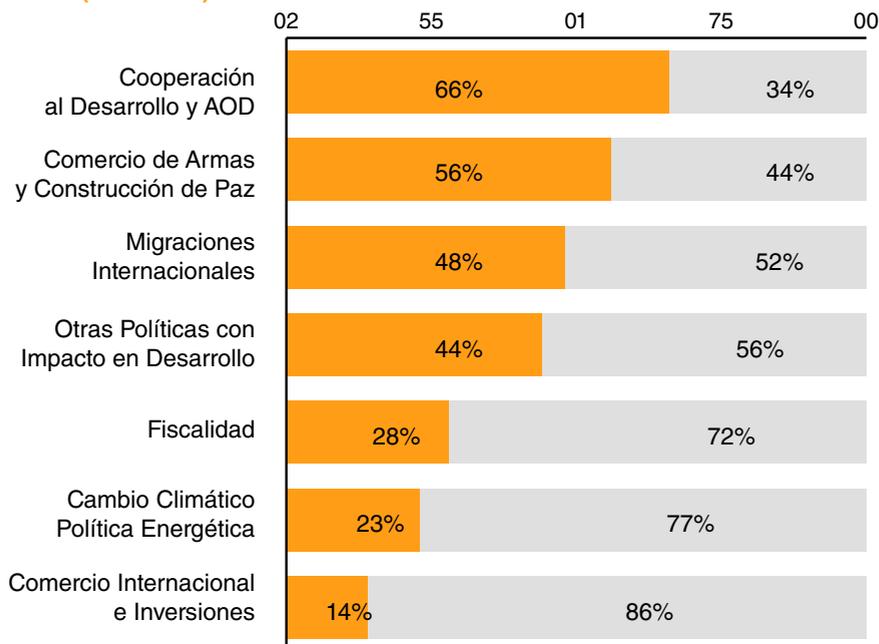
La estructura del Congreso de los Diputados no está adaptada, sin embargo, para hacer frente a retos de naturaleza compleja y transversal. El trabajo parlamentario se compartimenta en comisiones especializadas sectorialmente, a las que se asignan materias de forma rígida. La inexistencia de mecanismos formales o procedimientos internos de coordinación y diálogo entre las comisiones o dentro de los

grupos parlamentarios ahonda aún más en las dificultades que el Congreso tiene para abordar de forma integral el debate sobre estas materias, para detectar incoherencias y para elaborar posicionamientos políticos complejos.

Así, se da la circunstancia de que los temas tradicionalmente relacionados con el desarrollo y la lucha contra la pobreza son asignados a las Comisiones de Cooperación Internacional para al Desarrollo y de Asuntos Exteriores, a las que los grupos parlamentarios asignan los diputados con mayor conocimiento o sensibilidad con estos

temas. En ellas se plantean con relativa frecuencia propuestas con un enfoque favorable al desarrollo internacional (en el 67% y 50% de los casos, respectivamente). Sin embargo, los datos del Proyecto Avizor muestran que siete de cada 10 iniciativas parlamentarias (el 69%) que tratan sobre temas relevantes para el desarrollo internacional son debatidas fuera de esas dos Comisiones, donde el enfoque favorable al desarrollo es mucho menos frecuente. En la Comisión de Agricultura, Alimentación y Medio Ambiente, por ejemplo, sólo una de cada 10 iniciativas se hizo desde dicha perspectiva (véase el Gráfico 3).

Gráfico 3. Actos prodesarrollo y no prodesarrollo por ámbito temático (2011-2015)



● Porcentaje actos prodesarrollo ● Porcentaje actos no prodesarrollo

Esta estructura inconexa de funcionamiento pone en riesgo la coherencia interna del trabajo realizado por la propia institución. Así, el Proyecto de Ley de cobertura del Estado de los riesgos de internacionalización de la economía –a través del cual se modificó el principal instrumento de la cooperación al desarrollo española (FONPRODE) de esta legislatura– fue abordado íntegramente en la Comisión de Economía, sin contar siquiera con el posicionamiento de la Comisión de Cooperación Internacional al Desarrollo.⁷ También se ha dado el caso de la aprobación por esta Comisión de una iniciativa parlamentaria impulsando el compromiso español con la seguridad alimentaria en el Sahel⁸ y que, simultáneamente, en las Comisiones de Industria y de Agricultura los mismos grupos parlamentarios hayan aprobado iniciativas en materias pesquera y climática –directamente relacionadas con las propias causas de la inseguridad alimentaria en el Sahel– sin incorporar ninguna consideración al respecto ni siquiera reconocer el riesgo de incoherencia entre ambos posicionamientos.⁹

(5.2) En el ámbito del desarrollo internacional el impacto político práctico de la actividad parlamentaria está por debajo de su potencial capacidad

Durante la pasada legislatura, sólo el 7% de la actividad parlamentaria que abordó temas relevantes para el desarrollo se hizo a través de actos propios de la función legislativa. Dentro de esta actividad legislativa, la capacidad que la oposición ha tenido para proponer y aprobar leyes durante los cuatro

años de la X^a Legislatura ha sido mínima, hasta el punto de no haberse aprobado ninguna de las 21 Proposiciones de Ley relacionadas con el desarrollo presentadas por los grupos de la oposición. Aun en contextos de mayoría absoluta, esto pone de manifiesto una debilidad en el papel del Congreso como foro de construcción de consensos políticos amplios, mencionado anteriormente.

El 93% restante de la actividad parlamentaria corresponde a las funciones de control y orientación política. Estas funciones, aunque relevantes dentro de la dinámica parlamentaria, tienen mucha menor capacidad de generar efectos reales, directos y concretos, que la actividad legislativa.

La función de orientación política –que supone el 30% del total de la actividad parlamentaria– posee un carácter estratégico en materia de desarrollo sostenible, porque concentra gran parte del debate político de fondo que sobre estas materias se da en el Congreso de los Diputados. Las ONG y otros grupos de interés ponen mucho empeño y dedicación en impulsar este tipo de iniciativas en su relación con los grupos parlamentarios. A lo largo de la X^a Legislatura el Congreso ha aprobado más de 150 iniciativas de estas características vinculadas con el desarrollo, sobre temas de tanta relevancia política y social como la elaboración del II Plan Nacional de Derechos Humanos, la aprobación de una Ley Integral contra el Cambio Climático y el desarrollo reglamentario para la Ley de Asilo y para los

7 Acto parlamentario nº 121/000067 del Gobierno.

8 Acto parlamentario nº 161/001702 del Grupo Popular.

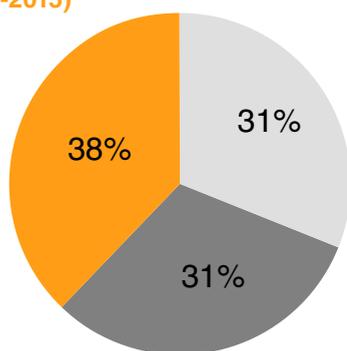
9 Actos parlamentarios nº 161/000572 del Grupo Popular y 161/000245 de UPyD.

Centros de Internamiento de Extranjeros, entre otras.

Sin embargo, una vez que estas iniciativas se aprueban, no existen mecanismos parlamentarios para velar por su cumplimiento, ni obligación legal del gobierno de informar y rendir cuentas respecto a las mismas. Tampoco es frecuente que los diputados reclamen su cumplimiento a través de preguntas parlamentarias o con ocasión de las comparecencias parlamentarias del Ejecutivo.

Para hacer frente a esta falta de información generalizada, el Proyecto Avizor puso en marcha la iniciativa “¿Qué Pasó Con Eso... Que Aprobó el Congreso?” para analizar el cumplimiento por parte del gobierno de las orientaciones parlamentarias vinculadas con el desarrollo internacional y la lucha contra la pobreza.¹⁰ Según los resultados que arrojó este análisis, el gobierno sólo ha cumplido íntegramente el 31% de estos mandatos parlamentarios (véase el Gráfico 4). Además, este nivel de cumplimiento es desigual en función del mayor o menor contenido prodesarrollo del acto aprobado: mientras que el gobierno cumplió el 44%

Gráfico 4. Grado de cumplimiento de actos Avizor aprobados por el congreso (2011-2015)



	Nº de Actos	Porcentaje	
Cumplidos	40	31%	
Incumplidos	87	69%	
De los cuales	No cumplidos	39	31%
	Parcialmente cumplidos	48	38%
Total	127	100%	

● Cumplidos
 ● Parcialmente cumplidos
 ● NO cumplidos

10 Puede consultarse toda la información de este proyecto en www.QuePasoCon.org.

de los actos que no presentaban contenido favorable al desarrollo, sólo lo hizo en un 25% de los casos en los que sí estaba presente dicho contenido.

Gracias a este análisis también se ha podido observar que los mecanismos formales de comunicación entre el Congreso de los Diputados y los ministerios no funcionan adecuadamente. Le corresponde a la Secretaría de Estado de Relaciones con las Cortes del Ministerio de Presidencia informar a los organismos públicos correspondientes de la aprobación de iniciativas parlamentarias de cuyo cumplimiento son responsables. Sin embargo, se han detectado varios casos en los que los responsables políticos no han llegado a tener conocimiento de la existencia de los mandatos parlamentarios que les afectan. Además, al no ser públicas estas comunicaciones ni existir un registro público de las mismas, se ven obstaculizados el seguimiento externo y la posterior rendición de cuentas.

Estos altos niveles de incumplimiento y los fallos de comunicación cuestionan la seriedad con la que el Ejecutivo se toma los acuerdos alcanzados por el Congreso de los Diputados y pone en tela de juicio la propia utilidad práctica de la función parlamentaria de orientación política.

(5.3) El control y la participación ciudadana se ven obstaculizados por un imperfecto acceso a la información parlamentaria y unos deficientes mecanismos formales de participación

A lo largo de la Xª Legislatura se han producido mejoras en la forma en la que la

web del Congreso de los Diputados publica su información. Sin embargo, persisten gran parte de los problemas de acceso a la información parlamentaria necesaria para poder llevar a cabo un adecuado seguimiento externo de su actividad. Sin que exista una justificación oficial para ello, el Congreso sigue sin publicar información sobre la asistencia ni sobre el sentido del voto de los diputados en Comisiones (en las que ocurre el 88% de la actividad parlamentaria relacionada con el desarrollo), ni hace públicas las actas de determinadas comisiones o las propuestas de resolución de los grupos parlamentarios sobre el Informe de Comercio de Armas del gobierno, por ejemplo.

Por el lado de la participación ciudadana en la actividad parlamentaria, los mecanismos formales existentes son escasos y su funcionamiento es deficiente. Así, por ejemplo, las comparecencias de la sociedad civil en el Congreso siguen dependiendo de la decisión discrecional de la Mesa de cada Comisión y los requisitos que se establecen para poder presentar una Iniciativa Legislativa Popular (ILP) hacen que el ejercicio de esta herramienta de participación sea prácticamente inviable. Todo ello reduce el espacio para la participación de la sociedad civil en el Congreso y, en la práctica, provoca que esta se lleve a cabo a través de mecanismos informales, no concebidos en origen para tal fin. Así ocurre, por ejemplo, cuando los actores extraparlamentarios presentan preguntas o propuestas concretas a los grupos parlamentarios para que éstos las registren oficialmente. Esta posibilidad de participación es muy poco equitativa porque

depende en última instancia de la voluntad de los propios diputados y sus grupos y constituye un mecanismo nada transparente que dificulta el escrutinio público sobre la incidencia de los diferentes grupos de interés en las iniciativas parlamentarias y en los procesos de decisión política.

Conclusiones y recomendaciones

A pesar de las limitaciones que las instituciones democráticas nacionales tienen para diseñar e implementar políticas que den respuesta a los retos, globales y transnacionalizados que plantea la Agenda 2030 del Desarrollo Sostenible, los parlamentos siguen siendo un actor clave e insustituible para construir los consensos políticos amplios y de largo plazo que dichas respuestas requieren. Además, los parlamentos deben contribuir a que la implementación de la Agenda 2030 se lleve a cabo a partir de un diálogo democrático y transversal al conjunto de la sociedad (Martínez Martínez y Martínez Osés, 2016).

El mosaico de políticas al que ha dado seguimiento el Proyecto Avizor durante la Xª Legislatura cubre la práctica totalidad de la Agenda 2030 del Desarrollo Sostenible, lo cual permite prever cómo de alineada está

la actividad parlamentaria española actual con la hoja de ruta política consensuada por la comunidad internacional para los próximos 15 años. En este sentido, las cifras que el Proyecto Avizor arroja no dejan espacio a la duda: el Congreso de los Diputados ha respondido de forma deficiente a los retos de la pobreza y el desarrollo internacional, prevaleciendo un enfoque poco o nada orientado a la promoción de un mundo más justo, equitativo y sostenible. La principal causa de este pobre desempeño es la falta de suficiente voluntad política, sensibilidad y conocimiento que en materia de desarrollo y lucha contra la pobreza existe en los grupos parlamentarios españoles y en los partidos políticos que los sustentan.

Sin embargo, el Congreso de los Diputados también presenta una serie de debilidades institucionales que están lastrando su capacidad para dinamizar e impulsar la contribución de España a los retos del desarrollo sostenible. La respuesta a estas debilidades supone un objetivo relativamente asequible y cercano y permite plantear las siguientes cinco líneas de trabajo para incrementar la relevancia política del Congreso en los procesos de



Los parlamentos deben contribuir a que la implementación de la Agenda 2030 se lleve a cabo a partir de un diálogo democrático y transversal al conjunto de la sociedad.



Es necesario mejorar la transparencia del Congreso de los Diputados, mediante una reforma al efecto de su Reglamento.

toma de decisión política y promover una mayor integración de la perspectiva del desarrollo en el conjunto de la actividad parlamentaria española:

1. Fortalecer el papel de la Comisión de Cooperación Internacional al Desarrollo del Congreso para evaluar y dictaminar sobre las diferentes políticas e iniciativas que se dan por parte del gobierno y el Congreso y sobre sus repercusiones para el desarrollo.

A falta de una reforma de mayor calado en la arquitectura institucional del Congreso –que favoreciera la capacidad de análisis y decisión transversal de las materias tratadas– el fortalecimiento de la Comisión de Cooperación podría ayudar a detectar incoherencias y a superar algunas de las limitaciones que presenta para abordar las complejas temáticas de la Agenda 2030. Otra mejora relevante y de fácil implementación es que la distribución de las temáticas a las distintas Comisiones –que realiza la Junta de Portavoces y las respectivas Mesas– se lleve a cabo incorporando criterios de Coherencia de Políticas para el Desarrollo, superando la tradicional asignación en base a

criterios exclusivamente sectoriales (pesca a la Comisión de Agricultura, acuerdos comerciales a la de Economía y Competitividad, etc.).

2. Impulsar la creación de un intergrupo parlamentario sobre Coherencia de Políticas para el Desarrollo.

Aunque ha existido la pretensión de crear un intergrupo sobre Coherencia de Políticas para el Desarrollo en el Congreso desde hace dos legislaturas, todavía no se ha llevado a la práctica. Estos espacios de trabajo informal pueden contribuir a facilitar el consenso y dar lugar a agendas de trabajo o iniciativas conjuntas de los diferentes grupos parlamentarios. En este grupo deberían participar diputados de distintas Comisiones y en su agenda de trabajo debería incluirse el diseño de mecanismos de coordinación y diálogo en el seno del Congreso para el fomento de políticas prodesarrollo y para el aterrizaje en España de la Agenda 2030, tanto en su dimensión externa como en la doméstica.

3. Mejorar la transparencia del Congreso de los Diputados, mediante una reforma al efecto de su Reglamento.

Aunque hay varios aspectos a mejorar en relación con la transparencia y el acceso a la información del Congreso de los Diputados, los aspectos más fundamentales desde la perspectiva de la capacidad de la sociedad civil para contribuir y dar seguimiento a la actividad parlamentaria son la publicación íntegra, y en formatos reutilizables, de la información sobre la asistencia a las sesiones y el voto de los diputados en las Comisiones, y la publicación proactiva de toda la información sobre la actividad parlamentaria cuando no exista una causa superior que lo impida.

4. Crear un registro público sobre el progreso en el cumplimiento de las diferentes iniciativas aprobadas por el Congreso y remitir periódicamente un informe por parte del gobierno al respecto.

El órgano actualmente encargado de llevar a cabo este registro –la Secretaría de Estado de Relaciones con las Cortes, dependiente de la Vicepresidencia del Gobierno– ya dispone de esta información sistematizada pero no la publica. El mecanismo de control y escrutinio público propuesto debería incluir tanto las iniciativas aprobadas en Pleno como en Comisión y su información debería presentarse por el gobierno de forma agregada periódicamente. También es necesario mejorar los mecanismos de comunicación entre el Congreso

de los Diputados y los organismos públicos interpelados por las iniciativas parlamentarias aprobadas, permitiendo la trazabilidad de dicha comunicación por parte de la sociedad civil.

5. Mejorar los mecanismos de participación de la sociedad civil y su transparencia.

Es necesaria la modificación y creación de nuevos instrumentos que permitan una participación efectiva de la sociedad civil en la actividad parlamentaria. En la próxima legislatura este debate podría comenzar a impulsarse a través de la creación de un “intergrupo parlamentario”, de una Comisión sobre Participación Ciudadana o transformando el mandato de la actual Comisión de Peticiones. Las nuevas herramientas de participación deberían utilizar fórmulas de gobierno abierto que aprovechen la tecnología existente.¹¹

Además, debería priorizarse la regulación con criterios éticos de la actividad del lobby parlamentario, lo cual contribuiría a fomentar una participación política más igualitaria y a conocer los diferentes intereses que influyen en la toma de decisiones en el Congreso.

La medida en la que el gobierno y el Congreso de los Diputados decidan abordar y acometer estas reformas durante la XI^a Legislatura será determinante para conocer la capacidad y ambición con la que España va a afrontar el cumplimiento de la Agenda 2030 del Desarrollo Sostenible.

¹¹ A través de la página web de La Alianza para el Gobierno Abierto (www.opengovpartnership.org/es) se puede acceder a guías, recursos y a las mejores prácticas internacionales en materia de Gobierno Abierto.

Stormy months on the Aegean: the refugee deal and its impact on Turkey-EU relations

İlke Toygür & Melih Özsöz

The refugee deal of 2015, followed by the opening up of a negotiation chapter, has revitalised the relations between Turkey and the EU; however, there are crucial points to bear in mind for future relations to be sustained.

Summary

The relations between Turkey and the EU have been unexpectedly revitalised by the refugee crisis, which has served as a wake-up call for the EU on the importance of maintaining dialogue with Turkey. However, the timing of the refugee agreement between Turkey and the EU is questionable given the former's domestic circumstances. In 2015, the Turkish government tried to use the deal in general, and German Chancellor Angela Merkel's visit in particular, for electoral leverage before the country's critical elections on 1 November. Even if the hope of revisiting accession negotiations was desirable to both parties, the path taken is far from ideal. Not publishing the 2015 Progress Report on time because of the

'secret' request of the Turkish government to delay it has been the icing on the cake. In addition to certain details of the refugee deal, the lack of transparency regarding the distribution of the promised EU funds has been criticised. It is very clear that the optimum solution for refugees deserves a more complex policy and a sharing of responsibilities. However, the last Turkey-EU summit on 7 March proved that there is no long-term plan whatsoever, since what is on the table is hard-core bargaining, which is even being referred to as outright 'horse trading' by some media outlets. It looks like Turkey is trying to convert the crisis into an opportunity both internationally and nationally, while the EU leaders have differing concerns that might lead them to accept 'anything' to get away with minimal damage, and possibly to save Schengen or influence the forthcoming elections.

Analysis

Turkey-EU relations: breaking the routine, as usual

Behind closed doors, Turkish and EU officials have been working on a draft plan

for refugees for months. Over this period, advocates from both the EU and Turkey have embarked upon a marketing tour to promote the plan, starting with high-level EU officials visiting Turkey, together with EU Council President Donald Tusk, Commission President Jean-Claude Juncker and three Commissioners, including Johannes Hahn, responsible for European Neighbourhood Policy and Enlargement Negotiations. Then came President Recep Tayyip Erdoğan's visit to Brussels and the warm welcome he received from the EU's leaders. Last but not least, two and a half years after her previous visit to Turkey, German Chancellor Angela Merkel went to Istanbul to meet President Erdoğan and the Prime Minister, Ahmet Davutoğlu, also twice, in order to convince Turkey to accept the refugee deal. Just two weeks before the critical elections, and only days after the bombings in Ankara that killed over 100 people at a peace rally, the EU promised a set of gifts for Turkey in return for it playing a more active role in preventing the refugee crisis from overflowing onto European territory – a role that could be summarised as merely containing refugees on Turkish soil–.

To be more specific, all of the following promises were on the table for the first part of the bargaining process, which will be surprisingly raised afterwards in March 2016:

- Speeding up the previously negotiated free-movement deal for Turkish citizens within the Schengen Area.
- Opening up new chapters in the negotiation process, namely on energy,

economic and monetary policies, judiciary and fundamental rights, justice, freedoms and security, education and culture, and foreign, security and defence policies.

- An invitation for Turkey to participate in EU summits as a candidate country.
- The provision of new funds to help tackle the migration crisis, which will not be taken from the EU's Turkey allowance.
- A proposal for an initiative to recognise Turkey as a 'safe third country'.
- Better cooperation in the fight against illegal migration and terror.

Added to this, Brussels and Ankara also agreed on a certain 'hidden agenda,' the contents of which surfaced during the delay of the publication of the European Commission's Turkey's 18th Progress Report that was supposed to be published in mid-October. Rumour has it that the delay had been Turkey's 'secret' request to the EU, since the government did not want to face outright criticism just before the elections, especially on fundamental rights, the judiciary and freedom of expression. All in all, the situation was, once again, a break in the routine of the long history of Turkey's relations with Europe.

Following the first Turkey-EU Summit on November 2015, the refugee crisis has not lost speed since there has been no settlement in Syria. With the rising number of refugees crossing the Aegean in January and February 2016, the EU's leaders decided to meet Turkey once again after four months on 7 March 2016 in Brussels. With Merkel's 'allocation plan' failing in Europe,

the EU once again found itself on the card table to deal with the possible refugee flows from Turkey, since with spring coming, many more people were expected to move towards to Europe.

More than a promise: Turkey-EU leaders' summits

The unexpected pace of Turkey-EU relations first reached full speed on 29 November 2015, when the EU's leaders and the Turkish leadership led by Prime Minister Davutoğlu met in Brussels for the Turkey-EU Leaders' Summit. The Summit acted as a platform for both sides to formalise promises made to one another. The Declaration announced at the end of the November Summit focused on four specific points:

1. Opening up Chapter 17 for negotiations on 15 December 2015.
2. Speeding up the visa liberalisation dialogue to a set date in October 2016.
3. Establishing a joint mechanism and signing the agreement on 17 December 2015 to fight against illegal and irregular migration with an annual budget of €3 billion.
4. Organising similar summits twice a year on a more systematic and institutional basis.

Apart from these steps, the two sides also agreed to establish the mechanism on High-Level Economic Cooperation, to speed up the Energy Dialogue, to contribute to the peace process on the Cyprus issue and to work more intensely on the revision of the 20-year-old Customs Union between Turkey and the EU.

The partnership, which can also be seen as an alternative view of the 'privileged partnership', a concept that has been on the table for Turkey before, has been generally welcomed by most actors on both sides; however, criticism has also emerged. The latter has centred on three points.

First, the timing of the close cooperation was a poor choice on the EU's part. While in the Progress Report Turkey is said to be violating the rule of law and basic human rights, including an incredibly alarming situation in eastern Turkey, the EU should not be seen to be reaching out to such an illiberal country. However, it is also incredibly important that the EU does not lose its leverage on Turkey, especially when it is in such dire circumstances. Secondly, the refugee crisis is a much larger international problem, quite beyond a single country to handle alone. The agreement, focusing predominantly on Turkey, can only resemble a small bandage over a colossal wound. Lastly, the agreement does not point towards credible and feasible targets, so the result is still up for debate, which may end up deteriorating the bilateral relations.

The second get-together happened months after the first one. With Turkey unable to stop the refugee flow, with the aim of slowing it down the EU leaders decided to meet once again with Turkey in March 2016. By then, Merkel's notorious 'reallocation plan' had also failed, with some member states accepting very limited numbers of Syrians in their countries. The alternative Merkel-Samson plan proposed by the European

1 For more information regarding the plan see <http://www.esiweb.org/index.php?lang=en&id=597>.

Stability Initiative (ESI),¹ which assumed close cooperation between Greece and Turkey, was also subject to criticism. According to an official statement made after the summit, 'Turkey confirmed its commitment to implementing the bilateral Greek-Turkish readmission agreement to accept the rapid return of all migrants not in need of international protection crossing from Turkey into Greece and to take back all irregular migrants apprehended on Turkish waters'.² This statement means that the result of the summit is closer to the Merkel-Samson plan, which is a quicker solution, compared with having to convince 28 member states.

Developments before the second Turkey-EU Leaders' Summit are also important. Italy objected to contributing a €3 billion fund to Turkey and Matteo Renzi needed to be convinced by Germany. Greece granted Turkey the status of 'safe third country' and with this a major problem in the Turkey-Greece readmission agreement was solved. This is also an important step for the Turkey-EU readmission agreement, without the EU being criticised since the status is open to discussion regarding the internal situation in the country. Days before the second Summit, the European Commission published its second assessment report on visa-free dialogue for Turkey, with an emphasis on Turkey improving its fulfilment with 72 criteria for the visa roadmap. The Commission even released a small portion of the fund to be

allocated, as a gesture, days before the second Summit in Brussels. On the eve of the summit, Merkel and Davutoğlu held an hours' long meeting, which could be defined as the pre-bargaining process for a Turco-German plan.

The timing of the second Summit could not have been any better for Turkey. A day before the Turkish Prime Minister, Davutoğlu, met the Greek Prime Minister, Tsipras, in İzmir, there were long hours of debate in Brussels. The end was again a new set of promises given by both sides, the draft outline of the plan being: the EU closing the Balkan loop-hole and both sides agreeing on a proposal that for every Syrian refugee returned to Turkey from Greece, a Syrian would be placed in the EU. According to the draft plan that will be discussed further on 17 and 18 March,³ The EU will pay an extra €3 billion to Turkey to guarantee the deal and open up new chapters on the accession talks. In return, visa-free travel for Turkish nationals was rescheduled with a new date, June 2016.

According to the latest issue of the Economist, 'every element of the arrangement is politically, legally or morally problematic', but still necessary.⁴

2 The full text is at http://www.consilium.europa.eu/en/press/press-releases/2016/03/07-eu-turkey-meeting-statement/?utm_source=dsms-auto&utm_medium=email&utm_campaign=Statement+of+the+EU+Heads+of+State+or+Government%2c+07%2f03%2f2016.

3 For the draft agenda of the forthcoming meeting see <http://www.consilium.europa.eu/en/meetings/european-council/2016/03/17-18/>.

4 For the full text of 'A messy but necessary deal' see <http://www.economist.com/news/leaders/21694536-european-bargain-turkey-controversial-offers-best-hope-ending-migrant?cid1=cust/ednew/n/bl/n/20160310n/owned/n/n/nw/n/n/n/n>.

The refugee deal in detail: what to expect?

While both parties have managed to agree, the question for the EU and for Turkey is whether they are both willing to honestly accelerate bilateral relations or not. This is the key issue, since Turkey-EU relations and the membership process have been in progress for years, with abundant ups and downs. If working on the refugee crisis and fulfilling the EU's expectations can become a firm incentive instead of a shallow promise for moving ahead with the negotiation, this will be a very important development. However, in the event of the agreement not reaching a positive outcome for both parties, what will become of Turkey's accession process? Will history judge such a move as nothing more than a meaningless political exchange, trading refugees for political gain, one way or the other? The pattern has been criticised by many different circles both in Turkey and Europe, since it has emerged at a time when the governing party was under criticism for its stance on basic values such as human and minority rights, freedom of expression and the press, and, most importantly, the impartiality of the judiciary process –ie, the very basis for the Copenhagen political criteria–.

Realpolitik should not be the only basis for the action of European leaders. Europe should provide an impetus for improving basic rights and freedoms in Turkey and also seek a humanitarian solution for the refugees. A fair and sustainable deal for refugees requires further attention, not a shallow set of promises when there are

already almost 2 million people in Turkey in 2015 according to the UN⁵ –and many more expected to follow–.

Why open chapters if Turkey cannot close them?

Whether or not the two sides are committed to the refugee agreement, there are serious consequences for the future of Turkey-EU relations, for instance in the EU's pledge to open new chapters in Turkey's accession process. Five out of six chapters that are proposed to be opened have been repeatedly blocked by the recalcitrant Cyprus problem. If the EU, especially Germany, can pressure Cyprus into opening the blocked chapters, this could be a step forwards in the negotiation process.⁶

Speaking about the potential opening up of new chapters, some facts from the past should be borne in mind. Both the EU and Turkey have stressed the urgency of opening new chapters, especially on fundamental rights, justice and energy over several years in the hope that Turkey can patch up its deteriorating image in Europe. Finally, after a two-year stalemate, on 14 December 2015, Chapter 17 on Economic and Monetary Policy was opened. However, the question is: is there any hope that the chapter will be closed? On the 10th anniversary of Turkey-EU membership talks, 15 chapters have been opened with Turkey while only one has been closed, although only provisionally. In order for the EU accession talks to advance, however, chapters must not only be opened but also closed. Yet due to the

5 For further information see <http://www.unhcr.org/pages/49e48e0fa7f.html>.

6 For further information on accession negotiations and the Cyprus problem see William Chislett (2015), 'Turkey's 10 years of EU accession negotiations: no end in sight', Working Paper, nr 14/2015, Elcano Royal Institute, Madrid, http://www.realinstitutoelcano.org/wps/portal/web/rielcano_en/contenido?WCM_GLOBAL_CONTEXT=/elcano/elcano_in/zonas_in/wp14-2015-chislett-turkeys-10-years-of-eu-accession-negotiations-no-end-in-sight.

European Council decision of December 2006, no chapter can be provisionally closed until Turkey fulfils its commitments under the additional protocol to the EU-Turkey association agreement –ie, until it can solve the Cyprus problem–.

Because of this decision, Turkey's EU membership has been in a deadlock that no one can break but Cyprus: even if chapters are opened and the necessary targets are accomplished, there will be no possibility of closing them without the cooperation of one country. If a solution is reached on the Cyprus issue, Turkey would still need to rework the chapters in order to harmonise them with current EU legislation. Therefore, it would be a very encouraging development to remove the clause that prevents the closing of any chapter provisionally. If this happens, then the promise of advancing in accession negotiations can become a reality.

Opening a parenthesis, developments in Cyprus are promising. For the last year and a half, leaders on both sides seem to be synchronising on finding a lasting solution to the long-lasting Cyprus problem. But nothing is definite because a problem might arise, as in 2004, at the last moment with the Cyprus referendum. Still, there is a positive trend, which might lead to a peacefully united island.

The promise of visa-free travel for Turkish nationals

Another issue brought up in the refugee agreement is the debate over visa-free travel for Turkish nationals, a problem that

was supposed to be naturally resolved by 2017 in accordance with Turkey's progress towards visa liberalisation. The new refugee deal, however, states that the problem will be resolved a year earlier than anticipated, with June 2016 being set as the new target at the latest summit. The point has been the most publicised issue in the deal, since it has been a prime concern for Turkish citizens for over 30 years as visa regulations have a crucial impact on businessmen, Erasmus students and academics participating in EU programmes, in addition to all other travellers.

According to the European Commission's Schengen Statistics, Turkish nationals rank fifth in the number of applications for C-type Schengen visas (short-term entry) around the world. Research by the Economic Development Foundation (IKV), a prominent Turkish NGO working on Turkey-EU relations, shows that from 2008 to 2014 Turkish nationals have paid, in total, a minimum of €250 million for C-type Schengen visa applications alone. And this does not include fees paid to intermediary agencies and bank commissions or other hidden costs associated with the visa application process.⁷

The legal fight for visa liberalisation should also be considered one of the most important clauses of the agreement, given the issue's long history. While Turkish citizens had obtained important legal gains in the EU's highest judicial organs and within member states' national courts in the past decades, the results were unproductive.

⁷ For more information see the related report (in Turkish) at http://ikv.org.tr/images/files/IKV%20degerlendirme%20notu_140_.pdf.

Turkey was pressured into signing the Readmission Agreement with the EU in December 2013, which had largely been negotiated over several years between the parties. With the signing of the readmission agreement, the two parties showed their commitment to solving the so-called visa problem, wherein the rules and the framework of the visa liberalisation process for Turkish citizens were determined and the parties expressed reciprocal commitments towards achieving this. According to the deal, visa facilitation would take place in 2017. With the refugee deal, the date has become closer. It is important to underline that Turkey is the only candidate country for which the visa applies.

€3 billion to Turkey: how?

Another important issue in the Turkey-EU migration deal is the financial assistance to be given to Turkey. At first, the EU declared its readiness to contribute €1 billion to Turkey's refugee plan using the money from IPA I funds that remained unused. However, after President Erdoğan's declaration in Brussels that Turkey had already spent over €7.5 billion so far in order to accommodate more than 2 million Syrians in the country, the EU's leaders reassessed their contributions, resolving to provide €3 billion to Turkey to help tackle the migration crisis. Then, in March the Turkish government doubled the money requirement to €6 billion until 2018. In order to guarantee the agreement's success, it is thus very important to ensure transparency in receiving and spending the money.

Yet the question still remains: how to use this money? On the one hand, Turkey has insisted on a formula where financial assistance will not be taken from the EU's Turkey allowance. On the other hand, member states, except Germany and the UK, are reluctant to put their hands into their own pockets. The Greek Prime Minister, Alexis Tsipras, for instance, claimed that under current economic circumstances Greece could not contribute any further to the refugee fund. Frontex figures show that in 2015 850,000 refugees arrived in Europe, with the Greek islands in the Aegean being the most frequently used route on the way to Germany, the primary destination for refugees,⁸ with most of them entering Europe from Turkey. Such an influx of refugees puts Chancellor Merkel in a difficult position as in her own country she is held personally responsible for guarding the borders. The three State elections on Sunday 13 March showed that the German leader is being penalised while there is a clear rise in support for the anti-immigrant extremist right-wing Alternative für Deutschland (AfD). Merkel's position on the issue, according to the Economist, is defined as pragmatism at home, power politics within Europe and realpolitik with Turkey.⁹

Conclusions

In light of the recent EU-Turkey agreement, the big questions still remain unanswered: how to deal with the refugee crisis? What are the best conditions for the refugees? The United Nations High Commission for Refugees (UNHCR) has reported that a

⁸ For further information see <http://frontex.europa.eu/trends-and-routes/migratory-routes-map/>.

⁹ For the full article see the Economist at <http://www.economist.com/node/21676780>.

record number of people have fled their homes in search of safety around the world. According to data gathered by UNHCR, over the course of 2014 the number of people forcibly displaced during the reporting year swelled to an overwhelming 59.5 million, compared with 51.2 million the previous year. Currently, one in every 122 people on the planet is now either a refugee, internally displaced or seeking asylum.¹⁰ The UNHCR also states that if this number were the population of a country, it would be the 24th largest state in the world. With over 2 million Syrians living within its borders, Turkey is today the country hosting the most refugees in the world.

After the EU-Turkey leaders' summits, there have been important developments. Turkey started to take initiatives to control its borders, mainly in the Aegean Sea. However, it is hard to say they are fully secure right now. The main reason is that Turkey continues its open-door policy in the eastern region, without a proper refugee registration system. Still, things are moving forward, with already agreed measures on the table. The third meeting of the Reform Action Group (RAG), which coordinates future moves to harmonise Turkey's legislation with EU standards, focused on this issue. At the meeting, EU membership was claimed to be one of the main driving forces behind Turkey's reform process,¹¹ and special measures were included in the Government Action Plan. Above all, the necessary steps

towards visa-free travel to the Schengen area were prioritised with an agreed timetable to fully comply with the criteria by June 2016. Is this agenda realistic? Time will tell.

In the meantime, on December 15, the European Commission announced the establishment of a European Border and Coastal Guard to meet the new challenges.¹² The new Agency will replace Frontex and monitor the Union's external borders, have a pool of European border guards and the right to intervene when necessary. The Agency will also have a new mandate to send liaison officers and launch joint operations with neighbouring third countries, including operating on their territory.¹³ The latest statement of the EU Heads of State and Government indicates that Frontex will launch an additional call for national guest officers. In addition to EU forces, NATO has been involved in the Aegean Sea to help fighting human trafficking.

Such figures clearly show the magnitude of the problem, as well as the fact that the crisis requires a global solution rather than a national or regional one. In addition, with the impact of climate change there will be further migration flows in the near future. Given the ever-greater number of refugees, it will thus be impossible for Turkey or for the EU to tackle the problem alone.

10 See the UN Refugee Agency website, <http://www.unhcr.org/558193896.html>, for a more detailed analysis.

11 For the press release of the meeting see <http://www.ab.gov.tr/index.php?p=50136&l=2>.

12 For more information see http://europa.eu/rapid/press-release_IP-15-6327_en.htm.

13 For more information see http://ec.europa.eu/dgs/home-affairs/what-we-do/policies/securing-eu-borders/fact-sheets/docs/a_european_border_and_coast_guard_en.pdf.

One of the deal's most urgent requirements is for Turkey to define the status of refugee within its borders. The Turkish government does not have the necessary registration system in place to classify such people. Commissioner Hahn defined the difference between refugees and immigrants and explained how they will be treated accordingly.¹⁴ For this reason, it is very important to define the status of refugees and register them. The magnitude of the problem requires an international and systematic solution. Should this not be the case and if related bodies try to solve it with their national/international popular image or public opinion as their main concern, the

situation will become even more tragic in the near future.

Finally, it is important to bear in mind that refugee flows deserve further attention in Europe considering the use made of the issue by extreme right-wing political parties to stir up ultranationalist sentiments. All over Europe, anti-immigrant feelings have been emerging and becoming a very significant topic that could define the continent's future. The issues related to the Schengen agreement and its violation have proved to be important. If no action is taken, anti-immigrant populism can shake European integration to its core.

¹⁴ For the interview (in Spanish) see El País at http://internacional.elpais.com/internacional/2015/10/26/actualidad/1445877749_614811.html.

Energía y clima en 2016: en busca de una gobernanza policéntrica

Gonzalo Escribano Francés y Lara Lázaro Touza

Avanzar en una gobernanza policéntrica eficaz, tanto en el ámbito energético como en el climático, es uno de los retos globales y europeos que requieren mayor atención por parte de España en 2016.

Resumen

En un contexto de bajos precios del petróleo, España debería jugar un papel activo en la configuración de la Unión de la Energía y en la lucha contra el cambio climático, en concordancia con sus intereses en materia de interconexiones y con sus fortalezas en el ámbito renovable.

Análisis¹

De los precios del petróleo a la seguridad energética nacional pasando por la Unión de la Energía

Debido a la sobreoferta que caracteriza el mercado desde mediados de 2014, los precios del petróleo iniciaron el año en el entorno de los 30 dólares por barril, la cota

más baja desde hace más de 10 años (el gas natural se mueve en un comportamiento paralelo). Aunque luego se recuperaron para alcanzar los 40 dólares a principios de marzo, la anunciada estrategia de Arabia Saudí sigue su curso: mantener su cuota de mercado y que el ajuste de producción recaiga sobre los productores con costes de extracción más altos (aguas ultra profundas, arenas bituminosas y el *tight oil* estadounidense obtenido por *fracking*). Y aunque no con la rapidez ni en la medida de lo esperado, parece estar funcionando, pues los bajos precios comienzan a pasar factura a los productores no OPEP, que han pasado de crecer en 2,2 millones de barriles diarios (mbd) a principios de 2015 a sólo 0,3 mbd a finales de 2015. La Agencia Internacional de la Energía (AIE) prevé una reducción de 0,6 mbd para 2016, básicamente debido a la contracción del *tight oil* estadounidense.

En cambio, en 2015 la OPEP aumentó su producción en 1,6 mbd, con Arabia Saudí e Irak produciendo a niveles récord, y pese

¹ Este artículo es una versión ampliada y actualizada de la contribución de los autores al documento coordinado por Ignacio Molina (2016), "España en el mundo durante 2016: perspectivas y desafíos", *Elcano Policy Paper*, Real Instituto Elcano, <http://www.realinstitutoelcano.org/wps/wcm/connect/5b5bfe804bb7eee9a410be6e9c1af357/Policy-Paper-Espana-en-mundo-2016-perspectivas-desafios.pdf?MOD=AJPERES&CACHEID=1455727662355>

a algunas señales recientes, todo apunta a que esta política se mantendrá en 2016. Arabia Saudí y sus aliados del Consejo de Cooperación del Golfo tienen costes de extracción todavía muy por debajo de los precios actuales y, aunque la caída de precios está minando con mayor rapidez de lo anticipado su espacio fiscal, todavía cuentan con abundantes reservas de divisas y activos en el exterior para sostener sus presupuestos durante varios años. Iraq, que está fuera de la disciplina OPEP, necesita aumentar su producción para afrontar el desafío del ISIS, y además buena parte de su producción se canaliza por el Kurdistán de manera autónoma.

A esto se suma el regreso de Irán al mercado tras la firma del acuerdo nuclear. Irán, que posee las cuartas reservas mundiales de petróleo y produce casi 3 mbd, contempla ambiciosos proyectos energéticos para aumentar la producción en más de 2 mbd, lo que agravaría la sobreoferta que ya padece el mercado. No obstante, el consenso es que el retorno de Irán será más gradual de lo que prevén sus planes pero, aun así, en 2016 cantidades moderadas pero crecientes de crudo iraní irán llegando al mercado, sobre todo procedente de los 40 millones de barriles que tiene almacenados.

El anuncio de un acuerdo entre Arabia Saudí, Qatar, Rusia y Venezuela para congelar la producción a niveles de enero es la primera señal que mandan los productores desde que se iniciase la

caída de precios.² Difícilmente se podría haber hecho menos: nada de recortes de producción pese a un exceso de oferta de unos 1,5 mbd, y congelación condicionada a que otros grandes productores (Irán e Irak) se sumasen al acuerdo. Irán ya ha avisado que no piensa renunciar a aumentar la producción hasta alcanzar el nivel previo a las sanciones, mientras que Irak necesita recursos para sufragar la guerra contra Daesh. Si se les eximiese de sumarse a la congelación, ambos ganarían cuota de mercado a expensas de otros productores.

No resulta plausible que Arabia Saudí y sus aliados del Golfo Pérsico lleven año y medio defendiendo su cuota para cederla ahora a Irán, pero si así fuese la producción seguiría creciendo en los próximos meses. En el dudoso caso de que Irán y/o Irak se sumasen al acuerdo, la oferta se estabilizaría en los niveles actuales. En ambos casos, el impacto sobre la producción parece limitado, pero debe reconocerse que revela la necesidad de los productores de mandar algún mensaje que frene la caída de los precios, cosa que parecen haber conseguido.

Por el lado de la demanda, el aumento del consumo en 2015 fue superior al esperado y algo semejante puede pasar con las previsiones para 2016 dado el bajo nivel de precios. La AIE prevé una ralentización en el aumento de la demanda, que crecería unos 1,2 mbd, por debajo de los 1,6 mbd de 2015.

2 G. Escribano, "Tenues señales de vida en la OPEP", post en Blog Elcano 19/02/2016

Por tanto, un año más, y atendiendo a las previsiones de oferta y demanda, el mercado sigue afectado por un exceso de oferta y una demanda átona que mantendrá los precios en niveles bajos. Las previsiones para el barril de Brent oscilan entre los 55,78 dólares de la US EIA y una media de 37 dólares según el Banco Mundial. Una constante es la evolución de las previsiones a la baja en los últimos meses. Por ejemplo, Moody's ha rebajado sus previsiones para el Brent en casi 10 dólares, para situarlas en 43 dólares, si bien los analistas del *Economist Intelligence Unit* apuestan por un repunte de los precios en la segunda mitad de 2016.

Los países productores han comenzado a ajustarse al nuevo entorno de precios: Rusia ha anunciado que sus planes se basan en un precio del crudo situado en una banda entre los 40 y los 60 dólares hasta 2022 (por encima de los de finales de 2015), Arabia Saudí se ha planteado ajustes presupuestarios importantes y algo semejante ocurre con Argelia.³ Azerbaiyán y Nigeria están al borde del rescate por parte del FMI, y Nigeria ha decidido reestructurar su compañía nacional de petróleo para reducir sus costes. Por su parte, Brasil y México pueden verse obligados a salir en ayuda de sus respectivas compañías petroleras nacionales, Petrobras y Pemex. Venezuela se encuentra en situación de colapso económico pero, a diferencia de otros productores en graves problemas, por razones ideológicas no cuenta por ahora

con la opción de recurrir a los organismos financieros internacionales.

La caída de los precios del crudo supone un choque exógeno muy positivo para la economía española que es preciso aprovechar pues su duración es incierta. No obstante, debe también tenerse muy en cuenta el potencial efecto negativo de esta situación del mercado energético tanto en el lado económico (volatilidad de los mercados) como geopolítico (inestabilidad de los países productores).⁴ Los productores del Magreb y Oriente Medio, y en menor medida también de América Latina, regiones importantes para España, podrían verse afectados social y políticamente por su vulnerabilidad económica a la caída de los precios. Las medidas de austeridad que necesariamente se están aplicando pueden provocar malestar en las poblaciones, sobre todo si afectan al empleo público y a los subsidios de productos básicos.

En lo referente a cuestiones de seguridad energética, en 2016 el nuevo gobierno deberá aplicar la Estrategia de Seguridad Energética Nacional (ESEN) aprobada en 2015, que desarrolla esta dimensión de la Estrategia de Seguridad Nacional de 2013. La ESEN enmarca la seguridad energética española en la europea y proyecta a España como un *hub* energético para la UE. Para materializar tales ambiciones, el nuevo gobierno deberá seguir insistiendo, tanto a nivel bilateral como en el seno de la UE, en avanzar en las interconexiones con Francia.

3 Véase al respecto G. Escribano, "Las cuentas del Reino", *Afkar/Ideas* n° 49, 2016; y G. Escribano, "Algeria approves a budget right at the brink", *ARI* 3/2016, enero de 2016.

4 Respecto al impacto en los mercados bursátiles, véase el post de Ben Bernanke (2016), "The relationship between stocks and oil prices", *Brookings*, febrero; sobre los impactos geopolíticos desde una perspectiva española, véase G. Escribano, "El petróleo y la estabilidad geopolítica cotizan a la baja", *El País*, 20/11/2016.

Deberá también poner en valor tanto la diversificación y flexibilidad que ofrece la capacidad española de Gas Natural Licuado (GNL) como la estabilidad y competitividad que favorecen sus dos gasoductos con Argelia. Elaborar una narrativa equilibrada y creíble de España como proveedor de seguridad energética para Europa requiere un balance entre ambición y realismo: la ambición de eliminar los obstáculos políticos que plantea el proteccionismo energético a una integración europea real y el realismo que marcan los mercados y la geografía, que no otorga credibilidad a que España se convierta en *hub* de todo y desde todas partes.

En el ámbito instrumental, la ESEN contempla la creación de un Comité Especializado de Seguridad Energética para apoyar al Consejo de Seguridad Nacional, como ya ocurre con la ciber-seguridad y la seguridad marítima. El nuevo gobierno debería asegurar un diseño inclusivo de dicho Comité, abriéndolo a determinados segmentos de la sociedad civil (*think-tanks*, académicos, organizaciones de consumidores, el regulador), sin limitarlo a los actores de seguridad y a las empresas. A diferencia de la seguridad marítima y la ciber-seguridad, la seguridad energética requiere de una estructura de gobernanza policéntrica, pues atañe a muchos agentes sociales y económicos. La ESEN deberá ser evaluada por el cumplimiento de las líneas de acción que persiguen sus diferentes objetivos en un Informe Anual de Seguridad Nacional que debe aprobar el Consejo de Seguridad Nacional y presentarse en las

Cortes. El nuevo gobierno deberá preparar desde el inicio de la legislatura el diseño de mecanismos y parámetros que permitan dicha evaluación y dotar de operatividad al Comité Especializado.

Volviendo al ámbito internacional, los bajos precios del petróleo también impactarán en la lucha contra el cambio climático, como también lo hicieran los altos precios del crudo antes de junio de 2014. Los efectos de una sobreoferta de combustibles fósiles y una demanda átona pueden tanto dificultar como acelerar la transición energética. La sección final del análisis analiza los hitos recientes más relevantes en materia climática así como los retos pendientes a corto plazo y su relación con el ámbito energético.

Cambio climático: entre la dulce victoria diplomática y el arduo camino por recorrer

El 12 de diciembre de 2015 se adoptó el Acuerdo de París que pretende fortalecer la respuesta global ante el cambio climático a partir de 2020, fecha en la cual finaliza el segundo período de compromiso del Protocolo de Kioto. El Acuerdo de París ha supuesto un éxito diplomático histórico, tanto para Francia como para la UE. Añadidos a la pericia diplomática francesa, varios factores exógenos han contribuido de manera decisiva al éxito en París. Estos factores incluyen, entre otros, la publicación del quinto informe del IPCC, la reducción de costes de las energías renovables –por ejemplo, la solar fotovoltaica se prevé que alcance la paridad de red en el 80% de los

5 University of Cambridge y PwC (2015), "Financing the Future of Energy. The Opportunity for the Gulf's Financial Services Sector. A report for the National Bank of Abu Dhabi", marzo, https://www.nbad.com/content/dam/NBAD/documents/Business/FOE_Full_Report.pdf.

países en 2017–,⁵ el aumento de fenómenos meteorológicos extremos, los anuncios conjuntos de EEUU y China relativos a sus compromisos climáticos, los planes climáticos europeos, los compromisos por parte de actores no estatales en el marco del Plan de Acción Lima-París y el cambio en la mentalidad de los fondos de inversión, que están empezando a incluir el riesgo climático en sus procesos de toma de decisiones. Incluso los líderes religiosos sumaron sus voces en pro de la acción climática.

La alineación de todos esos factores (tecnológicos, energéticos, ambientales y sociales) ha transformado las negociaciones climáticas internacionales y está abriendo una ventana de oportunidad para la descarbonización de la economía global. Pero el resultado de París, aun siendo mejor de lo esperado, es claramente insuficiente para evitar una interferencia antropogénica peligrosa con el sistema climático. Aunque el acuerdo incluye el objetivo de limitar el aumento medio de las temperaturas a menos de 2°C, las primeras estimaciones⁶ sobre los compromisos anunciados suponen, siendo optimistas, un aumento de temperaturas de 2.7°C a finales de siglo, si todos los compromisos se implementan. Conscientes de la insuficiente ambición anunciada en 2015, el Acuerdo de París incluye una serie de elementos que conforman la base de las tareas pendientes en 2016 y en los años siguientes.

Algunos de los elementos clave del Acuerdo de París son:

- El mencionado objetivo de limitación de las temperaturas medias globales a menos de 2°C con relación a la era pre-industrial (con 1.5°C como objetivo al que aspirar).
- Se alcanzará un máximo en las emisiones tan pronto como sea posible para ir reduciendo dichas emisiones a partir de entonces.
- Se propondrán objetivos climáticos crecientemente ambiciosos, analizándose el estado de la implementación de los compromisos anunciados.
- Los países se comprometen a preparar y comunicar sus contribuciones nacionales.
- Se realizarán revisiones quinquenales al alza de las contribuciones nacionales.
- Habrá un mecanismo de transparencia y evaluación mutua, armonizada y compatible, esencial para el éxito del régimen climático internacional.⁷
- Se habilita un paquete de capacitación para que las Partes puedan tener, entre otros, un inventario de gases de efecto invernadero.
- Se reconoce el uso voluntario de *Internationally Transferred Mitigation Outcomes (ITMOs)* que cumplan criterios de sostenibilidad y eviten la doble contabilización de las reducciones de emisiones. También se establece un marco para el desarrollo de instrumentos no de mercado para el cumplimiento de los compromisos de las Partes.

6 El rango de las estimaciones varía entre 2.2°C y 3.4°C. Véase http://climateactiontracker.org/assets/publications/briefing_papers/CAT_Temp_Update_COP21.pdf.

7 F. Sindico (2015), "Is the Paris Agreement Really Legally Binding?", Strathclyde Centre for Environmental Law & Governance, Policy Brief, n° 03/2015, http://www.strath.ac.uk/media/1newwebsite/departmentsubject/law/climatechangelawpolicy/SCELG_policy_brief.pdf.

- Se reafirma el objetivo de financiación climática en 100.000 millones de dólares anuales entre 2020 y 2025. A partir de entonces se establece un nuevo objetivo de financiación con un suelo de 100.000 millones de dólares al año teniendo en cuenta las prioridades de los países en desarrollo.
- Se establece un mecanismo de pérdidas y daños sin posibilidad de que se pidan responsabilidades por dichas pérdidas.
- Por último, y quizá la señal más clara a largo plazo para los mercados, el acuerdo incluye el objetivo de alcanzar un equilibrio entre emisiones y capacidad de absorción (es decir, emisiones netas iguales a cero) en la segunda mitad del siglo.

Todo lo anterior indica que la transición hacia una economía hipocarbónica está en marcha.

No obstante, el acuerdo de París no incluye algunos elementos que hubieran sido deseables, aunque imposibles de incluir en el acuerdo dada la asimetría de intereses y capacidades de las Partes. No se establece un precio global al CO₂, no hay referencias sectoriales, no se hace referencia a las emisiones históricas de los países desarrollados,⁸ hay indefinición en la gestión de la financiación así como en la procedencia de los fondos y no se incluyeron los *bunkers*.

El año 2016 es importante para avanzar en el sector del transporte, sobre el que apenas hubo compromisos en París. Por lo que respecta a la aviación, se celebrará en septiembre la Asamblea de la Organización de Aviación Civil Internacional (ICAO, en sus siglas en inglés) que previsiblemente avanzará en el desarrollo de mecanismos de mercado (*Global Market-Based Measures*).⁹ Además, en febrero de 2016 se aprobó, tras seis años de negociaciones, un estándar que limitará las emisiones de CO₂ del sector de la aviación estableciendo un máximo de combustible consumido por kilómetro recorrido. Se esperan también avances en el sector para la promoción, desarrollo y testeo de combustibles alternativos.

En el seno de la Organización Marítima Internacional (IMO, en sus siglas en inglés) se prevé que se avance en un acuerdo global de monitorización, reporte y verificación (MRV) de emisiones.¹⁰ Además, se espera que prosigan las discusiones sobre la posibilidad de regular las emisiones procedentes del sector marítimo en el mercado europeo de emisiones.¹¹

Dadas las limitaciones mencionadas, las celebraciones tras la Cumbre de París tienen necesariamente que dar paso a una implementación de políticas de mitigación crecientemente ambiciosas. La implementación será el termómetro de la velocidad y profundidad del cambio en el modelo energético y en el uso de la tierra

8 R. Clemençon (2016), "The Two Sides of the Paris Climate Agreement: Dismal Failure or Historic Breakthrough?", *Journal of Environment & Development*, vol. 25, n° 1, pp. 3-24.

9 Véanse <http://www.iata.org/pressroom/pr/Pages/2016-02-09-01.aspx> y European Parliament (2016), "Issues at stake at the 10th session of the ICAO Committee on Aviation Environmental Protection (CAEP/10)", [http://www.europarl.europa.eu/RegData/etudes/BRIE/2016/569991/IPOL_BRI\(2016\)569991_EN.pdf](http://www.europarl.europa.eu/RegData/etudes/BRIE/2016/569991/IPOL_BRI(2016)569991_EN.pdf).

10 <http://www.ecsa.eu/9-latest-news/175-all-eyes-on-imo-as-europe-moves-ahead-with-co2-monitoring-regime-for-ships>.

11 <http://www.transportenvironment.org/news/shipping-must-be-covered-ets-or-climate-fund---meps>.

que determinan, en gran medida, el devenir climático internacional.

La gobernanza climática se enfrenta a multitud de retos este año. En el plano internacional al menos 55 países que supongan el 55% de las emisiones de gases de efecto invernadero tienen que ratificar a partir del 22 de abril de 2016 el Acuerdo de París para su entrada en vigor. Además, la Convención Marco de Naciones Unidas sobre el Cambio Climático (CMNUCC) debe desarrollar el marco institucional del Acuerdo de París. En este sentido, será especialmente importante el trabajo que se desarrolle en los siguientes ámbitos: financiación climática, mecanismos de mercado, mecanismo de transparencia, desarrollo¹² y transferencia tecnológica y preparación del primer balance de los INDC que tendrá lugar en 2018.

Los gobiernos nacionales deben comenzar a trabajar en la hoja de ruta de los *Intended Nationally Determined Contributions o INDC* (que se transformarán en *Nationally Determined Contributions*, o NDCs). Las empresas, por su parte, tendrán que analizar en qué les afecta el nuevo acuerdo de París y, sobre todo, qué oportunidades de negocio van a surgir en una economía

baja en carbono. Parte de la sociedad civil que se ha movilizizado de cara a la cumbre de París seguirá pidiendo un mayor compromiso. Una política activa de incentivos basados en el principio del que contamina paga, junto con una oferta creciente de productos y servicios bajos en carbono animará la acción individual.

Europa, como es sabido, se ha comprometido en su INDC a reducir sus emisiones de gases de efecto invernadero en un 40% en 2030 en comparación con los niveles de 1990.¹³ Las principales iniciativas para implementar el Acuerdo de París por parte de la UE incluyen:¹⁴

- El mantenimiento del impulso diplomático que culminó en el Acuerdo de París, asegurando la pronta ratificación del mismo y trabajando en los ámbitos interconectados de cambio climático, desarrollo y recursos naturales.
- El desarrollo de la Unión de la Energía y su apuesta por la transición energética hacia una economía baja en carbono.
- La promoción de la innovación y la competitividad uniéndose a la iniciativa presentada en París bajo el nombre de *Mission Innovation*.

12 Comentaba Ray Weiss recientemente que la acción climática internacional, uno de cuyos pilares es la monitorización de las emisiones a nivel nacional con comprobaciones de dichas emisiones a nivel global, adolece de una red internacional suficientemente densa y coordinada para la medición y modelización precisa de las emisiones de gases de efecto invernadero. Véase <http://thebulletin.org/why-success-paris-climate-agreement-requires-atmospheric-monitoring-network9211>.

13 Latvian Presidency of the Council of the European Union (2015), "Submission by Latvia and the European Commission on behalf of the European Union and its Member States. Intended Nationally Determined Contribution of the European Union and its Member States", <http://www4.unfccc.int/submissions/INDC/Published%20Documents/Latvia/1/LV-03-06-EU%20INDC.pdf>.

14 EU Commission (2016), "Communication from the Commission to the European Parliament and the Council. The Road from Paris: assessing the implications of the Paris Agreement and accompanying the proposal for a Council decision on the signing, on behalf of the European Union, of the Paris Agreement adopted under the United Nations Framework Convention on Climate Change", <https://ec.europa.eu/transparency/regdoc/rep/1/2016/EN/1-2016-110-EN-F1-1.PDF>.



La política climática europea marca la senda a seguir por la política climática española.

- Fomentar el aumento de la inversión privada en una economía de bajas emisiones a través de la inclusión de conceptos como el riesgo climático en los procesos de toma de decisiones de las instituciones financieras.
- Compartir el conocimiento relativo a mercados de carbono con países como China y Corea del Sur.
- Avanzar en la eliminación de los subsidios a los combustibles fósiles aprovechando los bajos precios del petróleo.

Tras el Acuerdo de París, y dado que los compromisos climáticos son insuficientes para evitar una interferencia peligrosa con el clima, ha comenzado el proceso de evaluación relativo a la suficiencia de los compromisos climáticos europeos. A principios de marzo de 2016, Alemania, Francia, el Reino Unido, Austria, Bélgica, Portugal, Luxemburgo y Suecia demandaban mayor ambición. La Comisión por su parte defendía que el Acuerdo de París refrendaba la idoneidad del nivel de ambición europeo. Italia, Lituania, Polonia y Hungría afirmaban que el compromiso europeo es ya demasiado ambicioso. El liderazgo direccional europeo vuelve a ser objeto de debate.

Otro de los asuntos que requieren atención en 2016 por parte de la UE es cómo se incluirán las demandas de las empresas en las políticas climáticas para preservar la competitividad de aquellas que están más expuestas al comercio internacional. En este sentido, algunas de las acciones pendientes a medio y largo plazo incluyen la revisión e implementación del Paquete Clima y Energía 2030, la hoja de Ruta 2050 y la revisión de la Directiva de comercio de emisiones.

La política climática europea marca la senda a seguir por la política climática española. Aunque el comisario de Clima y Energía apuntase durante la COP21 que la revisión de la ambición europea se hará en 2020, el análisis del posicionamiento español en la materia podría empezar en los próximos años.

En este sentido, en relación con el clima, el nuevo gobierno tiene también varios retos pendientes. Para empezar, es necesario resaltar la necesidad de que España adopte un papel activo y constructivo en la gobernanza climática también en 2016, año en que será especialmente importante acompañar los esfuerzos de Marruecos de cara a la COP22. El gobierno y las empresas españolas han destacado la importancia

de haber colaborado con Francia en la cumbre de París, y deberán empezar a preparar un esfuerzo semejante de cara a Marrakech. En segundo término, y una vez reconducido el déficit de tarifa, conviene insistir más en la necesidad de recuperar la imagen renovable de España y revalorizar su contribución a un modelo energético europeo y global más sostenible. Para ello es imprescindible contar con un marco integrado en materia de energía y clima que proporcione estabilidad y certidumbre a los inversores. Tercero, en relación con Europa, la política energética de España debe incluir como elemento central el despliegue de las renovables con mecanismos europeos integrados y una estrategia común exterior en la vecindad. En cuarto lugar, y en el ámbito de la mitigación, es necesario avanzar en diversas medidas climáticas en el ámbito energético, sobre todo en el sector del transporte, que supone más del 30% de las emisiones del país.

Por último, queda mucho trabajo por hacer en materia de adaptación, así como en el ámbito del análisis coste-beneficio tanto de las consecuencias del cambio climático como de las medidas de mitigación y adaptación. También merece señalarse que el nuevo ciclo político puede ser más propicio para implementar las reformas en materia de clima que apuntaba la OCDE¹⁵ que abogan por aumentar la fiscalidad ambiental al tiempo que se reduce el gravamen sobre el trabajo y se estimula el crecimiento. La citada reforma fiscal verde

podría suponer un apoyo decisivo a las medidas de política climática en curso. La OCDE además recomienda a España una apuesta decidida por la innovación y por el crecimiento verde que evite perder el liderazgo en ciertas tecnologías como la termosolar (*Concentrated Solar Power*, o CSP) y la eólica.¹⁶

Conclusiones

La volatilidad de los precios del petróleo ilustra los fallos existentes en la gobernanza energética global y requiere una gestión activa de los riesgos geopolíticos derivados del deterioro de las economías de los países productores y el impacto sobre su estabilidad interna. Aunque hay un cierto consenso acerca de que el actual nivel de precios no resulta sostenible, también hay acuerdo en que el fenómeno de los hidrocarburos no convencionales en EEUU parece haber puesto un techo a los precios mismos en el entorno de los 50-60 dólares por barril. A su vez, los equilibrios geopolíticos en Oriente Medio dificultan un acuerdo de la OPEP, o de ésta con Rusia, para reducir la producción. No obstante, los países productores han empezado a enviar señales para contener la caída de precios sin llegar a alterar de manera fundamental la estrategia saudí de defender su cuota de mercado. Por tanto, parece plausible que se mantenga la actual recuperación de los precios, previsiblemente más acusada en la segunda mitad del año.

¹⁵ OCDE (2014), "OECD Economic Surveys. Spain. September 2014", <http://www.oecd.org/eco/surveys/Spain-Overview-2014.pdf>.

¹⁶ REN21 (2015), "Renewables 2015. Global Status Report", http://www.ren21.net/wp-content/uploads/2015/07/GSR2015_KeyFindings_lowres.pdf.

España deberá afrontar esta situación de relativa incertidumbre energética global al tiempo que participa en el diseño final de la Unión de la Energía, otro ejemplo de sistema complejo que requiere de mecanismos inclusivos de gobernanza. En 2016 se deberá seguir insistiendo en la UE sobre la necesidad avanzar en las interconexiones con Francia, así como en la aportación a la seguridad energética europea que suponen la capacidad española de GNL y los dos gasoductos con Argelia. Una narrativa creíble requiere un equilibrio entre la ambición necesaria para conseguir un mercado energético europeo integrado y el realismo que marcan los mercados y la geografía. En clave interna, la Estrategia de Seguridad Energética Nacional (ESEN) aprobada en 2015 deberá desarrollarse manteniendo la consistencia con el objetivo de mantener la proyección de España como hub energético para la UE.

La alineación de factores tecnológicos, energéticos, ambientales y sociales ha transformado las negociaciones climáticas internacionales, quizá de manera permanente. Estos factores han hecho posible que se adoptara el Acuerdo de París. Los elementos fundamentales del acuerdo incluyen: la naturaleza legal del proceso, el marco de transparencia y verificación, la inclusión del objetivo de limitar el aumento medio de las temperaturas a menos de 2°C, el objetivo a largo plazo de alcanzar la neutralidad en carbono, las revisiones quinquenales, la ambición

creciente y el compromiso financiero a partir de 2020 que ya acordamos en Copenhague. Los compromisos alcanzados en París son, sin embargo, insuficientes para evitar una interferencia peligrosa con el sistema climático. La primera tarea pendiente para el segundo trimestre de 2016 es la ratificación del mismo por las Partes. Es asimismo imperativo implementar los INDC, aumentar la ambición y asegurar la financiación a los países en desarrollo. Para limitar el aumento medio de las temperaturas se requiere una profunda transformación de los sistemas energéticos. La transición hacia un mundo hipocarbónico ha recibido un espaldarazo en París pero su velocidad y profundidad están aún por determinar.

En Europa el debate a principios de 2016 se está centrando en si es suficiente el nivel de ambición de nuestro INDC. La vulnerabilidad de España a las consecuencias del cambio climático, su fortaleza relativa en materia de energías renovables y su localización geográfica como corredor energético, proporcionan a nuestro país motivos y oportunidades para seguir avanzando en nuestra diplomacia climática hacia la COP22 en Marrakech, en la integración de la política climática y energética y en una renovada apuesta por las energías renovables.

The interdependence of the British economy: a contribution to the Brexit debate

Alfredo Arahuetes & Federico Steinberg

It is not easy to justify the UK's exit from the EU on the grounds of economic arguments.

Summary

This paper analyses the interdependence of the British economy, both in terms of trade and direct investment, in order to assess the economic justification of a hypothetical Brexit. It concludes that it is difficult to justify the UK's leaving the EU on the basis of economic arguments. The British economy has extremely close economic ties with the other countries in the EU, which would be jeopardised if Brexit were to go ahead.

Analysis¹

Introduction

The UK's membership of the EU is up in the air. David Cameron, the British Prime Minister, has promised to renegotiate the terms of Britain's adhesion to the Union,

and will ask the electorate by means of a referendum if it wants the country to continue being a member state.

After several months of hard bargaining, Donald Tusk, the President of the European Council, presented a proposal to the leaders of the 28 countries that make up the EU. It was a proposal that found favour with Cameron, who acknowledged that the four headings under which his requests are grouped (economic governance, competitiveness, sovereignty and social benefits) had all received a response. According to the plan, the agreement reached at European Council meeting will lead to the referendum being held in June 2016.

Aside from the difficulties of the negotiation and the passions surrounding this debate in the UK, there is no doubt that since the country joined what was then the European Economic Community (EEC) in 1973 its

¹ The authors would like to thank Robert Robinson, Aurora García Domonte and Carlos Martínez Ibarreta, from the Faculty of Economic and Business Sciences (ICADE) at the Universidad Pontificia Comillas for their valuable help in completing this paper.

economic ties with its European partners have done nothing but grow stronger. Using an interdependence index, the present authors seek to provide an objective measure of the economic relationship –in the broad sense of the term– between the UK and its principal partners (both within and outside the EU), in order to assess the economic advisability of the UK remaining in or abandoning the EU.

As we shall show in what follows, it seems clear that there is a weak economic foundation to justify the UK's departure from the Union. Although there are variables that have not been included in our analysis, and although the UK could replace its membership of the Union with free-trade treaties and investment (in reality, as Jean-Claude Piris points out in a paper for the CER,² Brexit could pave the way to a range of scenarios, and nobody really knows what the outcome would be), there can be no doubt that its exit would incur significant costs. The end of the free circulation of assets (goods, services, capital and workers) would entail the emergence of new barriers to economic exchange and the stability of the prevailing legal framework underpinning the internal market would be cast in doubt, which would assuredly restrict the UK's economic flows with other EU countries, many of which are its principal trade and investment partners.

After setting out the methodology of the index, the article proceeds to analyse the

interdependence of the British economy, both in terms of trade and direct investment. The authors' intention is thus to set out objective data, to which we add certain reflections on the inadvisability of Brexit in the final section.

The Elcano Index of Strategic Opportunities and Risks

The Elcano Index of Strategic Opportunities and Risks was drawn up for the first time for the Spanish economy in 2005, and has been updated regularly ever since.³ This article develops it for the British economy. The index is configured on the basis of two elements: an index of economic interdependence (constructed using data for trade in goods and services, direct investment movements and stocks and cross-border banking flows) and an index of economic and political risk for all the other economies in the world. Both indices enable a map –or radar screen– of strategic opportunities and risks to be constructed depicting the importance and risk level of the 35 countries with which the British economy has the strongest relationships. As shown in Figure 1, each country is thus classified into one of the following categories:

1) Fundamental partners: countries with which there is high degree of economic interdependence and that exhibit low levels of risk. In the case of these countries it is necessary to maintain the strong latticework of existing economic relations.

2 Jean Claude Piris (2016), "If the UK votes to leave", Centre for European Reform, London, January.

3 See Federico Steinberg & Alfonso Arahuetes (2014), *V Índice Elcano de oportunidades y riesgos estratégicos para la economía española*, Elcano Royal Institute, Madrid

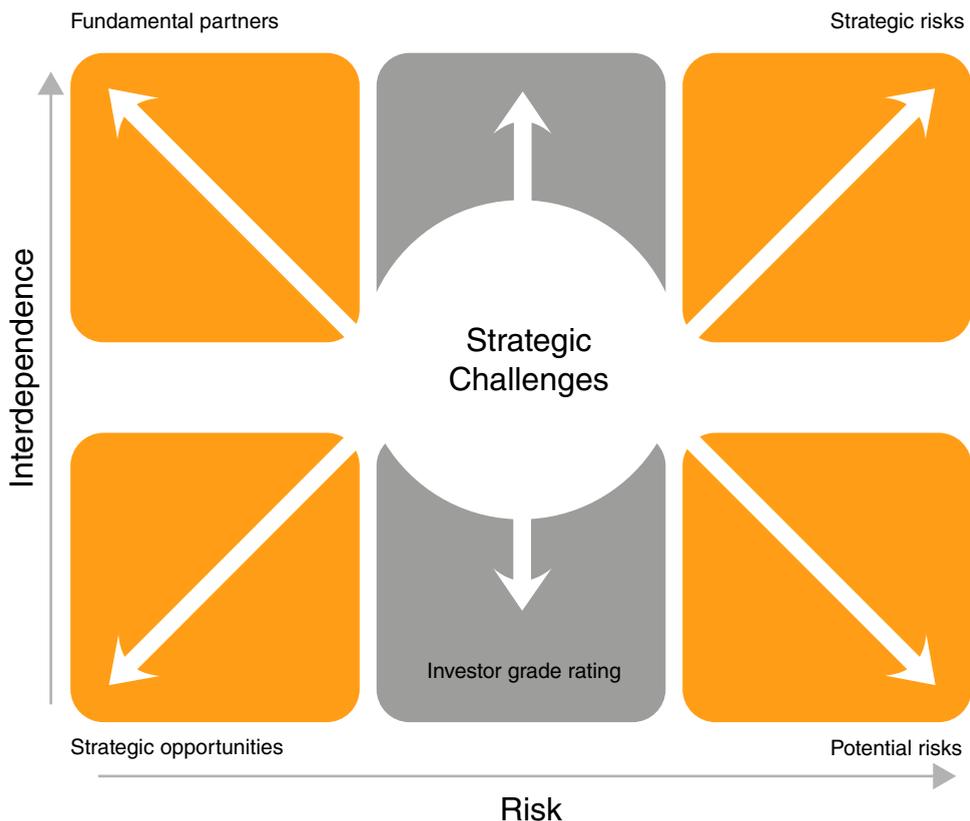
2) Strategic opportunities: countries with lower levels of interdependence and low levels of risk. In the case of these countries it is necessary to strengthen economic relations.

3) Strategic challenges: countries with various degrees of interdependence and greater levels of risk. Opportunities exist to strengthen economic relations with these countries, but they also require more attention, since they have the potential for developing both greater and lower levels of risk.

4) Potential risks: countries with medium and low levels of interdependence and very high levels of risk. It would be preferable to reduce existing economic relations with these countries unless they generate an extremely high level of income that offsets the risk.

5) Strategic risks: countries with high levels of interdependence and also high levels of risk. In the case of these less favourable economic partners it is imperative for economic relations to be reduced.

Figure 1. Generic radar screen of strategic risks and opportunities



Source: Índice Elcano de oportunidades y riesgos estratégicos para la economía española.

Deconstructing the interdependence of the British economy

A limited number of countries dominate both the trade and the investment relations of the British economy, in particular the main EU countries and the US. In 2014, 23 countries received 82.3% of the UK's exports in goods, while 23 countries accounted for 88% of its imports, 79% of energy purchases were made from five countries and 50% of tourism originated from five countries (see Figure 2). Both in terms of trade and in terms of energy imports it is thus evident that there is a high degree of concentration.

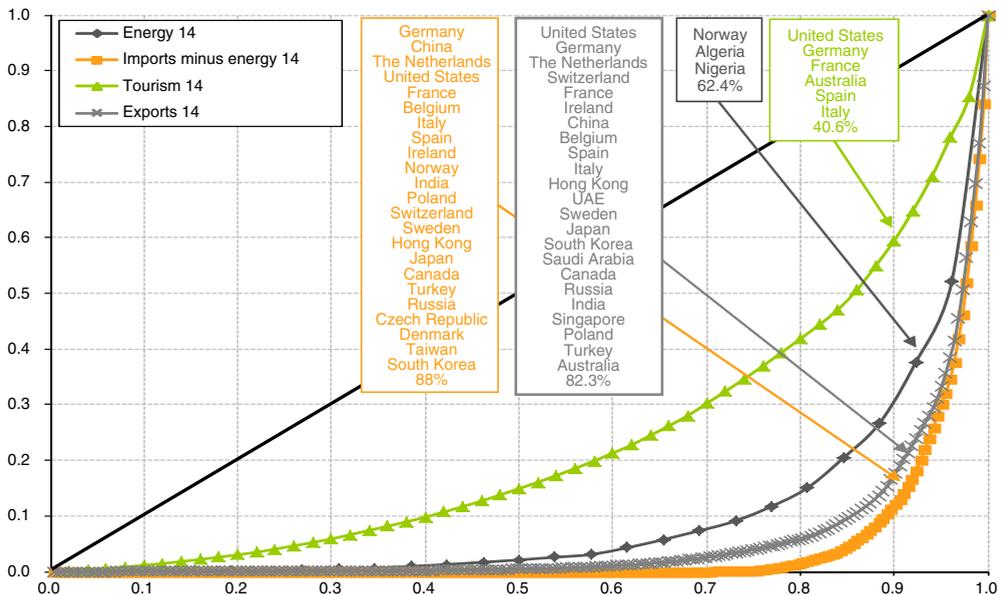
A similar picture emerges in the area of direct investments. Eleven countries received almost 88% of the outflows of foreign direct investment, while almost 82% of the direct investment received by the UK

originated from just seven countries. This high degree of concentration in the flows of direct investment, both outgoing and incoming, is replicated in the case of stocks.

Up to 81% of the stock of inbound direct investment received by the UK originates from eight countries. There is a lower degree of concentration in the UK's stock of outbound direct investment however: 78% is accounted for by 11 countries (see Figure 3).

The general radar screen of strategic opportunities and risks for 2014 shows that the UK's main economic partner, by a wide margin, consists of the other members of the EU. Whereas the 27 EU countries (28 minus the UK) have a value of 30 on the interdependence index, the UK's second-largest economic partner, the US, only

Figure 2. The UK: concentration of trade variables, 2014



Source: the authors.

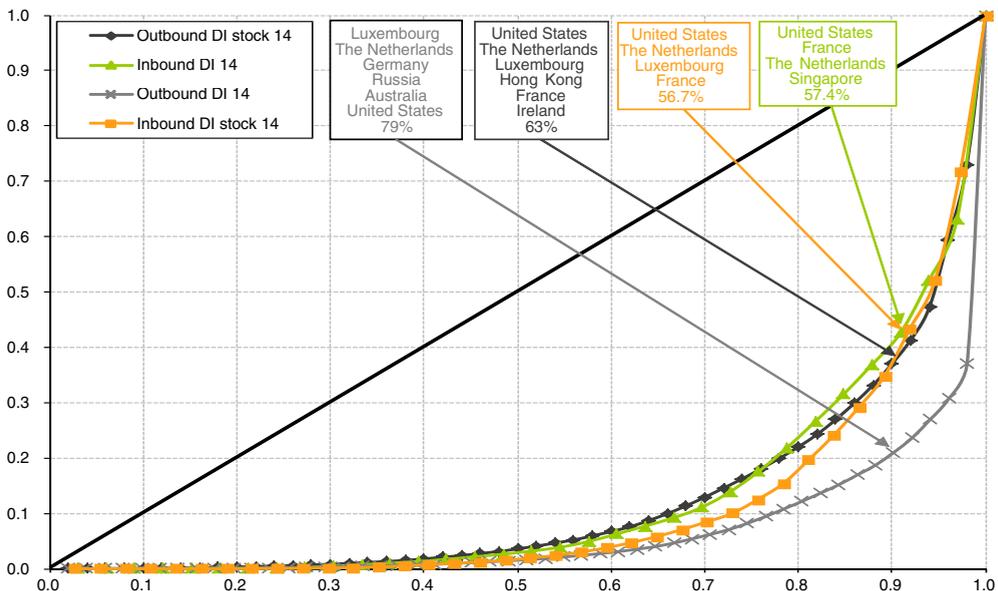
registers a figure of 16. According to the authors' calculations therefore, the UK has almost double the economic activity with other EU countries when compared to the US, which is its main partner if the EU countries are counted separately and not as a bloc.

Located in the 'fundamental partners' section of the radar screen, in the north-west quadrant, are countries with which the UK has a high degree of interdependence and reduced levels of risk. In 2014 five countries constituted the UK's fundamental partners: the US, Luxembourg, the Netherlands, Norway and Germany (see Figure 4). The US and Germany are fundamental partners for the British economy because they are the two main recipients of its exports; they are respectively the first and fourth most

important sources of British imports and the main sources of tourist income. At the same time they are the main source countries for inbound direct investment, while being the most prominent recipients of the UK's outbound direct investment. They therefore play a highly important role as recipient countries for the stock of direct investment undertaken by British companies, as well as being the source of inbound investments.

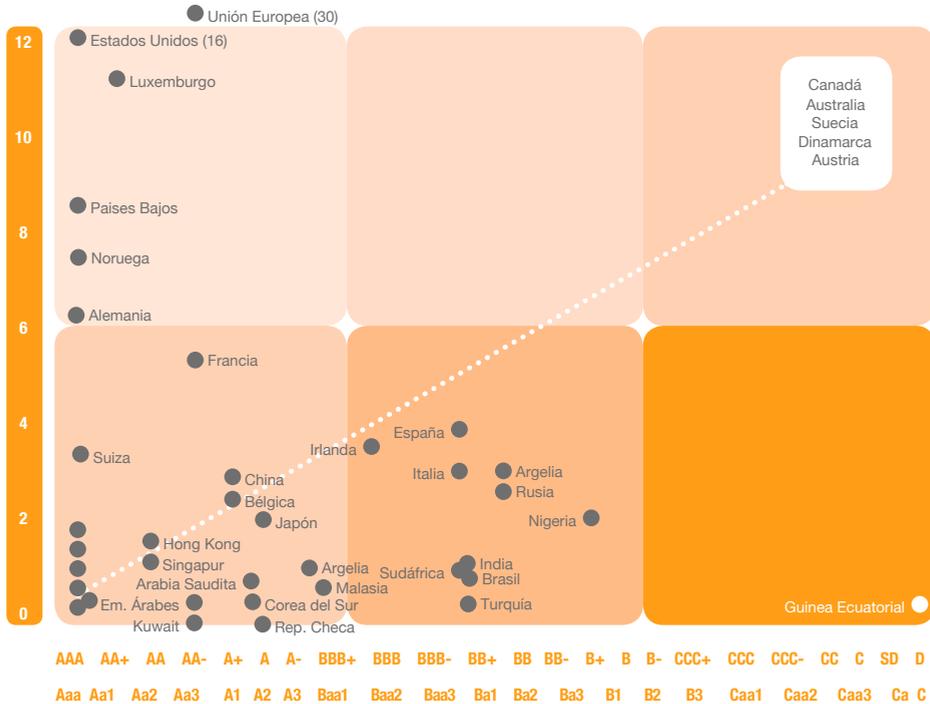
The high degree of interdependence with Norway reflects the considerable trade in oil, and to a lesser extent the existence of mutual direct investment. Interdependence with the Netherlands reaches very high levels due to the fact that the countries have important trading relationships. It also accounts for a significant share of income from tourism and above all a remarkable level of direct

Figure 3. The UK: concentration of direct investment flows and stocks, 2014



Source: the authors.

Figure 4. General radar screen of strategic opportunities and risks for the British economy, 2014



European Union (30), United States (16), Luxembourg, Canada, Australia, Sweden, Denmark, Austria, The Netherlands, Norway, Germany, France, Spain, Switzerland, Ireland, China, Italy, Algeria, Belgium, Russia, Japan, Nigeria, Hong Kong, Singapore, Poland, South Africa, India, Brazil, Saudi Arabia, Malaysia, UAE, South Korea, Turkey, Kuwait, Czech Republic, Equatorial Guinea.

Note: In order to avoid distortion in the scatter diagram, the y-axis value is shown in brackets when it exceeds 12. The data point for the EU, which represents the 27 countries of the EU excluding the UK, was derived by subtracting intra-EU economic transactions.

Source: the authors.

investment, both in terms of movements and stocks. Relations with Luxembourg, however, are an exclusive reflection of the high degree of interdependence in the field of direct investments, where Luxembourg provides a major financial platform for channelling international investment towards the UK and from the UK towards other final destination countries.

Located in the 'strategic opportunities' section are countries with which the British economy has established lower levels of interdependence compared with the 'fundamental partners', but which also have the attraction of exhibiting relatively low levels of risk; there is potential here for strengthening economic relations, whether in terms of trade or direct investment. An especially prominent country in this section



In Europe, the UK has established stable trade, tourism and direct investment links with Switzerland and Belgium.

is France, given that it is the fourth most interdependent country for UK trade while occupying the same position in terms of direct investment. In the middle part of 'strategic opportunities' one finds:

- a) From Europe: Switzerland and Belgium.
- b) From the Asia-Pacific basin: China, Hong Kong, Japan, Australia and Singapore.
- c) From North America: Canada.

It should be pointed out that Spain (with a level of interdependence exceeding China's and the same as Switzerland's), Ireland (ranking slightly below China) and Italy (with a level of interdependence with the UK exceeding Japan) would also be located in this part of the strategic opportunities region were it not for the deterioration in their risk ratings, stemming from the intensity of the eurozone crisis in recent years.

In Europe, the UK has established stable trade, tourism and direct investment links with Switzerland and Belgium. In the Asia-Pacific basin, interdependence with China is characterised by greater volumes of trade and to a lesser extent by direct investment; with Hong Kong, Japan, Australia and Singapore, however, the interdependence

is mainly due to the greater volume of direct investment, with trading relations playing a secondary role, a pattern that is virtually replicated in the case of Canada.

This characteristic pattern of interdependence with Hong Kong, Japan, Australia and Canada is repeated in the case of interdependence with Spain but with an interesting variation. While there is a high degree of direct investment –with a level similar to that of Japan and Singapore and slightly lower than Canada– Spain also occupies a notable position in the ranking of trading partners, where Spain is the ninth most important country for the UK. In the case of Ireland and Italy the UK has a degree of interdependence similar to that of Spain in terms of both trading relations and direct investment. Ireland is the UK's eighth-largest trading partner after Algeria and ranks slightly below China in direct investment; for its part, Italy is the UK's 10th-largest trading partner, just behind Spain and at the same level as Nigeria, and in terms of direct investment it lies at the same level as Hong Kong and Russia and a long way behind Spain and Ireland.

In the lower part of 'strategic opportunities' there are three categories of country:

- a) A large group of EU countries: Sweden, Poland, Denmark, Austria and the Czech Republic.
- b) Saudi Arabia, the United Arab Emirates and Kuwait in the Middle East.
- c) South Korea and Malaysia in the Asia-Pacific basin.

The British economy's interdependence with Sweden, Poland, Denmark and Austria has a twofold foundation based upon both trade and direct investment. The trade aspect is decisive in the case of relations with the Czech Republic. Interdependence with the three Middle East countries –Saudi Arabia, the United Arab Emirates and Kuwait– essentially rests on trade. Interdependence with South Korea has a twofold quality, resting both on trade and direct investment, while in the case of Malaysia it rests exclusively on trade.

The central section of the radar screen is where countries regarded as 'strategic challenges' are located; countries in this area exhibit levels of interdependence

with the British economy similar to those of countries in the 'strategic opportunities' section but have higher levels of risk than the countries in the latter group. Located in this section are:

- a) Spain, Ireland and Italy, which, as explained above, are situated here owing to the deterioration in their risk ratings in the wake of the eurozone sovereign debt crisis. Little by little they are set to return to the 'strategic opportunities' region, however.
- b) Russia, Algeria and Nigeria, which exhibit a notable degree of interdependence owing mainly to trade links –by virtue of being energy exporters– but in the case of Russia, and to a lesser extent Nigeria, owing also to the direct investment undertaken by the UK.
- c) South Africa, India, Brazil and Turkey. The UK's interdependence with South Africa, India and Brazil rests both on trade and direct investment, whereas in the case of Turkey it rests fundamentally on trade.

The area in the north-east quadrant of the radar screen is occupied by 'strategic risks'. No countries are likely to be found in this section, because any country located here would exhibit both a high degree of



The British economy's interdependence with Sweden, Poland, Denmark and Austria has a twofold foundation based upon both trade and direct investment.

interdependence with the British economy and a high level of risk.

Lastly, in the area occupying the south-east quadrant of the radar screen, consisting of 'potential risks', the only country to appear is Equatorial Guinea. In this case the interdependence rests on oil imports.

Implications for the Brexit debate

It is evident from this analysis of the interdependence of the British economy that the UK's major trade and investment ties, apart from those with the US, are those with other EU economies, especially Germany, France and the Netherlands (the investment links with Luxembourg shown in these data are a reflection more of the latter's role as a financial stepping-stone rather than actual direct investment). Indeed, the interdependence with Germany today is very similar to that described by Keynes in *The Economic Consequences of the Peace* regarding the relationship existing prior to World War I when he wrote that, 'in our own case we sent more exports to Germany than any other country in the world except India, and we bought more from her than any other country in the world except the United States'. This is exactly the same scenario as exists today.

It is true that the US is the main economic partner of the UK and that the trade in oil with Norway (a non-EU country) is significant. The EU in its entirety, however, plays a far greater role in the UK's economic flows than the US, and in many areas the relationship is characterised by positive feedback owing to the structure of the

world's supply chains. As indicated above, if the EU (excluding the UK) is taken as a whole, the volume of economic relations with the UK is almost twice that of the US.

As far as direct investment is concerned, the fact that EU members and non-member European countries (Switzerland and Norway) have constructed a significant degree of interdependence with the UK is undeniable, and taken as a whole they have achieved a level of interdependence approaching that of the US and Canada. But it is worth pointing out that the EU countries exhibit a degree of interdependence with the UK far exceeding that shown by the Asia-Pacific countries in their entirety.

Furthermore, there is no evidence whatsoever that Britain's membership of the EU represents any barrier to British companies wishing to break into Asian markets, which are the most buoyant in the world. Indeed the UK can use its membership of the EU in a strategic manner to increase its exports and investments in these countries.

Conclusions

The importance of trading and investment relations, and the range of EU countries providing both fundamental partners and strategic opportunities for the UK, added to the fact that London is today the main financial trading centre for the euro (which would be difficult to preserve were the UK to leave the Union), undermine the economic justification for the British deciding to abandon the EU.

Indignación de Marruecos contra Ban Ki-moon: ¿es el Sáhara Occidental un territorio “ocupado”?¹

Khadija Mohsen-Finan

El secretario general de las Naciones Unidas, Ban Ki-moon, ha despertado las iras de Marruecos al hablar de la ocupación del Sáhara Occidental y recordar la incertidumbre que se cierne sobre el estatuto de este territorio después de más de 40 años.

Resumen

El enfado de Marruecos sigue en el aire. Ban Ki-moon efectuó una visita –la primera de esta índole– a los campos de Tinduf, en Argelia, donde desde 1975 viven millares de saharauis que reivindican la independencia del Sáhara Occidental. Asimismo, el secretario general de las Naciones Unidas se presentó en Bir Lehlu, localidad al noreste del Sáhara Occidental, en la zona controlada por el Frente Polisario y considerada una

“zona liberada” por los saharauis de Tinduf. En ese mismo lugar fue donde el Frente Polisario proclamó el 27 de febrero de 1976 la creación de la República Árabe Saharaui Democrática (RASD), y desde esta localidad emite la Radio Nacional de la República Árabe Saharaui Democrática. La prensa marroquí habló de provocación.

Análisis

Aparte de la visita en sí, Marruecos ha tildado de “inaceptables” los comentarios de Ban Ki-moon al desplazarse a estos lugares de fuerte carga simbólica. El funcionario de mayor rango de las Naciones Unidas, que suele hacer gala de un comedimiento ejemplar, expresó su gran compasión por los refugiados saharauis que conoció en Tinduf: “Me entristeció sobremanera ver a tantos refugiados, en especial a los jóvenes que nacieron allí. Los niños que nacieron al principio de esta ocupación tienen ahora

¹ Este texto apareció publicado originalmente en la web Orient XXI: <http://orientxxi.info/magazine/colere-du-maroc-contre-ban-ki-moon>, 1265.

40 o 41 años. Cuarenta años de vida en condiciones difíciles. Quise transmitirles esperanza, que no es el fin del mundo para ellos". En opinión de Rabat, se cruzó una línea roja cuando el secretario general habló explícitamente de "ocupación" para designar el control ejercido por Marruecos desde 1975 en el Sáhara Occidental, un territorio sobre cuyo estatuto la ONU no ha adoptado todavía ninguna decisión.

Se trata de la primera vez que Ban Ki-moon adopta un tono tan firme en relación con la política sahariana de Marruecos. Además, no lo hace en territorio neutral, sino desde Tinduf, localidad reivindicada por Marruecos hasta 1972.² El jefe de la diplomacia marroquí, Salaheddine Mezouar, que se presentó en la sede de las Naciones Unidas el 14 de marzo para reunirse con Ban Ki-moon, no observó una evolución destacable en su actitud, ya que el secretario general confirmó la finalidad de la visita y, asimismo, expresó un genuino malestar por la manifestación celebrada contra él en Rabat el día anterior. Por su parte, el ministro marroquí intentó diferenciar entre la ONU y su secretario general para desacreditarlo por considerar que Marruecos "ocupa" el Sáhara.

"Desliz semántico"

Para Marruecos, el uso del término "ocupación" constituye una "ruptura de la neutralidad". Ban Ki-moon se habría excedido en su misión y en sus funciones. En realidad, pese a que hasta el momento nunca hubiese formulado comentarios al respecto, el secretario general no está obligado a permanecer neutral frente a los asuntos de los que se encarga la ONU y, en un sentido más amplio, frente a los conflictos vigentes. La Carta de las Naciones Unidas definió a su secretario general como una personalidad comprometida, autorizada a "llamar la atención del Consejo de Seguridad hacia cualquier asunto que en su opinión pueda poner en peligro el mantenimiento de la paz y la seguridad internacionales".³ Más allá de las grandes líneas que definen las facultades y la función del diplomático, el secretario general dispone de un margen de acción considerable para llevar a cabo su misión. Presentado por la ONU como "portavoz de los intereses de los pueblos del mundo, en particular los pobres y vulnerables",⁴ el secretario general debe hacer valer en cada una de sus misiones su independencia, su imparcialidad y su integridad.

2 Tinduf estuvo en el centro de las reivindicaciones marroquíes para hacer realidad la visión del "Gran Marruecos", un mapa diseñado por el partido Istiqlal y después adoptado por el poder marroquí en el que se incluyeron los territorios reivindicados por Marruecos en virtud de sus "derechos históricos". La "guerra de las arenas" (1963) que enfrentó a Marruecos y a Argelia por la ausencia de una demarcación de las fronteras entre los dos países comenzó en Tinduf. Argel se negó a replantearse las fronteras heredadas del periodo colonial. La controversia sobre la pertenencia de Tinduf terminó el 15 de junio de 1972 con la firma de un acuerdo fronterizo entre Argelia y Marruecos, ratificado en 1973 por Argel y en 1992 por Rabat, en el que se consagra la afiliación argelina de Tinduf.

3 Carta de las Naciones Unidas, Capítulo XV, Artículo 99.

4 "La función del Secretario General", sitio web de la ONU: http://www.un.org/es/sg/sg_role.shtml.

Organización internacional no gubernamental suiza creada en 1986. Sus foros, organizados a lo largo y ancho del planeta con presencia de dirigentes empresariales y personalidades políticas, están muy mediatizados.



La tensión entre las Naciones Unidas y Marruecos nunca había alcanzado estas cotas de importancia, pero las trabas para la libertad de acción de la misión de la ONU siempre han estado ahí.

Al mencionar el término ocupación –entendiéndose que se trata de la ocupación del Sáhara por parte de Marruecos (un 80% de la antigua colonia española)–, Ban Ki-moon niega a Marruecos el derecho de estar presente en dicho territorio. A pesar de sus marcadas connotaciones, el término no fue utilizado por casualidad. El secretario general podría haber hablado de “anexión”, que se habría llevado a cabo en virtud del Acuerdo de Madrid, firmado el 14 de noviembre de 1975 entre Marruecos, España y Mauritania, sobre la división del territorio, aunque ese tratado, ratificado por las Cortes Generales españolas, nunca fue reconocido por las Naciones Unidas.

En un comunicado, el gobierno marroquí destaca que este tipo de “deslices semánticos que se desvían de forma drástica de la terminología empleada tradicionalmente por las Naciones Unidas hieren los sentimientos de todos los marroquíes y ponen en entredicho la credibilidad del secretario general de las Naciones Unidas”. La tensión no hizo más que crecer tras la manifestación organizada

el 13 de marzo en Rabat, pero la ONU no ha intentado quitar hierro a las declaraciones de su secretario general. Su portavoz comentó abiertamente que se trataba sin lugar a dudas de un “territorio no autónomo cuyo estatuto aún está por definir y cuyos refugiados son incapaces de volver a sus hogares en condiciones de gobierno satisfactorias”.

La respuesta no se hizo esperar. Marruecos exigió la salida de 84 miembros del personal de la Misión de las Naciones Unidas para el Referéndum del Sáhara Occidental (MINURSO) y anunció la cancelación de la contribución voluntaria que destina a su funcionamiento. Rabat amenazó también con retirar sus contingentes que participan en operaciones de mantenimiento de la paz –por ejemplo, Marruecos aporta cerca de 2.300 cascos azules a la Misión de Estabilización de las Naciones Unidas en la República Democrática del Congo (MONUSCO)–.

Obstáculos para la misión de la ONU

La tensión entre las Naciones Unidas y Marruecos nunca había alcanzado estas

cotas de importancia, pero las trabas para la libertad de acción de la misión de la ONU siempre han estado ahí, si bien es verdad que sólo han sido denunciadas en contadas ocasiones y que, por norma general, han sido aceptadas por los distintos secretarios generales y por sus enviados especiales en el Sáhara. Desde 1991, fecha de la creación de la MINURSO tras el acuerdo de alto el fuego que preveía la organización de un referéndum, todas las misiones se han topado con los mismos escollos. En septiembre de 1991, mientras la MINURSO se encargaba de identificar a los saharauis nativos de la región para la confección de listas electorales con vistas a la organización de un referéndum, Hasan II ordenó un nuevo censo para los saharauis, a los que consideraba un pueblo disperso. Ante las transferencias masivas de población hacia El Aaiún procedentes de distintas provincias marroquíes para figurar en las listas electorales, el responsable de la MINURSO, Johannes Manz, presentó su dimisión argumentando que no deseaba convertirse en el “virrey del Sáhara”.

Más recientemente, en su informe de 2012 sobre la situación del Sáhara Occidental, el secretario general de la ONU destacó, ya sin ambages, los obstáculos interpuestos por Marruecos para el buen funcionamiento de la MINURSO. Según este informe, al actuar en el Sáhara igual que en territorio marroquí, Marruecos contribuye a enturbiar el conflicto. Además, el texto menciona ejemplos de confusión entre el Sáhara

–territorio no autónomo– y Marruecos, como por ejemplo la organización de elecciones marroquíes en la zona, la obligación para los vehículos de la MINURSO de llevar matrículas diplomáticas marroquíes, o bien la colocación de banderas de Marruecos alrededor del cuartel general de la misión, creando así “una apariencia que suscita dudas en torno a la neutralidad de la ONU”. Marruecos se defendió de estas acusaciones considerando que las actividades de la misión de la ONU se desarrollan “dentro de los límites de la práctica establecida”. Ahora bien, tal y como precisa el informe, “es justamente la práctica establecida la que plantea las dificultades a las que se enfrentan las actividades de la MINURSO. De hecho, la evolución de las limitaciones a lo largo de los años dificulta cada vez más que la MINURSO pueda cumplir su mandato con credibilidad”.

Sin ir más lejos, el año pasado, en su informe anual de 2015, Ban Ki-moon hizo mención al Foro Crans-Montana,⁵ que se celebra todos los años a mediados de marzo en Dajla, pese a que “el estatuto definitivo del Sáhara Occidental sigue siendo objeto de un proceso de negociación entablado bajo los auspicios de las Naciones Unidas”.

Las “provincias recuperadas”

En realidad, esta confusión entre el Sáhara y Marruecos es la raíz misma del conflicto. Después de la retirada definitiva de España en 1976, Marruecos decidió

⁵ Organización internacional no gubernamental suiza creada en 1986. Sus foros, organizados a lo largo y ancho del planeta con presencia de dirigentes empresariales y personalidades políticas, están muy mediatizados.

integrar de forma paulatina esta antigua colonia española en su espacio soberano. Desde el punto de vista territorial, esta integración se concibió como una expansión de la administración de Marruecos y una implantación del Estado marroquí en las que Rabat considera “provincias recuperadas”. La integración ha quedado confirmada de forma regular mediante la extensión de las elecciones nacionales a estos territorios y las actuaciones del Ministerio de Interior. Los actos de carácter internacional dan visibilidad a esa política: así ocurrió cuando el recorrido del rally París-Dakar atravesó Smara, mencionando entre paréntesis Marruecos, o por ejemplo con la organización del Foro Crans-Montana en Dajla.

Para Hasan II, que fue quien pergeñó esta pauta de integración, la idea era desarrollar estas “provincias”, antes de conseguir que la comunidad internacional admitiese el carácter marroquí del Sáhara. Esta situación nunca había sido denunciada abierta e inequívocamente por las Naciones Unidas ni por Estados como Francia, España o incluso EEUU. La política sahariana de Marruecos se basó en “los derechos históricos” a los que se refiere Rabat, poniendo por delante con frecuencia el Acuerdo de Madrid firmado con España y Mauritania. No obstante, Hasan II, a sabiendas de que este acuerdo no había sido reconocido por las Naciones Unidas, repetía hasta la saciedad que “tarde o temprano, es preciso que nuestro título de propiedad del Sáhara sea depositado en el registro de las Naciones Unidas”.⁶

En ausencia de este título de propiedad al que hacía mención Hasan II, la política de integración tiene sus límites en lo que atañe a la gestión por parte de Marruecos de los recursos y la población del territorio. En diciembre de 2015, el Tribunal de Justicia de la Unión Europea (TJUE) decidió dejar sin efecto el acuerdo agrícola y de pesca con Marruecos porque este acuerdo “no presenta las garantías necesarias para que los recursos de la región del Sáhara beneficien a los habitantes locales”. Más lejos en el tiempo, en noviembre de 2009, se puso de manifiesto la cuestión de las relaciones políticas entre los saharauis y el poder marroquí con motivo de la huelga de hambre emprendida por Aminatu Haidar. Este icono de la resistencia saharauí volvía precisamente de Nueva York, de recibir el premio al valor que concede la Fundación Train. En el aeropuerto de El Aaiún, escribió “Sáhara Occidental” como su lugar de residencia y dejó vacía la casilla reservada a la nacionalidad. Acto seguido, las autoridades marroquíes la expulsaron a las islas Canarias, pero, tras negarse a abandonar el aeropuerto, comenzó una huelga de hambre que se prolongó durante un mes. Aminatu rechazó la nacionalidad española que le ofreció Madrid, así como el estatuto de refugiada. Dijo que deseaba volver a su casa en el Sáhara, sin considerar en ningún momento que se tratara de una región de Marruecos. Tras rechazar su entrada, Rabat quiso que la comunidad internacional condenara la actitud de la militante. Ahora bien, tanto Madrid como las Naciones Unidas se guardaron muy bien de expresar una opinión al respecto. Al final, Aminatu Haidar pudo regresar a su domicilio en El Aaiún.

6 Entrevista en Le Monde, 2/IX/1992.

Conclusiones

La urgencia de una solución negociada

Estos y otros ejemplos similares ponen de manifiesto que el control ejercido por Rabat en el Sáhara sobre las personas y los recursos tiene sus límites. Gracias al apoyo de EEUU y Francia, Marruecos cree que puede esquivar una solución jurídica para el conflicto. Al proponer en 2007 un plan de autonomía que los Estados occidentales estimaron creíble y serio, Rabat se negó a conversar con la parte contraria. En su calidad de juez y parte en la solución de este conflicto, el reino magrebí adoptó de alguna manera el papel de la ONU. Ahora bien, dejando aparte estas maniobras políticas, también cabe considerar el hecho de que Marruecos es incapaz a día de hoy de negociar la soberanía de un territorio que considera suyo y que lleva gestionando sin mayores contratiempos desde hace 40 años.

Habida cuenta de esta realidad, la intención de Ban Ki-moon parece incongruente y en cierto modo incomprensible. Muchos se preguntan qué habrá podido incitar a este hombre tan afable a prender la llama de un conflicto tan violento con Marruecos. Hipótesis no faltan. El secretario general está al final de su mandato, por lo que no cabe duda de que se siente más libre para expresar agravios ya existentes en los informes anuales que ahora hace públicos. Pese a su aparente amabilidad, quienes siguen de cerca la cuestión del Sáhara saben de sobra que Ban Ki-moon nunca

ha hecho concesiones a Rabat. En 2012, tras la aparición de su informe anual sobre el Sáhara, Marruecos exigió la destitución de su enviado especial, Christopher Ross. Ahora bien, al contrario que sus predecesores, que pusieron fin a la misión de sus enviados especiales, Ban Ki-moon lo mantuvo en el cargo.

Hace ya años que Christopher Ross intenta llamar la atención sobre las vicisitudes de la ONU para gestionar este conflicto, para el que le gustaría encontrar de verdad un desenlace por dos razones que considera esenciales. La primera tiene que ver con la situación de los saharauis, una población olvidada y sin perspectivas de futuro que se encuentra confinada en campos de refugiados. La segunda guarda relación con la geopolítica regional, ya que se trata de una región en la que se aprecia la incipiente implantación del yihadismo internacional, como al-Qaeda en el Magreb Islámico (AQMI) y la organización Estado Islámico. El final del conflicto del Sáhara Occidental evitaría que los aguerridos saharauis que conocen bien la zona se incorporasen a las filas de los grupos yihadistas. A día de hoy, aunque es cierto que no se han constatado dichas conexiones, tampoco se puede desechar de un plumazo semejante eventualidad.

La difícil coyuntura económica en América Latina

Federico Steinberg y José Pablo Martínez

América Latina se enfrenta a una profunda crisis económica, fruto del hundimiento del precio de las commodities y de la ralentización del comercio mundial, que le obliga a afrontar reformas.

Resumen

Tras más de una década de intensa expansión económica sustentada en el alto precio de las commodities, en el auge del comercio mundial y la abundancia de liquidez, el cambio del contexto económico mundial y los escasos avances en términos de productividad han sumido a América Latina en una profunda crisis que ha provocado graves desequilibrios macroeconómicos y amenaza los importantes logros sociales conseguidos. Para llevar a cabo la transformación de modelo productivo se hacen necesarias reformas que, sin embargo, los gobiernos no pueden afrontar en la actualidad debido a la escasa capacidad de actuación de la que disponen.

Análisis

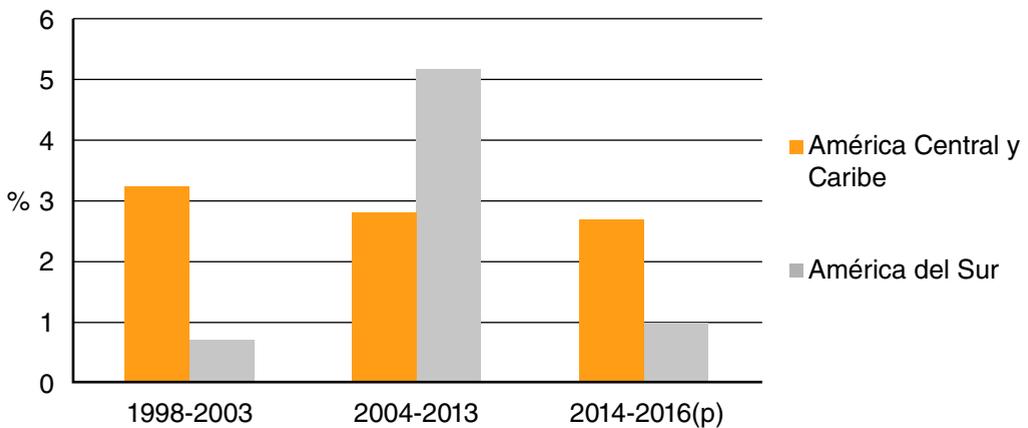
Las economías latinoamericanas se enfrentan a tiempos difíciles. Según las últimas previsiones del Fondo Monetario Internacional (FMI), en un contexto de desaceleración económica generalizada, las economías de la región se contraerán de media un 0,5% en 2016 y sólo avanzarán un tímido 1,5% en 2017. El FMI revisa así a la baja sus perspectivas de crecimiento para la región por segunda vez en tan solo seis meses, sobre todo por el peor desempeño de la economía brasileña, cuyo PIB caerá casi un 4% por segundo año consecutivo.

Pero, tal como se observa en la Figura 1, bajo estas cifras agregadas se esconden realidades muy diferentes. Por una parte, la de los países de América del Sur, encabezados por Brasil y sus vecinos exportadores de materias primas, que lo están pasando especialmente mal (sobre todo Argentina, que también sufrirá un retroceso del 1% en su PIB este año). Por otra, la de los países de América Central y el Caribe, con México a la cabeza, que están aguantando mejor la desaceleración y que crecieron algo menos durante el

anterior período de “vacas gordas”. En todo caso, la Tabla 1 refleja que esta división Norte-Sur no es la única relevante. Los países de la Alianza del Pacífico, a los que hay que añadir Bolivia (cuya economía crecerá un 3,8% este año), logran mantener el tipo (México crecerá un 2,4%, Colombia un 2,5%, Perú un 3,7% y Chile

un 1,5%). Sin embargo, los del Mercosur, más dependientes de las exportaciones de bienes primarios, están sufriendo una caída más intensa. Y Venezuela, que es un caso aparte, está en caída libre. Su PIB se contraerá un 8% este año tras bajar casi un 6% el pasado.

Figura 1. Tasa de crecimiento anual media de América del Sur y América Central y Caribe, 1998-2016



Nota: las tasas de crecimiento son medias simples, no ponderadas, del conjunto de países que conforman cada área. Los datos de 2016 son previsiones.

Fuente: elaboración propia a partir de datos del FMI.

En todo caso, la buena noticia es que esta desaceleración o recesión (dependiendo de cada caso) no debería generar crisis financieras profundas como en el pasado, ni tampoco impagos soberanos generalizados. La mayoría de los países aprendieron las lecciones de los años 80 y 90. Hoy tienen niveles de deuda externa relativamente bajos (y en la mayoría de las ocasiones denominada en moneda nacional), altas reservas internacionales, tipos de cambio

flexibles que les permiten absorber mejor los *shocks* externos, una demanda interna más capaz de amortiguar el deterioro de la coyuntura internacional, bancos suficientemente capitalizados y mejores políticas macroeconómicas. Además, por el momento, el menor crecimiento no se está traduciendo en un aumento significativo del desempleo y tampoco se están produciendo salidas de capitales alarmantes.

Tabla 1. Cuadro macroeconómico de América Latina y sus principales países, 1998-2016

		1998	2003	2008	2009	2010	2011	2012	2013	2014	2015	2016 (p)
Variación interanual del PIB (%)	América Latina	2,3	2,0	3,9	-1,2	6,1	4,9	3,2	3,0	1,3	-0,1	-0,5
	Argentina	3,9	8,8	3,1	0,1	9,5	8,4	0,8	2,9	0,5	1,2	-1,0
	Brasil	0,3	1,1	5,1	-0,1	7,5	3,9	1,9	3,0	0,1	-3,8	-3,8
	Chile	3,3	3,4	3,2	-1,1	5,7	5,8	5,5	4,0	1,8	2,1	1,5
	Colombia	0,6	3,9	3,5	1,7	4,0	6,6	4,0	4,9	4,4	3,1	2,5
	Ecuador	3,3	2,7	6,4	0,6	3,5	7,9	5,6	4,6	3,7	0,0	-4,5
	México	4,7	1,4	1,4	-4,7	5,1	4,0	4,0	1,3	2,3	2,5	2,4
	Venezuela	0,3	-7,8	5,3	-3,2	-1,5	4,2	5,6	1,3	-3,9	-5,7	-8,0
	Tasa de inflación	América Latina	9,4	9,3	6,4	4,6	4,2	5,2	4,6	4,6	4,9	5,5
Argentina		0,9	13,4	8,6	6,3	10,5	9,8	10,0	10,6	-	-	-
Brasil		3,2	14,7	5,7	4,9	5,0	6,6	5,4	6,2	6,3	9,0	8,7
Chile		5,1	2,8	8,7	1,5	1,4	3,3	3,0	1,9	4,4	4,3	4,1
Colombia		18,7	7,1	7,0	4,2	2,3	3,4	3,2	2,0	2,9	5,0	7,3
Ecuador		36,1	7,9	8,4	5,2	3,6	4,5	5,1	2,7	3,6	4,0	1,6
México		15,9	4,6	5,1	5,3	4,2	3,4	4,1	3,8	4,0	2,7	2,9
Venezuela		35,8	31,1	30,4	27,1	28,0	26,8	21,5	39,5	62,2	121,7	481,5
Tasa de paro		América Latina	10,5	11,2	7,3	8,1	7,3	6,7	6,4	6,2	6,0	6,6
	Argentina	14,8	17,3	7,9	8,7	7,8	7,2	7,2	7,1	7,3	6,5	7,8
	Brasil	7,6	12,3	7,9	8,1	6,8	6,0	5,5	5,4	4,8	6,8	9,2
	Chile	6,2	9,5	7,8	10,8	8,2	7,1	6,4	5,9	6,4	6,2	6,8
	Colombia	9,7	14,1	11,3	12,0	11,8	10,8	10,4	9,7	9,1	8,9	9,8
	Ecuador	10,2	10,2	6,0	6,5	5,0	4,2	4,1	4,2	3,8	4,8	5,7
	México	3,2	3,4	3,9	5,3	5,3	5,2	4,9	4,9	4,8	4,3	4,0
	Venezuela	-	18,2	7,4	7,8	8,6	8,3	8,1	7,8	7,2	7,4	17,4

		1998	2003	2008	2009	2010	2011	2012	2013	2014	2015	2016 (p)
Superávit/ Déficit fiscal (% del PIB)	América Latina	-5,0	-2,8	-0,8	-3,8	-3,1	-2,8	-3,1	-3,2	-5,0	-7,1	-6,3
	Argentina	-1,7	1,1	0,4	-1,9	-1,2	-2,4	-2,7	-3,0	-4,1	-7,4	-6,4
	Brasil	-7,2	-5,2	-1,5	-3,2	-2,7	-2,5	-2,5	-3,0	-6,0	-10,3	-8,7
	Chile	0,4	-0,4	3,9	-4,3	-0,4	1,4	0,7	-0,5	-1,5	-2,3	-3,0
	Colombia	-3,8	-2,7	-0,3	-2,8	-3,3	-2,0	0,1	-0,9	-1,8	-2,8	-3,1
	Ecuador	-4,8	1,0	0,6	-3,6	-1,4	-0,1	-0,9	-4,6	-5,3	-5,3	-2,7
	México	-5,6	-2,3	-0,8	-5,0	-3,9	-3,4	-3,8	-3,7	-4,6	-4,1	-3,5
	Venezuela	-4,5	0,2	-3,5	-8,7	-10,4	-11,6	-16,5	-14,5	-15,2	-18,7	-24,5
Superávit/ Déficit por Cuenta Corriente (% del PIB)	América Latina	-4,0	0,4	-1,0	-0,8	-1,9	-1,9	-2,3	-2,6	-3,1	-3,6	-2,8
	Argentina	-4,0	5,3	1,6	2,9	-0,3	-0,7	-0,2	-0,7	-1,4	-2,8	-1,7
	Brasil	-3,9	0,7	-1,8	-1,6	-3,4	-2,9	-3,0	-3,0	-4,3	-3,3	-2,0
	Chile	-4,8	-1,1	-3,2	2,0	1,7	-1,2	-3,5	-3,7	-1,3	-2,0	-2,1
	Colombia	-4,1	-1,0	-2,6	-2,0	-3,0	-2,9	-3,1	-3,3	-5,2	-6,5	-6,0
	Ecuador	-8,2	-1,2	2,9	0,5	-2,3	-0,5	-0,2	-1,0	-0,6	-2,9	-2,3
	México	-3,2	-1,1	-1,9	-1,0	-0,5	-1,1	-1,4	-2,4	-1,9	-2,8	-2,6
	Venezuela	-4,8	14,1	10,8	0,2	1,9	4,9	0,8	2,0	1,4	-7,6	-6,6

Nota: Los datos de 2016 son previsiones.

Fuente: FMI.

Por último, y tal vez esto sea lo más importante, la democracia se ha consolidado en la región y, en la mayoría de los países, llevamos muchos años asistiendo a cambios de gobierno pacíficos tras procesos electorales transparentes. Incluso en Brasil, que sufre uno de los momentos políticos más turbulentos en décadas por las acusaciones contra la presidenta Dilma Rousseff, no se está produciendo una crisis institucional. Por el contrario, lo que se está poniendo de manifiesto es que el sistema judicial funciona y que existen mecanismos constitucionales para llevar adelante un *impeachment* que podría dar lugar a un cambio en la jefatura del Estado según los cauces establecidos.

Todas estas fortalezas deberían permitir a la mayoría de los países aguantar mejor el período de “vacas flacas” en el que la región está inmersa. De hecho, el principal riesgo de esta desaceleración económica no es ni mucho menos otra “década perdida”, sino que la frustración de las nuevas clases medias ante el entorno recesivo aumente la conflictividad social y dé al traste con los grandes avances en materia de reducción de la desigualdad, la pobreza y aumento de la cohesión social que se han producido en los últimos años. La población tendrá que adaptarse a una era de expectativas limitadas y los sistemas políticos tendrán que demostrar que están a la altura de las circunstancias en momentos económicos adversos. La tarea no será fácil.

La tozuda dependencia de los factores externos

En las últimas décadas, los países de América Latina han hecho importantes esfuerzos para no verse tan afectados por el ciclo económico internacional como en el pasado. Han aumentado su renta *per cápita*, han diversificado (con desigual éxito) sus economías y han consolidado unas clases medias con mayor capacidad de consumo. Sin embargo, la realidad es tozuda. Su crecimiento sigue siendo muy dependiente de lo que pase en el exterior y, en particular, del precio de las materias primas, de las condiciones de liquidez internacional y del dinamismo del comercio internacional (sobre todo en el Cono Sur). Lamentablemente, hemos entrado en una fase en la que estas tres fuerzas actúan simultáneamente como freno para la región. Como refleja la Figura 2, el precio de los productos básicos se ha desplomado, el comercio internacional se ha frenado en seco y todo indica que estamos iniciando una era de “normalización” en las condiciones monetarias globales, que llevará a una fase de menor liquidez internacional marcada por la subida paulatina de tipos de interés en EEUU.

Como resultado las monedas han tendido a depreciarse, los déficit fiscales a aumentar (sobre todo por la pérdida de ingresos derivada del colapso de los precios de las commodities), los agujeros en cuenta corriente a tornarse peligrosos y la inflación a acelerarse y superar las metas marcadas por los Bancos Centrales (en todo caso, la inflación sólo es un fenómeno preocupante en Venezuela, ya que el gobierno de

Mauricio Macri en Argentina parece estar tomando medidas para combatirla y en los demás países no está descontrolada). Por todo ello, y aun si se consiguen evitar problemas de impago públicos y peticiones de ayuda internacional como en el pasado, la mayoría de los países van a tener que realizar fuertes ajustes para reequilibrar sus economías. Y cuando a la crisis económica se le añade la crisis política, como en Brasil y Venezuela, la primera se vuelve mucho más difícil de gestionar.

El actual frenazo llega después de un período extraordinariamente largo de bonanza, que está haciendo mucho más difícil digerir la caída. Este *boom* ha estado marcado por el llamado superciclo de las *commodities*, es decir, por los altísimos precios de las materias primas que, impulsados sobre todo por la demanda china, se han mantenido en niveles muy elevados prácticamente desde 2003 y hasta hace muy poco (los del petróleo comenzaron a caer en 2014 y los de otras materias primas algo antes). Este auge ha sido inusualmente largo e intenso. La relación real de intercambio, es decir, cuántas importaciones compran las exportaciones de la región, que mejoró un 40% de media entre 2003 y 2013 (con niveles que llegaron al 200% en el caso de Venezuela por el alto precio del petróleo y de más del 90% en el de Chile por el precio del cobre), lleva ya más de dos años moviéndose en la dirección opuesta. En contra de lo que muchas veces se piensa, la gestión de los ingresos por el alto precio de los productos básicos en muchos países ha

sido bastante buena, especialmente durante los primeros años, lo que está permitiendo que el cambio de ciclo, aunque sea duro, no lleve a la región al completo colapso de sus economías.

De hecho, es una buena noticia que durante la primera mitad del ciclo alcista, hasta el año 2009, muchos países acertaran en considerar como ingresos extraordinarios (y no permanentes) parte del “maná” que suponía la mejora en su relación real de intercambio derivada de los mayores precios

Figura 2. Evolución macroeconómica de América Latina y del precio de las *commodities*, 1998-2016



Nota: los datos de 2016 son previsiones.
Fuente: elaboración propia a partir de datos del FMI.

internacionales de sus exportaciones. Eso los llevó a ahorrar parte de esos ingresos y a potenciar las inversiones (muchas de ellas provenientes del exterior) por encima de los aumentos del consumo público. Sin embargo, a partir de 2009, cuando China redobló su apuesta por la inversión pública para amortiguar el impacto de la Gran Recesión incrementando aún más la demanda global de materias primas, los países de América Latina vieron difícil resistir la tentación y comenzaron a hacer aumentos de gasto público de tipo más permanente, que ahora no pueden mantener una vez que los ingresos se han reducido, lo que explica los agujeros fiscales en sus presupuestos públicos.¹ Por lo tanto, sí que se puede decir que la gestión de este boom ha sido mejor que en ocasiones anteriores. Y si los altos precios no hubieran durado tanto tiempo, probablemente se habrían evitado algunos de los desequilibrios macroeconómicos que estamos observando ahora.

Los deberes que no se hicieron

Una de las cosas que llama la atención es que América Latina está sufriendo la desaceleración internacional más que otras regiones. Mientras que la mayoría de los países de la región fueron capaces de sortear la recesión global de 2009-2010 bastante bien, con caídas del crecimiento menos intensas y más cortas que las economías avanzadas, ahora ven como su crecimiento se contrae mucho más: en 2016 está previsto que los países desarrollados y el conjunto de los emergentes crezcan un

1,9% y 4,1% respectivamente, mientras que en América Latina se espera un retroceso del 0,5%.

Esto se debe a dos factores. Por una parte, al contrario de lo que sucediera en 2009 cuando los países tenían margen de maniobra para llevar a cabo políticas contracíclicas de expansión monetaria y fiscal, hoy prácticamente no tienen posibilidad de implementarlas. No existe margen fiscal para aumentar el gasto público y la reducción de la liquidez global, unida a la depreciación de las monedas y al aumento de la inflación, no permite tampoco alegrías en el campo monetario. Por ello, al igual que le sucediera a España durante la crisis del euro, están teniendo que adoptar políticas procíclicas (sobre todo de recorte del gasto público) justamente cuando sus economías están en recesión o desaceleración.

Además, un segundo factor que está contribuyendo a que la región se vea más golpeada por la desaceleración internacional de lo esperado es que no se hicieron suficientemente bien los deberes en el lado de la oferta durante el período del boom, igual que en España. En las últimas décadas los niveles de educación básica aumentaron, se realizaron reformas en los mercados de bienes y servicios para aumentar la competencia y mejorar el funcionamiento del mercado laboral y se implementaron reformas fiscales que permitieron al Estado tener más recursos

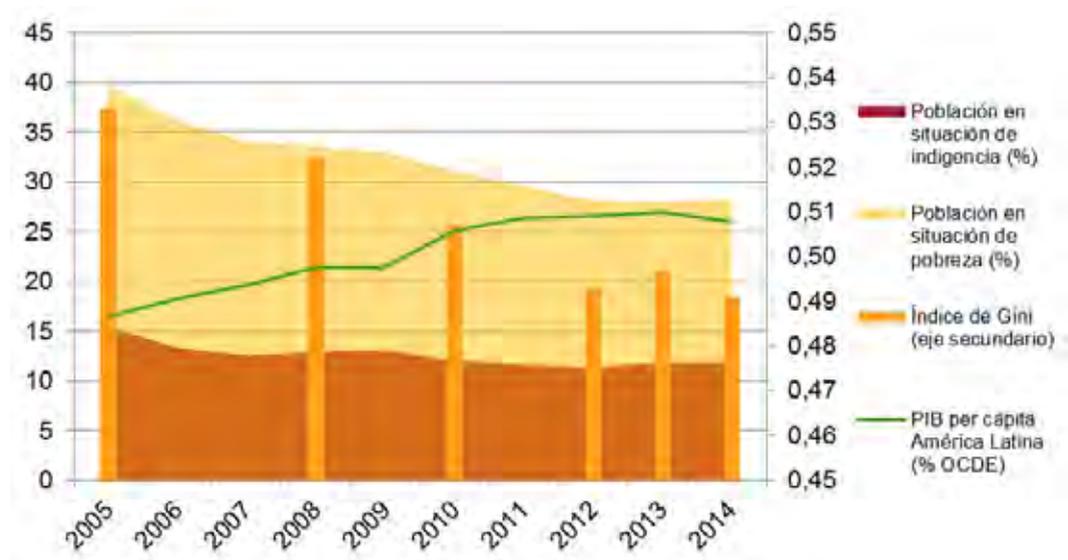
¹ Los gastos llevados a cabo por Brasil para la organización del Mundial de Fútbol de 2014 y de los Juegos Olímpicos de 2016 pueden considerarse un claro ejemplo de inversiones poco productivas, generadoras de "elefantes blancos" auspiciadas por ciclos alcistas, que una vez revertida la tendencia obligan a realizar ajustes presupuestarios y/o a incrementar el déficit con las correspondientes protestas sociales. Podría decirse que España vivió una situación análoga con la organización conjunta de los Juegos Olímpicos y la Exposición Universal en 1992, a los que siguió una profunda recesión.

con los que financiar bienes públicos (una de las grandes asignaturas pendientes en América Latina). Tal como muestran las Figuras 3 y 4, la evolución positiva de los indicadores relativos a pobreza, desigualdad y bienestar social desde el cambio de siglo ha dado lugar a cierta convergencia con los países desarrollados, aunque más tímida que la experimentada por los países emergentes del Sudeste Asiático.

Sin embargo, en muchas otras áreas se avanzó poco, o incluso se retrocedió ante la sensación de euforia que generó el boom de las materias primas.

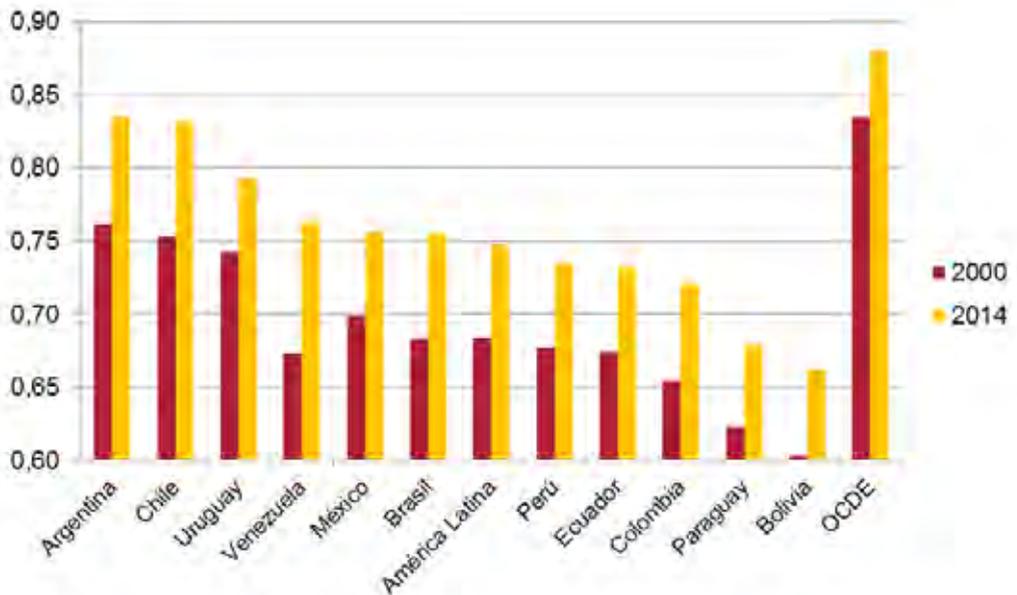
El mejor indicador de que se debería haber hecho más es que, tal como se observa en la Figura 5, el crecimiento de la productividad en el conjunto de la región en relación a los países desarrollados es decepcionante. En este sentido, la

Figura 3. Evolución de la pobreza y la igualdad en América Latina, 2005-2014



Nota: el porcentaje del PIB per cápita de América Latina en relación al de la OCDE está calculado a partir de cifras en dólares corrientes. El índice de Gini no está disponible para todos los años del periodo analizado.
Fuente: elaboración propia a partir de datos de CEPAL y el FMI.

Figura 4. Índice de Desarrollo Humano en América Latina, Sudeste Asiático y la OCDE, 2000 - 2014



Fuente: elaboración propia a partir de datos del Human Development Report 2015.

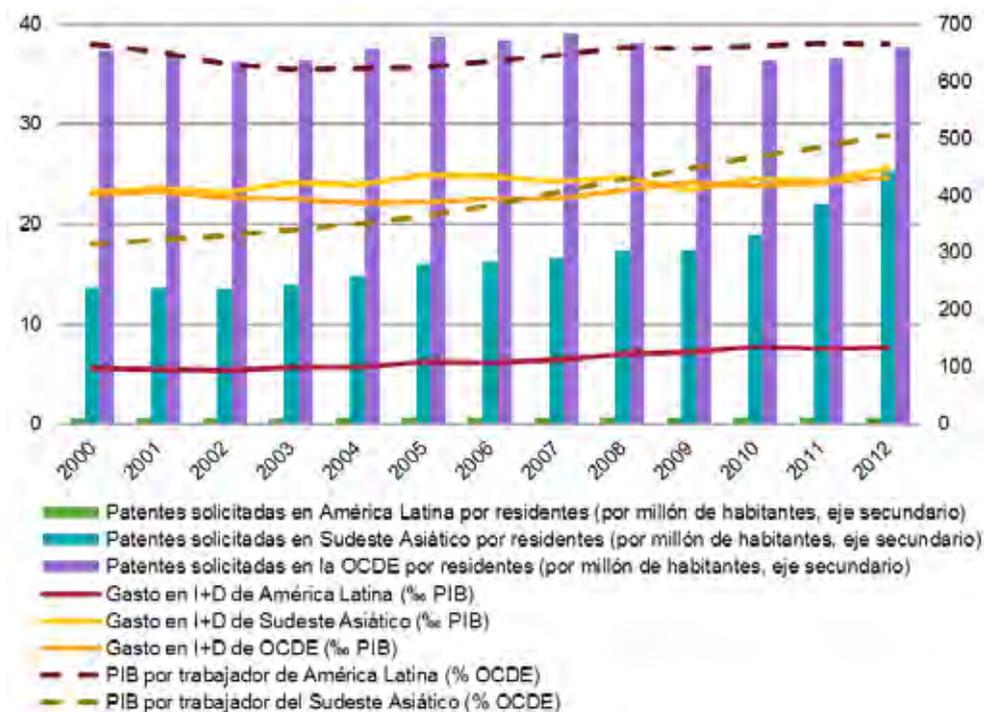
productividad de la mano de obra registró un incremento del 1,1% anual entre la segunda mitad de la década de 1990 y el año 2013, muy por debajo de los países del sudeste asiático e incluso de EEUU (sólo Chile, Ecuador y Perú, los países que registraron los mayores incrementos en la inversión, pudieron reducir la brecha de productividad en relación con la economía norteamericana, y solo la economía peruana registró un aumento de la productividad similar al del promedio del sudeste asiático). El lento aumento

de la productividad se explica por el bajo nivel de ahorro e insuficiente inversión reflejado en la Figura 6 (durante todo el período menor a la media mundial), un gasto limitado en I+D que, como muestra la Figura 5, incide en el registro de muy pocas patentes (cuya evolución en los últimos años es prácticamente nula, al igual que el número de artículos publicados en revistas científicas), deficiencias en las infraestructuras (no sólo físicas sino también las relacionadas con las nuevas tecnologías, como el acceso a banda ancha), un sector

exterior poco dinámico y fuera de las cadenas globales de valor así como una reprimarización de la producción, sobre todo

en los países exportadores de productos primarios.

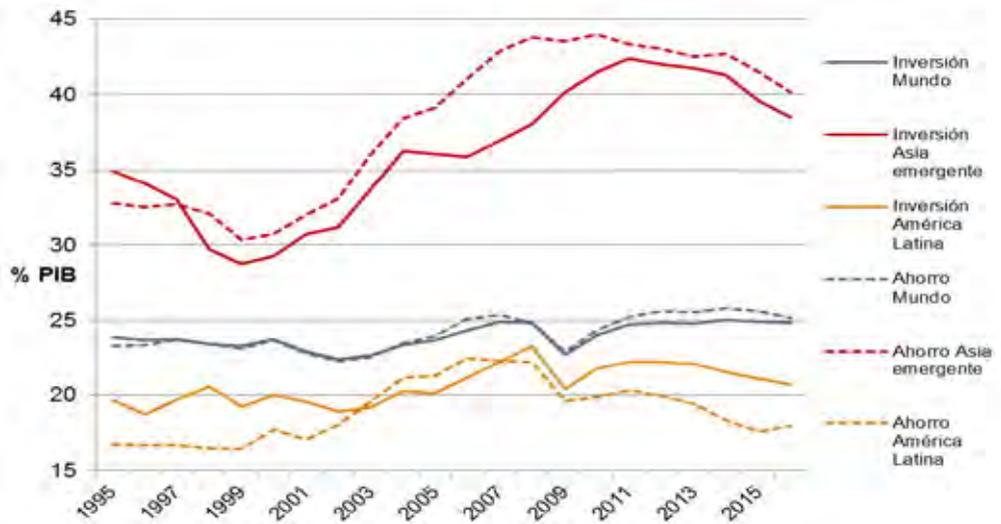
Figura 5. Productividad e innovación en América Latina, Sudeste Asiático y la OCDE, 2000 - 2012



Nota: el porcentaje del PIB por trabajador de América Latina y Sudeste Asiático en relación al de la OCDE está calculado a partir de cifras en dólares constantes de 2011 en PPA.

Fuente: elaboración propia a partir de datos del Banco Mundial.

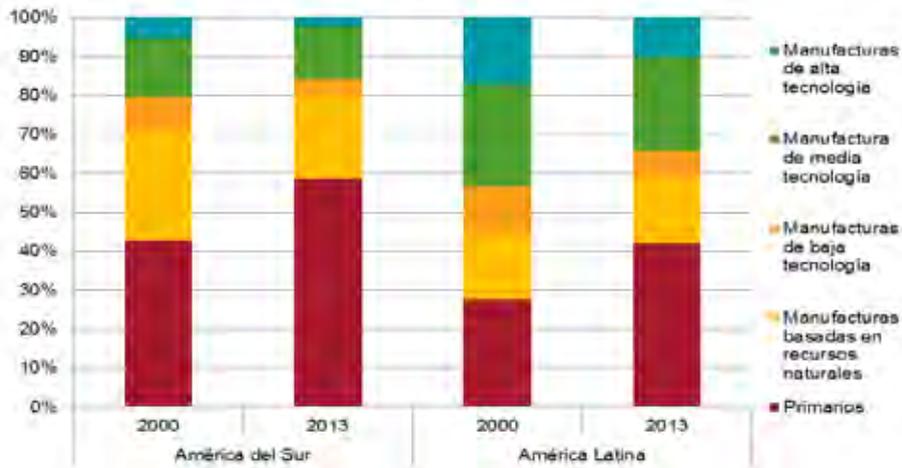
Figura 6. Inversión y ahorro mundial, de América Latina y Asia emergente, 1995-2016



Nota: los datos de 2016 son previsiones.

Fuente: elaboración propia a partir de datos del FMI.

Figura 7. Composición de las exportaciones, 2000 y 2013



Fuente: J.L. Machinea (2015), "América Latina ¿El vaso medio lleno o medio vacío?", VI Encuentro SEGIB-CAF de economistas, Segovia. Datos de CEPAL.

En la Figura 7 puede comprobarse cómo la cuota de los productos primarios en las exportaciones latinoamericanas aumentó casi 15 puntos porcentuales entre 2000 y 2013, siendo el incremento incluso mayor en los países sudamericanos, lo que sumado a que partían de un nivel más elevado desembocó en que dichos productos supusiesen cerca del 60% de todas las ventas al exterior, mientras que el conjunto de las manufacturas tecnológicas apenas alcanzó el 20%.

Durante este período expansivo se dejó de lado el desarrollo industrial por parte de los poderes públicos a causa de ciertos defectos en las políticas llevadas a cabo en el pasado (tales como no centrarse en las ventajas comparativas o la debilidad de las instituciones). No obstante el estancamiento productivo observado en la región ha llevado a los países a replantearse un papel industrializador más activo, si bien el principal problema reside en las acciones concretas a implementar para que el resultado final sea positivo y no negativo, pues parece haber pocas dudas de que algunos de los ámbitos en los que se debe incidir son la financiación del desarrollo productivo, la educación y la formación, el aprovechamiento de las oportunidades de internacionalización y el apoyo a la innovación de las empresas. En relación a esto último, dado el escuálido gasto en I+D por parte de los países latinoamericanos, el reto a corto y medio plazo de los distintos gobiernos residiría en propiciar una inversión en innovación y desarrollo suficiente que permitiera

adaptar tecnologías ya desarrolladas a las condiciones locales, evitando a su vez los fallos de mercado que dificultasen la generación de externalidades.

Una última debilidad mostrada por las economías latinoamericanas durante la época de “vacas gordas” fue el bajo nivel de integración regional, sumado al hecho de que en los últimos años los dos flujos comerciales históricamente más intensos (Brasil-Argentina y Colombia-Venezuela) se han debilitado sensiblemente debido a las fricciones políticas.

Por todo ello, los países tendrán que evaluar en qué medida su crecimiento potencial se ha visto minado por estos años de acumulación de desequilibrios, en un contexto en el que además la población en edad de trabajar está descendiendo. Si bien es cierto que la mayoría de los países están volviendo a tasas de crecimiento como las que tenían antes del *boom* (salvo en los casos de países como Brasil que están en una recesión cíclica), el problema es que estos crecimientos son insuficientes para continuar impulsando las transformaciones socioeconómicas necesarias y la convergencia real con los países avanzados. Los retos de largo plazo pasan por una mejora en las políticas estructurales. Pero, como sucede tantas veces, ahora no hay fondos públicos para financiarlas.

Conclusión

En el actual contexto de desaceleración económica global, América Latina (y muy especialmente América del Sur) está

sufriendo una crisis más severa que el resto de regiones, a diferencia de lo ocurrido en 2009. El origen de tal situación radica en el hundimiento de los precios de las commodities, el descenso del comercio mundial y a la menor liquidez de los mercados financieros internacionales, lo que ha derivado en depreciaciones de las monedas, mayor inflación e incremento de los déficit fiscales y por cuenta corriente. Si bien en general los países latinoamericanos se encuentran en mejor disposición para afrontar esta crisis que las de finales del siglo pasado, gracias a sus cimientos más sólidos tanto en términos económicos como políticos, ante la imposibilidad de implementar políticas contracíclicas se han visto obligados a realizar fuertes ajustes para asegurar el equilibrio macroeconómico.

No obstante, en esta ocasión no se enfrentan al riesgo de una “década perdida”, sino a un nuevo ciclo que deben afrontar con las fortalezas y debilidades heredadas de la época del boom. En el

período de bonanza económica acaecido entre 2003 y 2014 se produjeron avances significativos en el ámbito social, pero no así en cuanto a productividad, en parte por la ausencia de políticas efectivas de desarrollo industrial. Si bien hasta 2009 la mayoría de los países gestionaron satisfactoriamente los ingresos extraordinarios destinándolos a inversión, a partir de entonces empezaron a sufrir un espejismo de riqueza perpetua que les empujó a dedicar tales ingresos a gasto público de carácter permanente que ahora no pueden mantener, dificultando la transición del modelo económico.

Para poder volver a recuperar tasas de crecimiento que les permitan seguir convergiendo con los países avanzados se hacen necesarias políticas estructurales, especialmente por el lado de la oferta, pero desgraciadamente en la actualidad los poderes públicos se han quedado sin margen para llevarlas a cabo.



En esta ocasión, los países latinoamericanos no se enfrentan al riesgo de una “década perdida”, sino a un nuevo ciclo que deben afrontar con las fortalezas y debilidades heredadas de la época del boom.

Spanish investors can capitalize on the low-carbon transition in Latin America

Guy Edwards & Lara Lázaro

The implementation of the Paris Agreement and Sustainable Development Goals (SDGs) offer significant opportunities for Spanish investors while supporting Latin American countries in the achievement of low-carbon and resilient development. Institutional, knowledge and infrastructure challenges require attention to maximise these opportunities.

Summary

The Sustainable Development Goals (SDGs) and the Paris Agreement present Latin America with an invaluable chance to revise and redirect policies and investment towards building more prosperous, low-carbon and resilient economies. Concerns in the region about the current economic malaise should not distract attention from the implementation of the SDGs or the Paris Agreement.

Spanish companies working in the energy, infrastructure, waste management and consulting sectors could benefit from ambitious climate action in Latin America. This paper provides an overview of Latin America's contribution to global greenhouse gas emissions followed by an analysis of the physical, economic and political risks facing Latin America's development model within the context of the new climate and sustainability agenda. It reviews the SDGs and the Paris Agreement as a framework for action and examines some of the opportunities and challenges for Spanish investors in low-carbon and climate resilient development in Latin America.

Analysis

Global action to confront climate change is advancing. Last week, scores of world leaders travelled to the United Nations in New York to sign the Paris Climate Agreement. A number of Latin American leaders, including Peru's President Ollanta Humala and Brazil's President Dilma Rousseff, attended the ceremony to sign the

agreement and declared their commitment to ratifying the agreement as soon as possible. The Agreement will enter into force once at least 55 Parties to the UNFCCC, which account for at least 55% of total global greenhouse gas emissions, have deposited with the UN their instruments of ratification, acceptance, approval or accession.

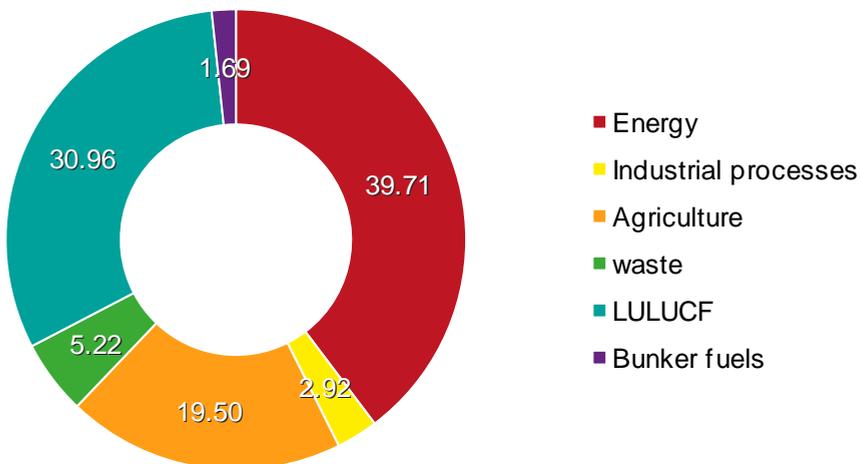
The Paris Agreement received a considerable boost when the US and China signed the agreement in New York and reiterated their intention of ratifying the Agreement as early as possible this year. China and the US account for nearly 40% of global emissions, representing a major step forward towards the Agreement entering into force.

Latin America's emissions account for 9.5% of global greenhouse gas emissions, with Brazil and Mexico being the region's largest

emitters. Latin America and the Caribbean emit 7 tons of CO₂-equivalent per person per year, compared with 8 tons in the EU.¹ There is a wide range of emissions across the region, with per capita emission in Argentina and Venezuela considerably higher than in Costa Rica and Honduras.

Although emissions from deforestation have fallen drastically in recent years, emissions from the energy sector, including power generation and transport, are rising rapidly. The International Energy Agency predicts that Latin America's per capita energy-related emissions will grow by 33% from 2005 to 2030.² Figure 1 provides a sectoral breakdown of greenhouse gases (GHG) in the region in 2012, showing that emissions from the energy sector, land use, land-use change and forestry (LULUCF) and agriculture are the main sources.

Figure 1. GHG emissions by sector in Latin America and the Caribbean in 2012 (%)



Source: World Resources Institute. CAIT Climate Data Explorer.³

1 Economic Commission for Latin America and the Caribbean (ECLAC) (2015), 'The European Union and Latin America and the Caribbean in the new economic and social context', Santiago de Chile.

2 International Energy Agency (IEA) (2007), World Energy Outlook 2007.

3 World Resources Institute, CAIT Climate Data Explorer, <http://cait.wri.org/profile/Latin%20America%20&%20the%20Caribbean>.

While the region's power sector is relatively clean due to the dominance of hydropower, economic growth has increased electricity demand, strained installed capacity and driven demand for a greater share of fossil fuels. Global warming will bring both more intense rainfall events and longer dry periods to Latin America, which could adversely affect hydropower capacity, which accounts for around 60% of installed capacity and 70% of power generation.⁴ Hydropower in countries such as Brazil, Colombia and Honduras is expected to be particularly affected. Bloomberg's New Energy Finance predicts that Latin America will invest roughly US\$500 billion in wind and solar over the next 25 years as it attempts to diversify away from an over-reliance on drought-prone hydropower.⁵

Latin America and the Caribbean's total energy use is projected to expand by more than 80% through 2040 at an average annual rate of 2.2%.⁶ The energy sector is vulnerable to infrastructure and technological lock-ins so a low-carbon transition needs to start immediately to allow emissions to peak as soon as possible and then drop drastically.⁷ To meet growing demand, a considerable challenge will be avoiding becoming locked into high-carbon development pathways.

Risks

There are a number of physical, economic and political risks facing Latin America's development model within the context of the new climate agreement and the sustainability agenda.

Physical risks

For Latin American leaders and citizens, climate change is no longer a distant problem but presents an existential threat today.⁸ The region is highly vulnerable to climate-change impacts. Glacial melt in the Andes is likely to affect water supplies with serious consequences for millions of people including the availability of water for human consumption, agriculture and for electricity from hydropower. Other impacts include rising sea levels, intensification of weather patterns and storms, and increased exposure to tropical diseases.⁹

Economics risks

Latin America's acute vulnerability in part relates to its dependence on natural resources. Its reliance on extractive sectors, such as mining and fossil fuels, creates more vulnerability to climate-related risks in both the short term (such as water scarcity and local contamination) and the long term (such as those coming from a lack of diversification of the economy).

4 Walter Vergara, Ana R. Rios, Luis M. Galindo, Pablo Gutman, Paul Isbell, Paul H. Suding & José Luis Samaniego (2013), *The Climate and Development Challenge for Latin America and the Caribbean: Options for Climate Resilient Low Carbon Development*, Inter-American Development Bank, Washington DC.

5 Bloomberg New Energy Finance (2015), 'The New Energy Outlook: Executive Summary', June.

6 Lenin H. Balza, Ramón Espinasa & Tomas Serebrisky (2015), 'Lights On? Energy Needs in Latin America and the Caribbean to 2040', Inter-American Development Bank.

7 Vergara et al. (2013), *op. cit.*

8 'The IPCC's Fifth Assessment Report: What's in it for Latin America?', Executive Summary, Overseas Development Institute and Climate and Development Knowledge Network, 2014.

9 Vergara et al. (2013), *op. cit.*

Environmental policy is often undermined by other sector's policies such as industry or urban development.¹⁰ The perils of 'extractivism' illustrate the concern of an overreliance on the exploitation of natural resources to the detriment of the environment, social development and the likelihood of action on climate change.¹¹ Investments in extractive sectors have yielded significant benefits for the region's economy.¹² Yet, despite important social gains, commodity-led economic growth continues to lead to serious environmental and social problems, including deforestation and social conflict.¹³

A study by Christopher McGlade and Paul Ekins shows that achieving the 'well below 2°C' temperature goal outlined in the Paris Agreement will entail leaving in the ground between a third and over 80% of fossil fuels worldwide. Around 40% of Latin America's oil, 55% of its gas and 75% of its coal reserves, when combined with other fossil fuel reserves in other regions, would have to stay in the ground to make the two-degree goal achievable.¹⁴ Latin American countries with large fossil fuel such as Argentina, Brazil, Colombia, Ecuador, Mexico and Venezuela, or those dependent on their imports such as Chile and Costa Rica, are potentially exposed to this systemic risk.

The growing consensus surrounding the spectre of stranded assets could alter the strategic investments of fossil fuels companies,¹⁵ especially post 2020,¹⁶ provided adequate price and regulatory signals are in place. An additional factor that could speed up divestment in fossil fuels in Latin America and elsewhere would be a shift in the future behaviour of investors, fund and pension managers. Lawyers agree that those who manage third-party funds should take into account material risks that could reduce the value of their investments by 5% or more. Climate change poses such a risk and hence clients could sue investors in the future if GHG emissions erode the value of their investments.¹⁷ The threat of stranded assets, current low oil prices, the increasing competitiveness of renewable energy and the need to overcome the dependence on fossil fuels make a strong case for why Latin American countries should strongly back renewable energy and revise scheduled fossil fuel investments.

There is growing consensus that the impacts of climate change in Latin America will carry a hefty price tag. The UN Economic Commission for Latin America and the Caribbean (ECLAC) suggests that the estimated costs of climate change in the region range from 1.5% to 5% of GDP,

10 Economic Commission for Latin America and the Caribbean (ECLAC) (2015b), 'Latin America and the Caribbean: Looking Ahead after the Millennium Development Goals. Regional Monitoring Report on the Millennium Development Goals in Latin America and the Caribbean', Santiago de Chile.

11 Eduardo Gudynas (2009), 'Diez tesis urgentes sobre el nuevo extractivismo', Centro Latino Americano de Ecología Social.

12 Martin Walter (2016), 'Extractives in Latin America and the Caribbean: The Basics', Inter-American Development Bank, Technical Note IDB-TN-907, January.

13 Economic Commission for Latin America and the Caribbean (ECLAC) (2014), 'Compacts for Equality: Towards a Sustainable Future', Santiago de Chile.

14 Christophe McGlade & Paul Ekins (2015), 'The Geographical Distribution of Fossil Fuels Unused When Limiting Global Warming to 2°C', *Nature*, nr 517, p. 187-190.

15 P. Clark (2015), 'Climate deal: Carbon dated?', *Financial Times*, 15/XII/2015, <http://www.ft.com/intl/cms/s/0/58ecb88c-a30e-11e5-8d70-42b68cfae6e4.html#axzz42yfGT196>.

16 V. Walt (2015), 'Energy Companies Face Big Risks From Paris Climate Deal', *Forbes*, 17/XII/2015, <http://fortune.com/2015/12/17/energy-companies-feel-the-burn-from-paris-climate-deal/>.

17 H. Covington, J. Thornton & C. Hepburn (2016), 'Shareholders Must Vote for Climate-change Mitigation', *Nature*, nr 530, p. 156.

although there is a high level of uncertainty and variation across countries.¹⁸

These data come at a particularly difficult time as the Latin American and Caribbean economies struggle to shake off weak economic growth. In 2016 the region will grow a modest 0.2%. Central America will grow by roughly 4% in 2016, yet the regional average is dragged down by South America, which will contract 0.8% mainly due to the recessions in Brazil and Venezuela.¹⁹ A reduction in investment flows, lower commodities prices, slower growth in China, projected at 6.2% in 2017,²⁰ and the rise in US interest rates combine to create a difficult situation for the region this year.

In terms of green and climate finance, Latin America is not a priority for global climate finance compared with Small Island States or the Least Developed Countries. Moreover, existing levels of green development finance are overshadowed by traditional forms of finance. Climate finance in Latin America is highly concentrated in Brazil and Mexico. Mitigation also receives considerably more funding than adaptation.²¹

Development banks operating in Latin America are yet to play the necessary role to drive sustainable development. Thirty-three per cent of all development bank finance in

Latin America is not green, with most of it going to carbon-intensive projects. Green finance in the region makes up 20% of total development bank financing. These financial flows need to be scaled up significantly alongside credible governance structures to ensure that green finance translates into sustainable results.²²

Political risks

The difficult economic situation across a number of Latin America countries, alongside troubling levels of insecurity and corruption, are having political consequences. A number of leaders' approval ratings are very low, illustrating how citizens are rejecting corruption and demanding better services and security.

Although most of the political dissatisfaction and unrest is linked to corruption and job losses, Latin American citizens are also very much concerned about climate change.²³ In 2014, Peru witnessed the largest climate march in Latin American history, with 15,000 demonstrating in Lima during the UN climate change talks hosted by the city. Those marching were not exclusively environmental activists but also women's groups, indigenous peoples and trade unionists calling for environmental responsibility, better water management and protection of activists' rights.²⁴

18 Economic Commission for Latin America and the Caribbean (ECLAC) (2014) 'The economics of climate change in Latin America and the Caribbean: Paradoxes and challenges'.

19 Economic Commission for Latin America and the Caribbean (ECLAC) (2015), 'Latin American and Caribbean Economies Will Grow Just 0.2% in 2016 in a Complex Global Scenario', 17/XII/2015.

20 OECD (2015), 'China Economic Forecast Summary', November, <http://www.oecd.org/economy/china-economic-forecast-summary.htm>.

21 Nella Canales Trujillo, Smita Nakhooda, Alice Caravani & Liane Schalatek (2015), 'Climate Finance Fundamentals 6: Latin America', Overseas Development Institute & Heinrich Böll Stiftung North America Briefing papers, November.

22 Fei Yuan & Kevin P. Gallagher (2015), 'Greening Development Finance in the Americas', Boston University.

23 Pew Research Center (2015), 'Global Concern about Climate Change, Broad Support for Limiting Emissions', 5/XI/2015.

24 Mónica Araya & Guy Edwards (2015), 'Can Latin America Blaze a Trail to Paris?', *Nivela*, 4/IV/2015.

The level of insecurity in many Latin American countries also relates to environmental issues such as disputes over hydropower and mining, often with tragic consequences. Indigenous peoples have been especially hard-hit. Various countries in the region including Honduras, Brazil, Colombia, Peru and Mexico are some of the most dangerous countries in the world to be an environmental activist.²⁵ There is little chance of successfully implementing the Paris Agreement or the SDGs unless human rights, the rule of law and the free, prior and informed consent of communities is granted for project development, ensuring governments and private sector actors respect their rights.

The Paris Agreement and the SDGs: providing an impetus for low-carbon and resilient investments

Latin American countries played a significant role in developing the post-2015 Development Agenda. Colombia and Guatemala were pivotal in developing the concept of sustainable development goals.²⁶ Latin American countries including Brazil, Mexico, Chile and Peru also proved instrumental in helping to secure the Paris Agreement.²⁷

In September 2015 the UN adopted the 2030 Agenda for Sustainable Development, which

includes 17 Sustainable Development Goals (SDGs) and 169 targets. Among the goals, the SDGs propose to eradicate extreme poverty and promote the protection of critical ecosystems and biodiversity, as well as a transition to lower-carbon, less fossil fuel-intensive economies.²⁸ Considerable financial and technical support to developing countries will be required for the success of SDGs.²⁹

In December 2015 the UN adopted the Paris Agreement which seeks to limit the mean global temperature increase to well below 2° and to pursue efforts to limit global mean temperatures to 1.5° above pre-industrial levels. A long-term mitigation goal aims to reach global peaking of greenhouse gas emissions as soon as possible and reach greenhouse gas emission neutrality in the second half of the century. On climate finance, whilst a concrete number was not included in the legally binding part of the Agreement, reference is made to the joint goal to mobilise US\$100 billion annually by 2020.

The Paris Agreement includes an “ambition mechanism” that requires countries to review and increase their emission reduction commitments every five years, with the first global stocktake scheduled for 2018. The dialogue will analyse the collective efforts

25 Global Witness (2015), ‘How Many More?’, 20/IV/2015, <https://www.globalwitness.org/en/campaigns/environmental-activists/how-many-more/>.

26 David Steven & Alejandra Kubitschek Bujones (2013), ‘A Laboratory for Sustainable Development? Latin America, the Caribbean, and the Post-2015 Development Agenda’, New York University, Center on International Cooperation, November.

27 Guy Edwards (2016), ‘Can Latin American Diplomacy at COP21 Spur Interest in the Paris Deal Back Home?’, *Nivela*, 4/ II/2016.

28 Economic Commission for Latin America and the Caribbean (ECLAC) (2015), ‘Latin America and the Caribbean: Looking Ahead after the Millennium Development Goals. Regional Monitoring Report on the Millennium Development Goals in Latin America and the Caribbean’, Santiago de Chile.

29 David Steven (2015), ‘From Declaration to Delivery: Actioning the Post-2015 Agenda’, Save the Children, June.

of countries on their progress towards meeting the long-term goal. A central tenet of the Agreement is the national climate change plans called the Intended Nationally Determined Contributions (INDCs), which 189 countries submitted as part of the Paris conference.

One of the main criticisms of the Agreement is that although countries have a legally binding obligation to put together domestic targets, these will only be held in a 'public registry' separate from the Agreement.³⁰ The INDCs do not currently correlate with the global temperature goal, with preliminary estimates suggesting they could result in roughly 2.7° of warming by the end of this century if all governments fully implement their commitments.³¹ A majority of Latin American countries' INDCs are among those considered insufficiently ambitious.³² Despite some of the limitations of the Paris Agreement, and the pending work to operationalise the SDGs, both present Latin America with an excellent opportunity to revise and redirect policies and investments towards building more prosperous, low-carbon and resilient economies. Taking into account the growing evidence that tackling climate change and building prosperity are mutually reinforcing goals,³³ both the agreement and the SDGs should be considered a priority for government and

investors to confront the difficult economic situation.

The opportunities and challenges for accelerating a low-carbon transition

Latin American countries' INDCs require strong support from the private sector to ensure existing targets are met and to explore further opportunities. The INDC process has acted as a catalyst for developing new policies, legislation and plans for implementation, and has also indirectly enhanced pre-2020 ambition.³⁴ Taking advantage of the situation, the period prior to the 2018 global stocktake provides an opportunity to ratchet-up ambition.

The role of the private sector, development banks and national banks will be crucial, with changes needed to shift finance from high-carbon projects to low-carbon and resilient infrastructure. The Inter-American Development Bank (IDB) and the Development Bank of Latin America (CAF) are working with governments to translate the INDCs into bankable and investible plans. In 2015 the IDB committed US\$3.8 billion for projects that target climate change adaptation and mitigation, renewable energy and environmental sustainability.³⁵ In April 2016 the IDB announced its intention of increasing the volume of climate-related finance to 30% by the end of 2020.³⁶ Spanish

30 Gerard Wynn (2015), 'Decoding the Paris Climate Deal: What Does it Mean?', *Climate Home*, 12/XII/2015.

31 Thomas Day et al. (2014), 'What the Paris Agreement Means for Global Climate Change Mitigation', New Climate Institute, 14/XII/2014.

32 Climate Action Tracker (2015), 'Large South American Governments Could Take More Climate Action: Analysis', 29/X/2015, <http://climateactiontracker.org/indcs.html>.

33 The Global Commission on the Economy and Climate (2015), 'Seizing the Global Opportunity: Partnerships for Better Growth and Better Climate. The 2015 New Climate Economy Report'.

34 New Climate Institute (2015), 'Preparation of Intended Nationally Determined Contributions (INDCs) as a Catalyst for National Climate Action', 1/XII/2015.

35 Inter-American Development Bank (2016), 'IDB Provides \$3.8 Billion in Environmental Sustainability and Climate Change Products in 2015', 4/IV/2016.

36 Inter-American Development Bank (2016), 'IDB Group Sets Goal to Increase Financing for Climate Change to 30 Percent of Approvals by 2020', 10/IV/2016.

investors should follow these processes carefully to capitalise on the opportunities derived from increased low-carbon finance.

Latin American countries' INDCs focus on renewable energy and energy efficiency, forest protection, sound agricultural practices, clean transport, waste management and the improvement of industrial processes. The implementation of the INDCs can provide investment opportunities for Spanish companies, although the economic slowdown could take a toll on future low-carbon investments in the region. Here, we focus primarily on the renewable energy sector.

Renewable energy

Renewable energy is advancing rapidly in Latin America and there is significant potential for growth. Latin America can meet its future energy needs through renewable energy sources, including solar, wind, marine, geothermal and biomass energy, which are sufficient to cover its projected 2050 electricity needs 22-times over.³⁷

The year 2015 saw new records for the development of renewable energy. The amount of money committed to renewables, excluding large hydro-electric projects, rose 5% to US\$285.9 billion.³⁸ Latin American countries including Brazil, Chile, Mexico and Uruguay are among some of the top

developing countries for their ability to attract capital for clean energy.³⁹

The International Renewable Energy Agency states that globally renewable generation capacity increased by 152 gigawatts (GW) or 8.3% during 2015, the highest annual growth rate on record. The fastest growth came in developing countries, including in Central America and the Caribbean, which expanded at a rate of 14.5%. Wind energy is expanding rapidly in South America, where capacity increased by 3.1 GW (40%) in 2015. The deployment of renewable energy continues to grow due to the falling costs of technologies and favourable conditions. This progress sends a strong signal to investors and policymakers that renewable energy is now the leading option for new power generation capacity.⁴⁰

Most Latin American countries have established renewable energy targets and have enacted renewable energy laws. In the electricity sector, auctions and fiscal incentives are favoured for promoting renewables. In the transport sector, renewable energy policies focus on biofuels, while the use of renewable energy for heating is currently limited.⁴¹ The global energy sector will be further transformed as the costs of renewable energy continue to fall⁴² and more technological advances materialise.⁴³

37 Walter Vergara, Claudio Alatorre & Leandro Alves (2013), 'Rethinking Our Energy Future: A White Paper on Renewable Energy for the 3GFLAC Regional Forum', Discussion Paper, nr. 292, Inter-American Development Bank, June.

38 Frankfurt School-UNEP Centre/BNEF (2016), 'Global Trends in Renewable Energy Investment 2016'.

39 ClimateScope (2015), 'ClimateScope 2015 Goes Live!', 23/XI2015, <http://global-climatescope.org/en/blog/2015/11/23/climatescope-2015-launches/>.

40 International Renewable Energy Agency (2016), '2015 Sets Record for Renewable Energy, New IRENA Data Shows', 7/IV/2016.

41 IRENA (2015), 'Renewable Energy in Latin America 2015: An Overview of Policies'.

42 University of Cambridge and PwC (2015), 'Financing the Future of Energy. The Opportunity for the Gulf's Financial Services Sector. A Report for the National Bank of Abu Dhabi', https://www.nbad.com/content/dam/NBAD/documents/Business/FOE_Full_Report.pdf.

43 Michael Mathres (2016), 'Paris Agreement Unleashes \$16 Trillion of Investment in Renewables and Cleantech', EcoWatch, 26/II/2016, <http://ecowatch.com/2016/01/26/investment-renewables-cleantech/>.

Last December, Mexico's Congress approved the Energy Transition Law, which calls for the share of 'clean energy' (which includes large-scale hydropower, nuclear power and co-generation with natural gas) to rise to 35% by 2024.⁴⁴ In March 2016 Mexico held its first-ever private auction where renewable energy developers won contracts to produce 1,720 MW of power. Several wind and solar companies won 15-year contracts expected to generate more than US\$2.1 billion in investment.⁴⁵

In 2015, Brazil pledged to reduce GHG emissions by 43% until 2030, compared with 2005 levels. Among the specific targets for 2030, Brazil plans to achieve a ratio of 45% of renewables in the energy mix by 2030, including expanding the use of renewable energy sources other than hydropower in the total energy mix to between 28% and 33% by 2030.⁴⁶ In December 2015 Brazil approved its latest 10-Year Energy Expansion Plan, which includes new solar energy targets for 2024 that are roughly double those of earlier plans. The new targets call for 7 gigawatts (GW) of utility-scale solar and 1.32 GW of distributed solar photovoltaic (PV) capacity.⁴⁷

Although progress is being made to promote renewable energy, some countries are being held back by vested interests in the status quo, fossil fuel subsidies, difficult investment climates and a lack of capital.⁴⁸ The International Monetary Fund shows that energy subsidies in Latin America and the Caribbean accounted for about 1.8% of GDP on average in 2011-13.⁴⁹

The integration of Latin America's isolated national transmission systems could also provide a significant boost for renewables.⁵⁰ Although grid integration in the region is still incipient, progress is being made. For example, a project is under discussion between Colombia and Chile to modernise and set up an interconnected grid, with improvements of existing links in Ecuador and Peru. Mexico is also planning to strengthen its links with the Central America region. The completion of these projects could increase the likelihood of the large-scale deployment of renewable energy.⁵¹

Spain's interests in Latin America

From the 1990's onwards, Spanish companies embarked on an internationalisation process. Spanish investment in the region has focused on

44 Victoria Burnett (2015), 'Mexican Energy Law Seen as Key Climate Step', EcoAméricas, December.

45 Vanessa Dezem & Adam Williams (2016), 'Mexico First Power Auction Awards 1,720 Megawatts of Wind, Solar', Bloomberg, 29/III/2016.

46 Brazil's INDC, <http://www4.unfccc.int/submissions/INDC/Published%20Documents/Brazil/1/BRAZIL%20iNDC%20english%20FINAL.pdf>.

47 Henry Lindon (2016), 'Brazil Doubles 2024 Solar Power Target', Clean Technica, 14/I/2016.

48 Christopher Flavin, Milena Gonzalez, Ana Maria Majano, Alexander Ochs, Maria da Rocha & Philipp Tagwerker (2014), 'Study on the Development of the Renewable Energy Market in Latin America and the Caribbean', Inter-American Development Bank, Washington DC.

49 G. Di Bella, L. Norton, J. Ntamatungiro, S. Ogawa, I. Samake & M. Santoro (2015), 'Energy Subsidies in Latin America and the Caribbean: Stocktaking and Policy Challenges', IMF Working Paper, nr 15/30.

50 Vergara et al. (2015), 'Zero Carbon Latin America: A Pathway for Net Decarbonisation of the Regional Economy by Mid-century Vision Paper', UNEP DTU Partnership.

51 CAF (2012), 'Nuevas oportunidades de interconexión eléctrica en América Latina', Colombia.



Periods of slow economic growth, political and legal uncertainty, expropriations and nationalisations of energy or mineral resources in Argentina and Bolivia have reduced Spain's FDI in the region.

strategic sectors including financial and insurance services, telecommunications, energy (power, gas and oil), mineral extraction and the building sector, among others.⁵²

After a recent bonanza, Spanish foreign direct investment (FDI) in Latin America has wavered. In 2015 Spain's gross FDI flows were largely directed towards Europe (45,07%) and North America (40,83%). However, Spain's gross FDI flows to Latin America were significant in 2015 (12,38%). In descending order, Chile, Brazil, México, Uruguay and Peru account for almost 78% of Spain's gross FDI flows to the region last year.⁵³ Periods of slow economic growth, political and legal uncertainty, expropriations and nationalisations of energy or mineral resources in Argentina and Bolivia have reduced Spain's FDI in the region.

Another important variable in terms of developing low-carbon business opportunities for Spanish companies are exports. Spain's exports to Latin America amounted to 6.2% of total exports in 2015.⁵⁴ Capital equipment, food, the automobile sector, chemical products, non-chemical semi manufactures, consumer goods and energy products are the key Spanish exporting sectors, accounting for over 90% of exports in 2013.⁵⁵

In terms of multinational companies (MNCs), Figure 2 below shows that in 2013 Ibx 35 companies obtained 22% of their revenues from the region. The banking sector MNC's shown in the Figure, with around 50% of their revenues coming from Latin America, energy companies with between 10% and 45% of their revenues originating in Latin America, or infrastructure companies with 29% or less of their revenue coming from Latin America, stand to benefit from emerging business opportunities in the region.

52 Adán Doval (2014), 'Historia reciente de las inversiones en América', Regional and Sectoral Economic Studies, vol. 14, nr 2, p. 157-176.

53 http://datainvox.comercio.es/principal_invox.aspx.

54 Ministerio de Economía y Competitividad (2015), 'Informe trimestral de comercio exterior. Tercer trimestre de 2015', http://boletin-secex.comercio.mineco.es/es-ES/enero-2016/Pdf/OK_Informe-ComexTrimestral-III-2015-con-Portada.pdf.

55 CEOE (2014), 'El sector exterior 2000-2013', http://www.ceoe.es/resources/image/sector_exterior_2000_2014_1.pdf.

Figure 2. Spanish MNCs' revenues from Latin America as % of global revenues, 2013

Firm	%over total	Firm	%over total
BBVA	50.6	Mapfre	24.6
Santander	51	NH Hoteles	10
Ferrovial	0.6	Telefónica	47.1
Iberia IAG	26.3	Red Eléctrica Española	4.9
Endesa	31.1	Cintra	9
FCC	14.4	Repsol YPF	18.5
Inditex	11.9	Acciona	30
Abertis	10.8	Gas Natural Fenosa	20
Iberdrola	12.8	Abengoa	46
Sacyr	8.9	Prisa	21.6
Inra	28.1	DIA	18
Duro y Felguera	45.6	Ebro Foos	37.8
Prosegur	74	OHL	36.9
Arcelor Mittal	20.8	Ibex 35 Companies	22

The above data regarding FDI, exports and revenues originating in Latin America provide reasons for a continued interest in further exploring business opportunities in the region.
Source: Doval (2014), p. 170.

Considerations for the Spanish private sector

Strong population growth, a substantial infrastructure gap, commitments to decarbonise Latin America's economies and Spain's expertise and experience in the region show how business opportunities abound in the region, especially in countries that offer greater legal security and political stability.⁵⁶

According to Spain's business association (CEOE), Spain's firms have experience and technological know-how in the deployment of mitigation and adaptation projects in Latin America. Spanish companies operating in renewables, energy efficiency and sustainable transport sectors, can benefit from the opportunities presented by the Paris Agreement and the SDGs. Spain's small- and medium-sized enterprises (SMEs) are experienced in waste management as well

⁵⁶ Doval (2014), op. cit., p. 157-176.



The International Energy Agency calculates that Latin America and the Caribbean will need US\$4 trillion in investment through 2035 to be able to satisfy the region's energy requirements.

as in the development of adaptation projects offered by the consulting sector, which could benefit from the development of national mitigation and adaptation plans.

The International Energy Agency calculates that Latin America and the Caribbean will need US\$4 trillion in investment through 2035 to be able to satisfy the region's energy requirements, especially in terms of renewable energy.⁵⁷ The abundance of renewable energy coupled with growing energy demand, regulatory institutions that respect international investments and the launch of national climate plans, provide the right environment for large-scale low-carbon investments, although current low oil prices are slowing down the transition.⁵⁸

There are numerous challenges for advancing low-carbon projects in Latin America. Large investment needs, predictable regulatory frameworks, licencing

and bureaucracy requirements in receiving countries and the existence of clear guidelines and mediation institutions (that fully respect existing laws and international norms when operating in indigenous territories) will shape, in addition to the economic outlook, the extent of Spain's low carbon investment in the region.

Some Spanish companies are lacking information on potential low carbon opportunities for their businesses in the region. Within the Spanish construction sector, there are companies that are currently unaware of existing business opportunities for them in Latin America in the areas of energy saving and energy efficiency. These companies could benefit from the analyses of national climate plans to tap into projects including those that encourage improvements in the thermal performance of buildings.

57 EFE (2016), 'IDB to Discuss Latin America's Energy Needs', 31/III/2016.

58 C. Octaviano et al. (2015), 'Climate Change Policy in Brazil and Mexico: Results from the MIT EPPA Model', Energy Economics, <http://dx.doi.org/10.1016/j.eneco.2015.04.007>.

Lastly, as regards government action to foster low-carbon development, Latin American policy-makers can improve the regulatory frameworks to encourage private investment in renewable energy. Success stories such as Honduras, which now has the second-greatest installed solar capacity in Latin America after Chile, can provide lessons for other countries.⁵⁹ The Spanish government through its foreign policy strategy, which supports Spanish energy companies abroad, could work in closer proximity to Latin America countries to locate renewable energy investment opportunities.⁶⁰

Conclusion

The Paris Agreement and the SDGs provide a framework to advance the transition to a low-carbon and resilient future. The required action on climate change can be

a catalyst for a better type of development rather than a burden, especially during an economic downturn. Despite recent progress made by renewable energy, these technologies are still facing a significant challenge vis-à-vis conventional fossil fuel generation capacity.⁶¹ In Latin America, the implementation of national climate plans, increasing government and citizen support for action on climate change and renewable energy, create the positive conditions for welcoming low-carbon investments that favour Spain's FDI and exports in the region. The Spanish private sector can capitalise on these opportunities and contribute to Latin American countries' efforts to implement the Paris Agreement and the SDGs. There is no time to lose.

59 Institute of the Americas (2016), 'Beyond Paris: Energy Transition in Latin America and the Caribbean'.

60 Ministerio de Asuntos Exteriores y Cooperación (2014), 'Estrategia de Acción Exterior. Gobierno de España', <http://www.lamoncloa.gob.es/espana/eh14/exterior/Documents/Estrategia%20de%20acción%20exterior.pdf>.

61 Frankfurt School-UNEP Centre/BNEF (2016), 'Global Trends in Renewable Energy Investment 2016'.

La Agenda 2030 en el Mediterráneo: un reto para España

Jesús A. Núñez Villaverde

Ante los desafíos que presenta una vecindad árabo-musulmana en búsqueda de salida al prolongado túnel en el que lleva décadas metida, la aprobación de un instrumento tan potente como la Agenda 2030 ofrece a España una seria oportunidad para contribuir a la mejora de sus niveles de desarrollo y seguridad.

Resumen

La Agenda 2030, que constituye un auténtico programa multidimensional para cualquier gobierno, supone para España una referencia de indudable valor para estructurar sus relaciones con el mundo árabo-musulmán sobre bases renovadas. Dado que para España, como para cualquier potencia media, el reto supera sus capacidades individuales, se impone la necesidad de sumar fuerzas con el resto de los miembros de la UE con el objetivo común de crear un espacio euro-mediterráneo de paz y prosperidad compartida.

Análisis

El balance de situación en la orilla sur y este del Mediterráneo, tanto en términos de desarrollo como de seguridad, es altamente inquietante. Los Estados ubicados en la región –entendida desde una perspectiva geoestratégica como el espacio que incluye al Magreb, a Oriente Próximo y a Oriente Medio– se caracterizan, con diferentes grados de intensidad, como territorios en los que buena parte de la población no logra satisfacer sus necesidades básicas, con una estructura social muy polarizada entre una reducida elite y una gran mayoría de personas excluidas o marginadas y sin posibilidad de ejercer plenamente sus derechos en entornos de autoritarismo trufado de arbitrariedad. Incluso en los casos en que no se ha producido un estallido generalizado de la violencia el recurso a la fuerza es, tanto por parte de las instancias gubernamentales como de actores no estatales, demasiado frecuente.

Sin entrar en consideraciones históricas –sea sobre los efectos de la colonización europea o del apoyo prestado durante décadas a gobernantes escasamente

comprometidos con el bienestar y la seguridad de sus ciudadanos– es obvio que la apuesta occidental con la región ha sido insuficiente y, en no pocos casos, negativa. Sin que eso signifique que seamos los únicos responsables de lo ocurrido, dado que la principal carga sigue recayendo sobre las espaldas de los gobiernos locales, es demasiado frecuente que se olvide la corresponsabilidad derivada de errores e inacciones propios ante dinámicas que finalmente han provocado efectos perniciosos de los que no podemos abstraernos.

Secuencialmente se ha basculado entre el olvido y el alarmismo, con fórmulas de escasa eficacia para atender a los desafíos que allí se plantean. Visto desde la orilla norte del Mediterráneo, el mundo árabo-musulmán aparece identificado fundamentalmente como un problema, una amenaza o un riesgo. A día de hoy la, por otro lado, escasa atención que recibe deriva de una visión reduccionista centrada obsesivamente en dos áreas: terrorismo internacional y presión migratoria.

Como resultado de esa equivocada aproximación y de la habitual pauta de comportamiento centrada meramente en gestionar los problemas (en lugar de aspirar a resolverlos), las medidas adoptadas han sido básicamente cortoplacistas y de mero parcheo, orientadas a responder coyunturalmente a sus efectos más visibles y llamativos. Mientras tanto, apenas se ha dedicado atención y esfuerzos a hacer frente a las causas estructurales que

determinan el preocupante balance social, político, económico y de seguridad de esos países.

El tono de las relaciones entre los países occidentales y el mundo árabo-musulmán ha ido adoptando con el tiempo un perfil netamente securitario. Por un lado, se pretende establecer barreras que ilusoriamente nos hagan invulnerables a los problemas que aquejan a nuestros vecinos del sur y este, tanto en clave violenta y terrorista como migratoria. Por otro, se repite infructuosamente el intento de “comprar” la colaboración de los gobiernos locales para frenar ambos fenómenos, aunque sea a costa de traspasar los límites que marcan nuestros valores y principios. Por último, se tiende a emplear la cooperación al desarrollo y la ayuda humanitaria como meros instrumentos paliativos del sufrimiento de amplios sectores de esas poblaciones y como contraprestación por los servicios realizados por esos gobiernos.

Aun así, ninguna de las fórmulas ensayadas hasta ahora –sean los Objetivos de Desarrollo del Milenio, los diferentes esquemas comunitarios (de la Política Global Mediterránea a la Unión por el Mediterráneo) y los que han respondido a iniciativas nacionales aplicadas por España– ha logrado aminorar la gravedad de los problemas internos en la mayoría de esos países, ni reducir las brechas de desigualdad que se registran en el espacio euro-mediterráneo.

A partir de esas consideraciones, la aprobación de la Agenda 2030 para el Desarrollo Sostenible –no específicamente diseñada para esta región– no debe ser entendida como la panacea o la fórmula mágica que definitivamente permitirá superar por sí misma todas las asignaturas pendientes. En todo caso, en términos positivos la Agenda es un auténtico programa omnicomprendivo para todos los gobiernos del planeta, tanto en clave interna como en sus relaciones con los demás gobiernos nacionales.

Atendiendo a su contenido –con objetivos y metas que van desde la lucha contra la pobreza hasta el cambio climático, pasando por la promoción de los derechos humanos, la prevención de conflictos violentos y el crecimiento económico– la Agenda establece, en principio, un marco útil para encarrilar la acción exterior de cualquier Estado interesado en la suerte del espacio euro-mediterráneo. Tres primeras e insoslayables condiciones para ello son: (1) asegurar una financiación acorde con la ambición del empeño a realizar (y los magros resultados de la Conferencia de Adís

Abeba sobre financiación del desarrollo, celebrada en julio del pasado año, generan considerables dudas sobre el particular); (2) lograr una adecuada coherencia de políticas para evitar que los efectos beneficiosos de una medida puedan quedar anulados por otra, respondiendo a dispares intereses corporativos no coincidentes en su finalidad última; y (3) apostar por la sostenibilidad, integrando las claves económicas, sociales y medioambientales y atendiendo a que las acciones emprendidas consigan consolidar capacidades que sobrevivan al impulso inicial.

Apuntes para España

España –una potencia media inmersa en graves problemas internos derivados de una crisis económica sistémica y de un modelo político exhausto– poco puede hacer en solitario para defender sus propios intereses y, mucho menos, para cambiar las complejas dinámicas que caracterizan hoy al Mediterráneo. Eso implica, por definición, que la opción más realista pasa por esforzarse en lograr que la agenda euro-mediterránea recupere el vigor del que gozó a mediados de la última década del



En términos positivos la Agenda es un auténtico programa omnicomprendivo para todos los gobiernos del planeta, tanto en clave interna como en sus relaciones con los demás gobiernos nacionales.



España debe aprovechar las buenas relaciones con el mundo árabe y la potencialidad de los esquemas ideados por Bruselas para activar la voluntad política y económica comunitaria hacia la región.

pasado siglo, alineándose con la política de la UE en la región. España no parte de cero, dado que ha ido articulando esquemas de relaciones tanto bi- como multilaterales con muchos de esos países; pero debe reconocer que sus medios son insuficientes para lograr resultados apreciables y que, en términos generales, el enfoque dominante ha estado lastrado por consideraciones securitarias centradas en el mantenimiento de la estabilidad a toda costa. España debe aprovechar las buenas relaciones con el mundo árabe y la potencialidad de los esquemas ideados por Bruselas para activar la voluntad política y económica comunitaria hacia la región, sirviendo como interlocutor privilegiado (pero evitando también empantanarse nuevamente en la competencia con otros socios comunitarios por puro afán de protagonismo). En esa línea conviene:

1. No tergiversar los objetivos básicos de la Agenda 2030, cayendo en la tentación de subordinarlos a otras estrategias que no sean el fomento del desarrollo global, la seguridad humana y el respeto de los derechos humanos.

2. Modificar el enfoque dominante, centrado en la estabilidad a toda costa, para pasar a otro que entienda que no puede haber seguridad sin desarrollo, ni desarrollo sin seguridad, ni ninguno de ellos si no hay respeto pleno de los derechos humanos. Es imposible establecer una fortaleza que nos haga invulnerables a lo que ocurre en nuestra periferia más inmediata. Lo que en ella suceda nos afecta muy directamente. Por tanto, por puro egoísmo inteligente (si no basta con apelar a los principios y valores que nos definen), es preciso contribuir decididamente al desarrollo y a la seguridad de quienes nos rodean, porque eso repercute muy directamente en nuestro mayor desarrollo y seguridad. La seguridad energética, a la que se suele subordinar buena parte de nuestra aproximación a la zona (con el añadido ya mencionado del terrorismo yihadista y de los flujos de población descontrolados), no puede sacralizarse hasta el punto de seguir aferrados a un statu quo que resulta insostenible y que supone el sufrimiento de millones de personas.

3. Entender que la tarea a realizar no puede ser secuencial, pensando en cómo

incrementar la seguridad en primer lugar, para encarar luego la agenda del desarrollo o la de los derechos humanos, sino que debe ser simultánea. Eso obliga a trabajar al mismo tiempo en los tres terrenos, otorgándoles el mismo nivel de importancia.

4. Asumir que si la “zanahoria” no es suficientemente atractiva resulta imposible modificar esquemas y pautas de comportamiento muy asentadas. En consecuencia, resulta prioritario garantizar fondos suficientes para mantener un esfuerzo prolongado en el tiempo, que no busque resultados inmediatos en terrenos que exigen planteamientos de “gota a gota” y que, para complicar todavía más la tarea, nunca garantizan resultados positivos.

5. Aceptar las limitaciones propias para atender a tantos frentes y, por tanto, priorizar entre todas las acciones y actores posibles, contando desde el principio que nuestras prioridades pueden no coincidir con las que tengan los actores gubernamentales de la zona y sus propias ciudadanías. Para ello es preciso, una vez más, establecer un eficiente mecanismo de coordinación entre los 28, aprovechando el valor añadido tanto temático como geográfico de cada uno. En ese sentido, cabe recordar que el Plan Director de la Cooperación Española 2013-2016 tan solo identifica a Mauritania, Marruecos, Población Saharaui y Territorios Palestinos como prioritarios, sin que nada permita suponer que en el siguiente haya opción real de aumentar significativamente ni el número de países ni el volumen de fondos. En términos temáticos las

prioridades que España destaca en su acción exterior hacia la región van desde la lucha contra la pobreza y la reducción de desigualdades hasta la sostenibilidad, las acciones basadas en derechos, el enfoque de género y la construcción de la paz.

6. Otorgar, en función de los condicionantes ya mencionados, especial relevancia a temas como:

a. La reducción de la insostenible brecha de desigualdades que se registra a ambos lados del Mediterráneo. Esas desigualdades constituyen el factor “belígeno” más potente y si no se reducen a niveles soportables –tanto las internas de cada país, como las que se detectan entre los distintos países de las tres subregiones mencionadas y entre todos ellos y la UE– no puede extrañar que se incremente el nivel de inestabilidad y de violencia.

b. La educación, tanto formal como informal, en todos sus niveles, no sólo para atender las demandas del mercado laboral sino también para formar ciudadanía.

c. El papel de las mujeres en todos los órdenes de la vida pública.

d. La creación de empleo, sobre todo para jóvenes, y medidas que faciliten el acceso a los mercados para poder comercializar los productos elaborados localmente.

e. El papel de las nuevas tecnologías, que por sí mismas pueden alterar el *statu quo* actual mucho más que cualquier otro factor a considerar.

f. La legitimidad de los responsables políticos locales frente a sus propias

poblaciones, en paralelo a la potenciación de una sociedad civil en condiciones de participar en el diseño e implementación de su propio desarrollo.

g. El protagonismo local en todas las fases de las acciones que finalmente se implementen, asegurando que la participación no queda reducida a los representantes gubernamentales, sino que también garantiza las aportaciones de la ciudadanía.

Conclusiones

España es, desde luego, un actor con importantes intereses y capacidades en el área euro-mediterránea. Cuando se compara con su activismo en la zona durante la primera mitad de la última década del pasado siglo, es evidente que ha perdido peso; pero aun así sigue siendo una prioridad de su política exterior. Por un lado, en clave energética nuestra dependencia de suministros es considerable y en la zona se ubican buena parte de las vías de tránsito que acercan los hidrocarburos a nuestro territorio. Por otro, su alto nivel de inestabilidad es una fuente de inseguridad propia inevitable. Ante esa situación no cabe enclaustrarse, sino renovar nuestro compromiso con la región, procurando sumar fuerzas con otros para mejorar sus niveles de desarrollo y seguridad y de respeto de los derechos humanos.

La Agenda 2030 nos ofrece una buena oportunidad para revitalizar el enfoque multilateral y multidimensional que se necesita para hacer frente a los considerables desafíos que plantea la

zona. Unos desafíos que, en todo caso, van más allá de lo que España puede hacer en solitario y de lo que la cooperación al desarrollo en sentido estricto puede abarcar. De ahí se deduce la necesidad de potenciar la cooperación entre los 28 para poder estructurar una respuesta común, partiendo de las lecciones aprendidas sobre la aplicación de los diversos esquemas de relaciones aprobados hasta ahora, incapaces de convertir a la región euro-mediterránea en el espacio de paz y prosperidad que reiteradamente ha planteado la UE.

Para modificar esa situación la clave no está tanto en crear un nuevo esquema de relaciones (los tres “cestos” de cooperación que contempla el Proceso de Barcelona –político y de seguridad, económico y financiero y diálogo social, cultural y humano– siguen siendo hoy tan válidos como en 1995), como en activar la necesaria voluntad política de los 28 para implementar plenamente lo que recoge el papel. La Agenda 2030 encaja perfectamente en esta línea. Para que sirva al fin perseguido debe, en todo caso, financiarse adecuadamente, lograr un mayor nivel de coherencia en las acciones a realizar y apostar seriamente por la sostenibilidad. De nosotros depende.

Francia en el *puzzle* europeo: retos y oportunidades para España

Raquel Montes Torralba

La larga crisis y las amenazas a la seguridad nacional están marcando la Presidencia de François Hollande. España debe estar atenta a los retos y oportunidades que supone la combinación entre el debilitamiento de Francia dentro de la UE y su persistente ambición exterior.

Resumen

La crisis económica y política que está atravesando Europa desde hace ya casi una década está transformando los equilibrios de poder dentro la Unión. La situación de Francia en ese sentido es paradigmática. La emergencia de Alemania como gran potencia económica ha desequilibrado el eje franco-alemán, situación que se ha agravado por el débil desempeño de la economía francesa, enfrentada a la necesidad de adoptar medidas que dinamicen la economía. Desde otro punto de vista, la creciente ola de inestabilidad

que amenaza la vecindad europea y la emergencia del terrorismo yihadista han revelado que Francia sigue siendo un actor global importante con pretensiones de seguir jugando sus cartas a nivel internacional y europeo. Entre ambos extremos se presentan una serie de retos y oportunidades que conviene tener en cuenta, particularmente desde España. En este análisis se aborda la política europea francesa durante los últimos años del gobierno de Hollande, los rasgos principales de su política exterior y las posibles estrategias de cara a las elecciones presidenciales de 2017. En las Conclusiones se apuntan algunas recomendaciones para España.

Análisis

Hollande y la crisis económica

Durante la campaña electoral, François Hollande se comprometió a dar un giro a las políticas europeas diseñadas bajo el signo de la austeridad¹ para hacer frente a la crisis económica. Así, frente al Pacto

¹ Jean-Pierre Darnis (2012), "François Hollande's Presidency: A New Era in French Foreign Policy?", IAI Working Paper, n° 12/19, Istituto Affari Internazionali.

Fiscal Europeo (Tratado de Estabilidad, Coordinación y Gobernanza) firmado en 2012, François Hollande propuso en uno de sus 60 compromisos de campaña contrarrestarlo con un Pacto de Crecimiento, dirigido a estimular la economía europea. Esta propuesta recibió una fría acogida por parte de Angela Merkel que en ese momento no estaba dispuesta a oír hablar de medidas que distrajeran a los países de sus compromisos en materia de disciplina presupuestaria. Sin embargo, la canciller alemana terminó por aceptar dicho pacto con el objetivo de facilitar el voto socialdemócrata (SPD) a favor del Pacto fiscal en el Bundestag. Así, el 28 de junio de 2012 los jefes de Estado y de gobierno anunciarían un acuerdo por el que la UE se comprometió a inyectar 120.000 millones de euros en la economía europea, particularmente a través de la redistribución de fondos estructurales no utilizados y el aumento de la capacidad de la BEI para financiar proyectos en infraestructuras, de ayuda a las pymes y en el campo de la innovación. Anotado por el gobierno socialista francés como un compromiso relativamente satisfecho, la opinión pública y particularmente el contexto económico le otorgaron una evaluación mucho más moderada, pues las medidas adoptadas tuvieron un impacto marginal en la economía europea.

Una segunda versión de este compromiso de “reorientación” europea llegó en 2014 con la elección de la nueva Comisión. Habiéndose comprometido en 2012 a defender un presupuesto europeo para

el período 2014-2020 que permitiera el desarrollo de grandes proyectos (en infraestructuras, energía, instrumentos financieros), se vio pronto llamado a la realidad ante la contracción del presupuesto para dicho período. A pesar de este panorama negativo en relación con sus ambiciones, François Hollande presentó con motivo del Consejo Europeo de junio de 2014, previa consulta con los demás líderes social-demócratas, su “Agenda para el crecimiento y el cambio en Europa” destinada a conformar las prioridades de la nueva Comisión. Aunque la Agenda presentada tenía cinco² puntos, estaba destinada principalmente a lograr dos objetivos: estimular la inversión en Europa y lograr una mayor flexibilidad presupuestaria a cambio del voto al candidato de la derecha para presidir la Comisión, Jean-Claude Juncker. Este movimiento se saldará con el famoso “Plan Juncker” en noviembre de 2014 destinado a movilizar 315.000 millones de euros a lo largo de tres años, cuyos resultados todavía están por llegar. Teniendo en cuenta el clima económico actual, parece que tampoco este Plan vaya a provocar el impacto esperado –y vendido– en la economía europea.

La flexibilidad acabó por llegar para Francia tras un tenso tira y afloja con la Comisión que le exigía mayores esfuerzos para lograr el equilibrio presupuestario. Finalmente, se otorgó a Francia un período extraordinario, hasta 2017, para llegar al 3% de déficit establecido. Según algunas interpretaciones, este objetivo –obtener una mayor flexibilidad presupuestaria por

2 (1) Una política orientada al crecimiento; (2) lucha contra el desempleo juvenil; (3) una política europea de la energía; (4) control de los flujos migratorios; y (5) simplificación para las instituciones.



A pesar de la apuesta europea de Hollande a su llegada a la presidencia, los resultados son más bien pobres en relación con las aspiraciones y han dejado en la opinión pública la idea de que el gobierno ha sido incapaz de hacer frente a los designios de una Europa austera y alemana.

parte de Bruselas para un país en situación comprometida entre los débiles resultados económicos y los equilibrios de política interna— habría marcado el perfil bajo de Hollande, es decir, su alineación con la política de Merkel, en algunos momentos clave de la evolución de la crisis económica europea. Éste fue el caso, por ejemplo, en 2012 cuando España e Italia, acuciados por los ataques de los mercados, pidieron una protección a Europa, que sólo llegaría gracias a la intervención de Draghi, previa cesión de Alemania, al anunciar que haría todo lo necesario para salvar el euro, o la crisis de Chipre en 2013. Otro momento llegó con la crisis griega de 2015 cuando Alemania y Francia se repartieron los papeles: Alemania, inflexible, dejó entender que sería capaz de asumir la salida de Grecia del euro y Francia en su papel de defensora del proyecto europeo, instó más amablemente a Tsipras a reconsiderar sus posiciones. Este política más realista y menos combativa le habría valido a Francia no sólo el apoyo de Alemania, necesario

para obtener unas condiciones más flexibles en sus planes de ajuste, sino también para mantener la sombra de la duda alejada de su economía, precisamente en los peores momentos de la crisis que afectaba principalmente a los países del sur de Europa.

Así, a pesar de la apuesta europea de Hollande a su llegada a la presidencia, los resultados son más bien pobres en relación con las aspiraciones y han dejado en la opinión pública la idea de que el gobierno ha sido incapaz de hacer frente a los designios de una Europa austera y alemana, ya sea por incapacidad del presidente de imponerse, lo que revelaría una pérdida del peso de Francia con respecto al eje franco-alemán, ya sea porque consideran que la izquierda y la derecha han dejado de manifiesto durante estos años que ya no representan ninguna alternativa en materia de política económica. Ambas interpretaciones han venido a converger sobre el discurso del Frente Nacional

que recurre frecuentemente a ambos argumentos para tratar de seducir a los votantes franceses más insatisfechos con una Europa que parece ofrecerles menos y privarles de más. Como se verá más adelante, este malestar ha hecho también emerger toda una serie de movimientos de protesta contra la gestión socialista, cuyo fenómeno más visible es la *Nuit Debout* y que amenazan con pasar factura al presidente francés de cara a las próximas elecciones de 2017.

La política exterior

Si en materia económica la política francesa de los últimos años ha sido modesta, la política exterior deja un saldo muy diferente. La difícil situación internacional ha afectado directamente a Europa, particularmente a través de su vecindad con la Crisis de Ucrania desencadenada a finales de 2013 y la debilitación de los países del sur del mediterráneo como consecuencia de la extensión del fenómeno del yihadismo y la inestabilidad dejada por las primaveras árabes. En todos los casos, la implicación de Francia ha sido indiscutible, destacándose como un actor activo y pro-activo, movido por una agenda propia. Si el gobierno de Hollande ha sido denostado en muchos aspectos, la opinión pública le reconoce un valor a la política exterior: haber sabido erigirse en *chef de guerre*, intentando colocar a Francia en el centro del tablero mundial. Aunque en ciertas ocasiones el impacto de la acción francesa ha sido más leve de lo esperado, siendo apartada por los juegos de poder de las grandes potencias,

ha sido el único país europeo que ha hecho un esfuerzo de envergadura por responder a la crisis internacional. Además, ha vuelto a poner sobre la mesa una cuestión que hasta hace poco se pensaba olvidada: la defensa europea.

Desde 2013 Francia ha puesto en marcha cinco operaciones mayores en el exterior:

1. Operación Serval en Mali (lanzada en enero de 2013) y destinada a frenar la ofensiva yihadista en el sur del país y preparar el terreno para la puesta en marcha de la Misión Internacional en Mali (MINUSMA) y la Misión de Formación de la UE³ (EUTM). El gobierno francés está apoyado en la operación Serval por ocho países: Alemania, Bélgica, Canadá, Dinamarca, el Reino Unido, España, EEUU y los Países Bajos.

2. Operación Barkhane. Fue lanzada en agosto de 2014 en cinco países de la zona del Sahel: Mauritania, Mali, Níger, Chad y Burkina Faso. Dadas las particularidades de la región, los jefes de Estado y de gobierno de dichos países decidieron poner en marcha un marco de cooperación en materia de desarrollo y defensa conocido como G5 Sahel, con el que Francia desarrolló una reorganización de la intervención Serval para ampliarla a dicho territorio, lo que dio lugar a la operación Barkhane destinada a combatir el terrorismo yihadista. En esta operación va a seguir participando España.

³ Los principales contribuyentes a esta Misión son España, Alemania, Bélgica y Francia. Véase <http://www.senat.fr/ga/ga125/ga1254.html>.

3. Operación Sangaris en la República Centroafricana (diciembre de 2013). En este caso se desarrolla en el marco de la resolución 2127 del Consejo de Seguridad de Naciones Unidas. El objetivo es poner fin a una escalada de violencia y prevenir una catástrofe humanitaria en el país. La intervención permitió posteriormente el despliegue de la MINUSCA. Francia contó con el apoyo de varios países para llevar a cabo esta misión: el Reino Unido, Bélgica, Lituania, España, Polonia y EEUU.

4. Operación Chammal. Lanzada en septiembre de 2014 en el marco de la resolución 2170 del Consejo de Seguridad de Naciones Unidas como parte de una coalición internacional liderada por EEUU y destinada a apoyar a las fuerzas armadas iraquíes en su lucha contra Daesh en territorio iraquí y sirio. En este caso, España participa en labores de entrenamiento e instrucción del ejército iraquí.

5. Ataques aéreos en Siria. Si la operación Chammal se desarrolla a petición del gobierno iraquí y respaldo de la ONU y en coordinación con otros aliados, los ataques aéreos en Siria son conducidos de manera independiente y unilateral a partir de septiembre de 2015 invocando la legítima defensa. Esta intervención en Siria ha sido particularmente delicada para Francia, que siempre ha buscado una acción exterior respaldada por la legalidad del sistema multilateral (recordemos su posición frente

a la Guerra de Irak en 2003). En este caso, no ha existido mandato de Naciones Unidas ni la intervención ha sido solicitada por el presidente sirio y la razón aducida fue la de atacar las estructuras del Estado Islámico que preparaban atentados contra Francia, argumento que se vio reforzado poco tiempo después con el atentado en París cometido el 13 de noviembre de 2015. Esta situación provocó en un primer momento la reacción de una parte de la opinión pública que percibió los ataques como una consecuencia de la política intervencionista francesa pero pronto estas críticas fueron disipadas ante la gravedad de los acontecimientos y el descubrimiento por parte de la opinión pública de una amenaza terrorista mucho más estructurada, lo que confirmaba la versión del gobierno.

Tras los atentados del pasado 13 de noviembre, Francia invocó el artículo 42.7 del TUE⁴ para solicitar la solidaridad europea. Dada la naturaleza general y bilateral de este artículo pronto se declinó en dos solicitudes concretas: una colaboración en las intervenciones llevadas a cabo en Irak y Siria y/o contribuciones que permitiesen el alivio a las intervenciones francesas en otros escenarios. Sin precedente en su aplicación, esta llamada a la solidaridad ha tenido consecuencias concretas sobre las demandas francesas, al conseguir la movilización de la ayuda prestada por los socios europeos. Aunque el aporte ha sido irregular⁵ (no hay que olvidar la naturaleza

4 Para entender las especificidades del artículo 42.7, véase Félix Arteaga (2015), "La solidaridad española con Francia y el artículo 42.7 del Tratado de la UE", ARI nº 69/2015, Real Instituto Elcano, Madrid, 23/XI/2015.

5 El Reino Unido reforzó su respuesta en Siria (en diciembre se sumó a la coalición internacional autorizando el Parlamento la intervención en Siria), ha propuesto incrementar su acción para apoyar la Fuerza Multinacional Mixta para luchar contra Boko Haram y considera la posibilidad de apoyar la operación Barkhane; Suecia anunció en diciembre su contribución en transporte aéreo, el refuerzo de su participación en Mali y el mantenimiento de su compromiso en República Centroafricana; en el caso de Alemania, además de la intervención de las fuerzas armadas para luchar contra Daesh con un máximo de 1200 hombres, ha decidido también reforzar su apoyo militar en Irak, en la formación de Peshmergas (combatientes kurdos contra Daesh) con 150 efectivos y en África con el envío de 650 soldados en apoyo a MINUSMA; Bélgica ha desplegado la fragata Leopoldo I junto al portaviones francés Charles de Gaulle en apoyo a una misión contra Daesh durante 50 días; y otros países (Estonia, Letonia, Lituania y Eslovaquia) han contribuido con el envío de efectivos para reforzar las operaciones.

bilateral del instrumento) el Quai d'Orsay se manifiesta satisfecho por lo logrado hasta ahora, citando el aporte alemán como paradigmático. Alemania decidió sumarse el pasado diciembre a la coalición internacional que lucha contra Daesh en Siria, a pesar de las fuertes reticencias contra esta intervención, alegando entre otros, la invocación del artículo 42.7 por parte de Francia. Aunque se prevé que el aporte alemán tenga un impacto limitado, París aprecia fundamentalmente la naturaleza política de su compromiso.

A más largo plazo, esta primera puesta en marcha de la cláusula de asistencia mutua hace resurgir un viejo tema que ha constituido una de las principales reivindicaciones francesas en materia de seguridad: que la UE se dote de una defensa más estructurada e independiente de la OTAN.⁶ El propio ministro de Defensa francés declaró el 17 de noviembre junto a Federica Mogherini que esta elección había sido un “acto político” al haber dado prioridad a un instrumento europeo por encima de los dispuestos por la OTAN. Sin embargo, el hecho de que se haya elegido una herramienta de carácter bilateral parece poner límites a las intenciones de Francia de ceder su ejecución a las instituciones europeas. En este caso, es importante observar cómo dichas instituciones van a tratar la puesta en práctica del artículo 42.7, siendo una primera pista la resolución del Parlamento Europeo del 21 de enero de 2016: “(el PE) considera que la actual activación del artículo 42, apartado 7, del TUE debería ser el catalizador para desplegar el potencial de todas las

disposiciones del Tratado relacionadas con la seguridad y la defensa”. La estrategia global de la UE en política exterior y de seguridad que debe ser presentada por la alta representante en junio de este año será un elemento clave para observar las repercusiones y posible codificación de dicho instrumento a nivel europeo.

En otro orden de cosas, pero estrechamente relacionado, esta política exterior también ha reportado a Francia varios beneficios extraordinarios. En primer lugar de orden económico, pues la industria de defensa podría llegar en 2015 a unos niveles de exportación de 15.000 millones de euros (en 2012 fueron 4,700 millones). Al mismo tiempo, la Comisión Europea ya ha anunciado que otorgará más flexibilidad a los Estados miembros que vean sus objetivos presupuestarios desbaratados ante las nuevas prioridades en materia de defensa. Esto ha permitido que París se libere de unos condicionamientos que aprecia muy poco y ante los que se muestra muy reacia. Por último, si el gobierno francés ha brillado por su ausencia durante la crisis de los refugiados en la que Alemania ha debido tomar la iniciativa sin apoyarse en París, Francia replica que ella se está encargando de tomar la iniciativa en el exterior, enfrentándose a la lucha contra las organizaciones terroristas en África y Siria/Irak que se encuentran en el origen de esta ola masiva de refugiados. Este discurso, además, refuerza la posición francesa que demanda una visión global de la seguridad en Europa que vaya al origen de los problemas, lo que requiere una implicación exterior.

6 J. Legrand (2015), “Will CSDP Enjoy ‘Collateral Gains’ from France’s Invocation of the EU’s ‘Mutual Defence Clause’?”, DG EXPO/B/PolDep/Note/2015_338, diciembre, Dirección General para la Política Exterior, Parlamento Europeo.

Estas cuestiones son importantes porque si Francia ha considerado la UE como un trampolín o como un multiplicador⁷ de su poder en el mundo, en la Europa de 2016 el ámbito con el que Francia todavía puede soñar como su terreno preferencial, además por explorar, es el de la seguridad y la defensa. Frente a una Europa económica bajo los designios alemanes, Francia sigue queriendo ser vista como una potencia militar y diplomática con intereses globales. Tras los atentados de París, los esfuerzos diplomáticos por reconstruir una alianza internacional alternativa bajo el liderazgo francés no le otorgaron los resultados esperados pero mostraron su firme intención de seguir contando en el mapa mundial. Esto, por razones obvias, sólo lo podrá hacer si cuenta con los socios europeos como masa crítica –pero sobre todo acrítica– que la respalde. Las intervenciones internacionales mencionadas anteriormente, en las que Francia cuenta con el apoyo de varios socios europeos y, por cierto, muy particularmente de España, podrían entenderse dentro de esta estrategia. Este elemento es importante tanto más cuanto el clima internacional parece consolidar la fragmentación (regreso a una lucha de poder entre EEUU y Rusia) mientras que el terrorismo yihadista y la inestabilidad en el mundo árabe hacen prever una amenaza que ha llegado para quedarse. Si tras la caída del muro de Berlín Europa dejó de lado el pilar de la seguridad para concentrarse en convertirse en una potencia económica, ahora podría ser el momento

de que esta política vuelva al centro de atención y Francia podría –y querría– tener un papel fundamental en ese proceso.

Francia en el horizonte 2017

En este contexto, Francia celebrará sus próximas elecciones presidenciales hacia mitad de 2017. Aunque todavía es demasiado temprano para hacer pronósticos electorales, lo que parece claro es que la UE será uno de los elementos centrales de esta campaña –incluso si está ausente–. En primera línea se encuentra el Frente Nacional, que ha hecho de su posicionamiento anti-UE y del descontento general generado por el ambiente de crisis de los últimos años una de las señas de identidad de su partido. Sin embargo, es importante notar que la eurofobia no se limita a este partido de extrema derecha, también tiene su eco en una parte de la izquierda muy crítica con “esta” Europa, motivo principal por el que se votó en contra de la Constitución europea en el referéndum celebrado en 2005. La cuestión fundamental será cómo el Frente Nacional plasmará concretamente ese descontento en propuestas: la salida del euro sería considerada una opción demasiado radical, pero otras versiones más *soft* de esta idea podrían atraer a más votantes hacia su partido. Según una encuesta⁸ realizada por la Universidad de Edimburgo a principios de febrero a propósito del Brexit, sólo un 45% de los franceses se mostró contrario a la salida de Francia de la UE en el caso de que un referéndum parecido se realizase en su

7 Olivier Rozenberg (2015), “La France à la recherche d’un récit européen”, *Question d’Europe*, n° 345, Fundación Schuman, 23/11/2015.

8 J. Eichhorn, C. Hübner y D. Kenealy (2016), “The View from the Continent: What People in Other Member States Think about the UK’s EU Referendum”, Universidad de Edimburgo.



La estrategia de Hollande hasta la fecha ha sido condicionar su reelección a la mejora general de la economía, reducción del desempleo y mejora de los indicadores macroeconómicos.

país, con el 33% a favor y un 22% no dando su opinión. En cambio, en Alemania el 60% de los electores se mostraron favorables a permanecer en la UE, en Polonia el 66% y en España el 68%.

La estrategia del presidente socialista para obtener un segundo mandato va a jugarse a otro nivel. Si, como vimos al inicio, la pasada campaña electoral François Hollande prometió que su gobierno llevaría a cabo una reorientación de la UE, los magros resultados en esta área a lo que se suma la delicada situación interna, hacen suponer que Europa pasará a un segundo plano táctico en la campaña. La estrategia de Hollande hasta la fecha ha sido condicionar su reelección a la mejora general de la economía, reducción del desempleo, cuya tasa sobrepasa actualmente el 10% (24% para los jóvenes entre 15 y 24 años) y mejora de los indicadores macroeconómicos. Para sanear la economía y llevar a cabo este objetivo, el gobierno ha implementado una serie de reformas

que han resultado muy controvertidas, particularmente en el seno del Partido Socialista y entre otros grupos a la izquierda de la izquierda, que acusan a Hollande de traicionar los valores socialistas. Elegido como “subóptimo” tras la retirada forzosa del mapa político del que se esperaba que fuera el próximo presidente socialista, Dominique Strauss-Kahn, supo imponer su imagen de presidente “normal” frente a los excesos de Nicolas Sarkozy. Pero medidas como el pacto de responsabilidad,⁹ la nueva ley del empleo,¹⁰ las medidas de seguridad propuestas tras los atentados del 13 de noviembre¹¹ e incluso los nombramientos de Manuel Valls y Emmanuel Macron como primer ministro y como ministro de Economía, dos figuras de izquierda muy alejadas en sus posiciones del ala más tradicional de la izquierda (por ejemplo, de Martine Aubry, promotora de la ley que redujo la semana laboral a 35 horas), han dado al traste con la normalidad buscada y han sembrado la discordia dentro del grupo socialista. Cada vez con más fuerza *les*

9 El pacto de responsabilidad tiene por objetivo aumentar la competitividad de las empresas y estimular el empleo a través de la reducción de la fiscalidad y el coste del trabajo. Para financiar estas medidas se previó el aumento del IVA y del gasto público.

10 La reforma prevé, entre otras cosas, flexibilizar la jornada laboral, liberándose con ello del corsé de las 35 horas semanales, una auténtica bandera de la izquierda francesa.

11 Entre ellas, la más controvertida ha sido la retirada de la nacionalidad francesa para los autores de actos terroristas. La oposición más visible vino de la propia ministra de Justicia, Christianne Taubira, que presentó su dimisión ante las discrepancias con el ejecutivo.

frondeurs (“los rebeldes”) reclaman unas primarias que, sin duda, pondrían en peligro a Hollande en caso de que decidiera volver a presentarse como candidato para 2017. En este contexto, el movimiento estudiantil *Nuit Debout*, surgido como protesta contra la ley del empleo, ha tomado alas y es visto tanto por la izquierda como por la derecha como un signo más del ambiente de ingobernabilidad que amenaza al país a un año de las elecciones. Asociado al movimiento de los Indignados y *Occupy Wall Street*, su repercusión va a depender de la capacidad de traducir sus demandas en un programa político, como lo hizo Podemos en España, sin ser absorbido por ninguna de las formaciones de izquierda a las que podría interesar servirse del apoyo que goza entre el electorado más joven.

En este contexto, la apuesta del gobierno ha sido muy arriesgada: dar una imagen liberal y reformista para atraer a los votantes de centro, obligando con ello a la derecha a adoptar medidas más radicales para desmarcarse. Ganando a la derecha en su propio terreno, ésta quedaría acorralada entre el Partido Socialista y el Frente Nacional. La propuesta de fuertes de medidas de seguridad tras los atentados del 13 de noviembre como la retirada de la nacionalidad francesa (que acaba de ser abandonada por el gobierno) y la política exterior reforzarían esta interpretación. Sin embargo, esta estrategia podría resultar ser un castillo de naipes si como líder de la derecha se impone una figura más consensual. En el caso de resultar acertada, todavía quedaría por ver cómo Hollande

podría unir tras de sí a una izquierda tan dividida, y además tendría como efecto colateral el reforzamiento del Frente Nacional.

Por parte del principal partido de la oposición, Los Republicanos, la estrategia es mucho menos precisa dado que aún deben celebrarse unas primarias para elegir al candidato de 2017. Sin embargo, casi todos los “elegibles” han manifestado su voluntad de imponer un programa de reformas económicas mucho más completo que el socialista, con menos “concesiones” frente al descontento popular. De esta manera, el movimiento *Nuit Debout* y las disputas en el interior del partido socialista habrían favorecido a la derecha, reforzando la imagen de un presidente debilitado e incapaz de imponerse. En términos de política europea, en enero de este año, Nicolas Sarkozy, líder del partido de oposición Los Republicanos y ex presidente del gobierno, hizo unas declaraciones que tuvieron un recorrido de pre-campaña electoral al afirmar que “Schengen está muerto”,¹² entre otras críticas a la UE, lo que da una idea general de su posible posicionamiento en campaña.

Por último, aunque parece que la política nacional va a acaparar toda la atención, factores como la gestión del reparto de refugiados, la implementación del acuerdo UE-Turquía y la gestión de seguridad y la lucha contra el terrorismo van a seguir resurgiendo durante en los próximos meses para formar parte del debate electoral.

¹² Véase <http://www.lefigaro.fr/flash-actu/2016/01/06/97001-20160106FILWWW00406-schengen-est-mort-selon-sarkozy.php>.

Conclusiones

Oportunidades para España

Las relaciones entre España y Francia han sido cordiales durante los últimos años. Si la llegada de un gobierno socialista al Elíseo pudo despertar al inicio la esperanza de un cambio de rumbo de la política de austeridad reinante en Europa, esto no se produjo de la manera tan significativa como pudo esperarse en un primer momento, aunque influyó en un clima general más favorable (nueva Comisión, cambio de postura del BCE y llegada de Renzi al ejecutivo italiano). Ambos países, interesados en implementar una política económica que saneara las cuentas públicas y alejara al fantasma de los mercados, particularmente en el caso de España, se dedicaron a esta tarea, que pasaba necesariamente por Berlín. Las cumbres franco-españolas¹³ que se llevaron a cabo de manera anual sirvieron para dejar constancia del buen entendimiento y abrir vías de diálogo entre ambos. La lucha contra el terrorismo, eje de la cooperación entre ambos países y los proyectos en materia de

infraestructuras, muy particularmente en el ámbito de la energía, plasmaron el deseo de seguir profundizando la integración, aunque en materia energética la situación todavía dista de ser percibida de la misma manera a ambos lados de los Pirineos: para España es vital que Francia colabore más proactivamente en la apertura de nuevas vías que la integren¹⁴ al resto de Europa tal como queda plasmado en el carácter prioritario de los proyectos financiados por la UE, que tienen por fin no sólo beneficiar a España sino a Europa en su conjunto, dados los objetivos de seguridad energética y de mejora del mercado interior de la energía. Es, por ello, que España debe seguir buscando el apoyo de la UE para vencer las reticencias francesas.

Dicho esto, varios factores pueden tener un impacto en las relaciones franco-españolas, abriendo nuevas oportunidades o desafíos:

1. Re-equilibrios de poder en Europa. Si el eje franco-alemán es el motor europeo, este eje ha ido evolucionando a lo largo

Las cumbres franco-españolas que se llevaron a cabo de manera anual sirvieron para dejar constancia del buen entendimiento y abrir vías de diálogo entre ambos países.

¹³ Laia Mestres (2014), "Las relaciones estratégicas entre España y sus socios europeos: el futuro de las cumbres bilaterales con Alemania, Francia, Italia y Polonia", Estrategia Exterior Española, nº 9/2014, 14/III/2014, Real Instituto Elcano, Madrid.

¹⁴ Para el sector de la electricidad, la UE se fijó como objetivo el 10% en el nivel de interconexión para 2020, pero España se encuentra lejos de dicho criterio y es uno de los 10 países que siguen permaneciendo por debajo de ese objetivo. En materia de gas, España se estado dotando desde hace más de una década de un sistema sólido de abastecimiento a través del desarrollo del GNL y de las interconexiones terrestres, con lo que podría contribuir notablemente al objetivo de diversificación del abastecimiento y seguridad energética europea.



Con la crisis de deuda en la Eurozona los países del sur vieron no sólo su economía gravemente afectada sino su reputación dentro de la UE, como fue el caso con España.

de las diversas olas de integración y se ha ido equilibrando en base a que cada una de las partes ha promovido la entrada de nuevos Estados miembros afines. Aunque la adhesión de España fue en un primer momento combatida por Francia dada la posibilidad de competencia en algunos sectores, pronto descubrió que la cooperación en algunos aspectos era más beneficiosa para promover sus objetivos. En líneas muy generales, el equilibrio se produjo entre una Francia al frente de los países del sur –que además contaba con dos de los más grandes, Italia y España– y Alemania a la cabeza de los países del norte-este. La crisis económica desequilibró la balanza hacia uno de los lados: con la crisis de deuda en la Eurozona los países del sur vieron no sólo su economía gravemente afectada sino su reputación dentro de la UE, como fue el caso con España. En cierto sentido, con esta crisis Francia quedó a la cabeza de los perdedores. Casi una década después de aquellos acontecimientos, una nueva crisis parece afectar a Europa y esta vez parece provenir del flanco oriental: el conflicto con Rusia a propósito de Ucrania, la crisis de los refugiados y el auge de los movimientos

conservadores-populistas que ha roto las filas del lado alemán. Este nuevo giro del eje puede representar una oportunidad tanto para España como para Francia de manera independiente y también conjunta.

2. España ha vuelto a tener números positivos en su economía. Aunque ello todavía no se ha traducido en una mejora sustancial de algunos elementos críticos como el empleo o los objetivos de déficit acordados por Bruselas, España puede reclamar con más fuerza medidas necesarias para el estímulo de la economía que consoliden el crecimiento y equilibren los aspectos negativos de las políticas de ajuste fiscal, haciendo hincapié en el modelo social europeo como una de las señas de identidad de la Unión. Esta demanda podría inscribirse en el marco de una política europea más ambiciosa, que le dé un nuevo impulso a Europa, en la línea de lo reclamado por Francia durante los últimos años. El progresivo cambio de signo en el gobierno de las capitales europeas, en su mayoría conservadoras en 2012, podría facilitar el encuentro de un discurso común y reforzar al gobierno francés.

3. También en materia de política exterior, España podría tener una política más ambiciosa más allá de su área “natural” de influencia en América Latina. En estos momentos España es miembro no permanente del Consejo de Seguridad de Naciones Unidas y ha sido invitada a integrar el grupo internacional de apoyo a Siria en gran medida por su capacidad para labrarse la confianza del mundo árabe. Ambas son oportunidades que España debería aprovechar plenamente y hacer valer ante sus socios europeos, particularmente ante Francia, con quien tener objetivos convergentes ha resultado beneficioso. La inclusión de España en el G20 como invitado permanente desde 2008 bajo iniciativa francesa es un buen ejemplo de ello. El apoyo que actualmente presta España al despliegue francés en África es otra ventana de oportunidades para seguir desarrollando su política exterior. Ello requiere no sólo acción sino también comunicación: si la mayor parte de la opinión pública francesa está bien al corriente de las tensiones entre Madrid y Barcelona o las tasas de desempleo españolas, de manera general se desconoce que España es uno de los principales aliados en sus operaciones en África o que la cooperación bilateral entre ambos países en materia de terrorismo es un modelo que puede ser exportado a Europa u otras áreas geográficas azotadas por el terrorismo. Tener una política exterior más ambiciosa pasa también por una estrategia de comunicación más ambiciosa.

Francia se adentra en un período determinado por las elecciones de 2017 y esto va a condicionar sin duda su agenda europea y bilateral, pero no va a impedir que ambos países sigan colaborando en aspectos de interés común, como la política anti-terrorista –que ambos anunciaron durante su último encuentro– o el Mediterráneo. Más allá de ello, España debería jugar sus bazas y saber posicionarse como aliado de cara a un nuevo ciclo político que comienza.

Morocco: a singular path in a troubled region

Youssef Amrani

Since 2011 the Middle East and North Africa (MENA) region has been grappling with many hotbeds of instability, internal strife and an existential struggle against extremist terrorism.

The region has transitioned from the great hopes for change towards a spiral of fragmentation, insecurity and fragility and continues to face complex emergency situations on an unprecedented scale. The conflicts caused untold damage to human lives and physical infrastructures, as 15 million people have fled their countries. Syria today is an increasingly fragmented nation and the humanitarian situation remains extremely challenging.

The picture is no brighter in Iraq, where the deteriorating security situation and armed conflict in the country have caused new waves of internal displacement. In Libya, only a political solution, inclusive dialogue and democratic and representative institutions, within the framework of Libyan national unity, territorial integrity and sovereignty can help resolve the serious crisis gripping the country. It was with

this in mind that all warring Libyan parties agreed at the end of December 2015, in Skhirat (Morocco), on the formation of the Government of National Unity, which is an important step on the path to peace and stability.

Power vacuums across the region, porous borders and fragile states have enabled new players to gain momentum and territory: the terrorist groups, which control large swathes of land and significant segments of the population. The proliferation of such non-democratic and violent forces in the region is a serious threat to the idea of a nation state. They are intent on constructing alternate political realities.

All this geopolitical mess confirms that no state or multilateral actor, however powerful it may be, can impose on its own solutions to overcome the crisis. It also confirms that military interventions, when not backed by post-conflict political support, have led to major crises not only in the countries concerned but also in their respective neighborhoods.

Within this particular regional geopolitical context, Morocco, under the leadership of

King Mohammed VI, chose its own path and resolved to work towards consolidating its democracy. Indeed, at a time when political transitions evolve in extremely tense conflict situations, Morocco has confidently pressed ahead with its political agenda, endeavouring since the country's independence to foster a liberal, multiparty environment conducive to strengthening the Rule of law while displaying a firm commitment to international democratic principles, in full harmony with the country's traditions of tolerance and openness.

The Moroccan global approach is different, unique, in that it capitalises on four elements: stability, vision, effective transformation and internationally-gained trust. These make Morocco's democratic path unique and successful.

Stability

There are a number of key factors which make Morocco's democratic path unique and successful, including its longstanding commitment to building democracy and its enduring option for modernity, political pluralism and economic liberalism.

The new Constitution adopted in July 2011 enshrined this continuous reform process and gave it a strong impetus, confirming its irreversible nature. This has resulted in a purely homegrown reform process, built on a specific approach with a special emphasis on inclusiveness, participation and ownership, which ensure its long-term sustainability.

Morocco has always considered change an opportunity for improvement, rather than wasting time and effort resisting it. In this respect, the advanced regionalisation plan to promote integrated, sustainable economic, social, environmental and cultural development reflects Morocco's commitment to building a strong and diversified national economy which can generate wealth, create jobs and achieve social justice for all.

The country has reached such a level of institutional consolidation that the vast majority of its citizens and political, social and civil society actors are willingly engaged in contributing to the country's development through its institutions, which is a major step in its democratic transition process.

Morocco has also made significant progress in economic development and environmental protection. Despite the challenges posed by the international economic crisis, over the last decade there have been creditable results in terms of GDP growth and the development of the people's well-being through enhanced access to basic services, education, healthcare and wealth-generating activities.

The vision for the nation's future

This global vision for the nation's future is based on the firm commitment to build a social, participatory and inclusive democracy. Such a vision stems from a specific Moroccan model that accommodates its own needs and reflects its unique identity. King Mohammed VI's clear vision seeks to cover all aspects of human

development by promoting, side by side, the two essential pillars that are economic and political development. Efforts to build a modern society include the adoption of several major sectoral strategies such as the Green Plan, which aims to create 1.5 million additional jobs in the agricultural -sector within 10 to 15 years, the Emergence Plan, which established a roadmap for 2020 for potential high-growth sectors like offshoring and aerospace, the tourism 2020 plan and many others.

To promote these industries, Morocco has major assets, including its strategic geographical position and world-class infrastructure, besides a skilled and cost-competitive workforce. The country offers strong incentive packages and financial support to attract international investors and business people. It has chosen to be closely connected to Europe, hence the Advanced Status it enjoys with the EU. Thus, beyond the strategic dimension and the mere logic of free trade between the two parties, Morocco

seeks to achieve a stronger integration of its political, economic and social structures with the EU's.

Effective transformation

Morocco is keen to upgrade its inherent capabilities, as well as its infrastructures, through structuring projects, including the 'Tanger-Med' and 'Nador Ouest' ports, highways, express LGV trains, logistics and energy, with a view to enhancing its competitiveness. The Emergence Industry Plan has made it possible to create automotive and aeronautics sectors that are contributing to creating jobs and resources.

The country has managed to emerge as a major player in global energy transition with its Nor Solar Project, which aims to make 42% of its electricity capacity production derive from renewable sources by 2020 and to develop local industries, which offer great opportunities for domestic labour and exports. With a clean energy future, Morocco is pioneering a greener development and



The Emergence Industry Plan has made it possible to create automotive and aeronautics sectors that are contributing to creating jobs and resources.

developing a cutting-edge solar technology. The King's inauguration of the Nor Plant is an example of this commitment to the Paris Agreement on Climate Change.

Internationally-gained trust

Morocco's Foreign policy is based on the same guiding principles as those that have inspired its internal process: openness to the outside world, an attachment to moderation and tolerance, and a commitment to human development through solidarity-based policies and efficient cooperation.

Today, Morocco's voice of reason is more than ever necessary in an unstable regional environment, threatened by looming prospects of even greater danger for all. The country is deeply aware of these threats because its strategic location places it at the forefront of many interconnected challenges –from trans-border criminality to terrorism or, more worryingly, the collusion of both these worlds as becoming increasingly evident in the Sahel–.

In all its external policies, Morocco is a firm believer in the importance of cooperation. In terms of interaction with the Western world, not only is it the EU's leading partner within the Southern neighborhood but it also holds firm to its deep and long-lasting bilateral alliances, for instance with the US. Morocco was the first country to recognise the US as an independent nation; in turn, the latter has designated Morocco as a major non-Nato ally and signed an FTA with it in 2004.

Morocco's African policy stems from the deep conviction that the continent needs

more mutually beneficial partnerships, as well as human development programmes. King Mohammed VI believes that adapted and relevant models of cooperation, which rest on a win-win vision –such as South-South cooperation–, will enable Africa to stand on its own two feet.

Last but not least, the element that also characterises the Moroccan model is the trust placed by the international community in the country's stability to push forward its development model. In evidence, foreign investments directed to the country reached a record level in 2013. Additionally, the financial markets allowed the country to raise financing at very attractive rates, confirming the positive appreciation of the IMF and the support of the World Bank, which raised its loans to the country for the next four years from US\$750 million annually to US\$1 billion.

Stability, vision and effective transformation have been decisive factors in shaping the unique Moroccan democratic experience. As an alternative method, this third way of peaceful and evolutionary reform has allowed the country to embrace proactive change as the guarantee of its long-term stability while others in the region continue to fear change and to seek stability by maintaining the status quo.

For these reasons, and despite all the difficulties it may encounter, Morocco keeps moving forward. No matter the challenges, the essence is to keep moving in the right direction.

Schengen: a collective asset no one stands up for

Carmen González Enríquez

The proposal [from the Netherlands of a mini-Schengen] seems still-born before it has been formalised, because such a group would have to share the same policy vis-à-vis refugees.

Collective assets –such things as a clean environment, security, public health and the regulation of traffic on the roads– face a quandary that has been well studied by political science and economics: though everyone, or a vast majority at least, enjoy their benefits, their maintenance requires an individual expenditure, whether economic via taxes or behavioural in terms of complying with norms that would not invariably constitute an individual's first choice. In the absence of a minimal degree of individual commitment from the majority, the collective asset founders and disappears. If the majority of drivers ignored traffic lights, if the majority of individuals failed to pay taxes, if nobody bothered to take their domestic waste to the nearest collection point or if the majority gave free rein to their instincts when reacting to people who annoy them, we would not enjoy security or orderly traffic or public health and hygiene. But there are always 'free-riders' who assume that others

will abide by the rules while they enjoy the fruits of such collective assets for free.

Schengen is the main collective asset that the EU has produced, along with the euro and the common market. This is not only objectively but also symbolically the case. Surveys show that Schengen and the euro are the two elements that the European public rate as the EU's most valuable achievements, the ones that generate most support for the European project. Schengen is currently in jeopardy, however, in grave jeopardy of disappearing as far as its land borders are concerned. European leaders such as Juncker, Hollande and Merkel do not tire of reiterating that the danger is real and that the disappearance of Schengen is moreover a threat to the common market and, over the longer term, to the euro.

Some months ago, when the first border closures took place in the East in the summer of 2015, the majority of observers thought the closures would trigger a concerted reaction from the EU to prevent the phenomenon from extending. Because, we reasoned, Schengen is too valuable for the EU to allow it to die. What we have seen, however, is that the closing of borders

continues to spread and is having a domino effect. It comes as the result of the rise in the number of migrants and refugees that continue arriving and has meant that even Sweden, the country that has traditionally been most generous in granting asylum, has been overwhelmed and has closed its border with Denmark, which, as a result, has closed its border with Germany. Germany, in turn, is controlling inflows through its border with Austria, which is doing the same with Slovenia; while France, stemming from the state of emergency announced in the wake of the November 2015 attacks, has reintroduced controls at all its land and air borders, and Belgium too has suspended the free movement through its frontier with France to prevent the migrants now expelled from the camps in Pas de Calais from entering Belgian territory. Norway, which is a signatory to the Schengen Treaty, has taken matters into its own hands on its southern border. As freedom of movement within the EU went into clear retreat, the Dutch government proposed at the end of 2015 the creation of a mini-Schengen comprising just Germany, Austria, the Netherlands,

Belgium and Luxembourg, to which Berlin suggested adding France, a mini-Schengen that would be isolated from the EU's exterior southern borders. Apart from the fact that the proposal would constitute the final hammer-blow to trust between excluded States and those on the inside, and by extension the EU as a whole, the proposal seems still-born before it has been formalised because the group concerned would have to share the same policy vis-à-vis refugees and France has already stated that it will not accept any more, thereby placing itself in opposition to Merkel, who continues backing an open doors policy.

Meanwhile, the Commission calculated in January that the restoration of border controls within the Schengen zone had already cost the EU's economy €3 billion, primarily due to the slowdown in road-borne international trade. But much more important than this figure is the risk that Germany will eventually apply such controls to all its borders, with a post-Merkel government determined to prevent an increase in the arrival of refugees –a political scenario that



The European Commission calculated in January that the restoration of border controls within the Schengen zone had already cost the EU's economy €3 billion.

gains credibility in the context of the data emerging from German opinion polls–.

The recent extraordinary European Council meeting should have produced a response to this crisis, alongside the offer to the UK to avert Brexit, but while it made progress on the latter, it made no headway whatsoever on the former. Observers were left open-mouthed at the lack of reaction from the majority of States: they are not honouring what they agreed to. They are not sending the experts needed to ensure the functioning of the hotspots in Italy and Greece, without which the reception, registration, distribution and return mechanism is impossible, nor are they sending personnel and resources to Frontex, nor are they contributing the funds they promised to Turkey; rather, they erect all possible obstacles to prevent the acceptance of refugee quotas. Many seem to believe they can emerge from the crisis behaving like free-riders: in other words, hoping it will be others contributing to the solution.

It is paradoxical that it is precisely the countries of the East –those that have most benefitted from freedom of movement within the EU and the resulting high number of economic migrants that have gone to the West– that are doing least to sustain Schengen. At the Council meeting they fought to limit the restrictions that the UK wanted to impose on EU migrants' social rights in the UK, and to a large extent they were successful. With their 'No to everything' stance on the refugee crisis, however, they have opened a wide rift

and they are rendering a united European solution impossible. The countries that formerly belonged to the Soviet bloc never experienced immigration on a large scale, never took in refugees and have never lived with a population of Muslims; they have a highly negative perception of the latter, which means their citizens are extremely resistant to accepting asylum-seekers from Arab countries. In this aspect of political culture, as in certain others, post-communist Europe clearly differs from Western Europe. Even their limited experience of political asylum in the recent past (the Poles who left their homeland in the 1980s) reinforces their scepticism: most of them used the refuge they found in the West, above all in Germany, as a path to economic betterment, while those that opposed the authoritarian regime stayed behind and mobilised themselves. This is why many of them now see the current wave of immigration as fraudulent.

But the East is not the only problem. Juncker has frequently expressed his anger at the slowness with which the States in general are responding to their duties and commitments. What else is needed to make them react? Possibly that the worst case scenario starts to materialise, with Germany too signing up to this 'all against all' approach and restoring border controls. It is a truism to say that the EU only makes progress when it is hit by crises. In this case, how much worse does the crisis need to get?

Diez cosas que importa saber sobre la amenaza del terrorismo yihadista en Europa Occidental

Fernando Reinares

¿De dónde procede la amenaza del terrorismo yihadista en Europa Occidental? ¿Cuáles son sus focos y fuentes actuales? ¿En qué medida es tanto externa como interna? ¿Qué se puede y debe hacer frente a ella?

Primera

La amenaza del terrorismo yihadista –es decir, del terrorismo cuya práctica se justifica desde una visión fundamentalista y belicosa del credo islámico que se conoce como salafismo yihadista– existe en Europa Occidental desde el inicio de la década de los noventa del pasado siglo.

En la actualidad, las fuentes genéricas de dicha amenaza son dos: por una parte, el denominado Estado Islámico (EI). Por otra, al-Qaeda y sus ramas o entidades afines. Hasta 2013 fue una amenaza directa o indirectamente relacionada con al-Qaeda, organización formada en 1988 y que durante unos 28 años se mantuvo como la única matriz del yihadismo global. Pero

desde 2014, la amenaza de terrorismo yihadista en Europa Occidental procede asimismo de EI, constituido a partir de lo que con anterioridad fue la rama iraquí de al-Qaeda, si bien ahora se presenta como matriz alternativa y rival de la misma por la hegemonía del yihadismo global.

Segunda

El primer atentado con víctimas mortales en Europa Occidental asociado a la urdimbre del yihadismo global ocurrió el 25 de julio de 1995 en París, cuando miembros del Grupo Islámico Armado (GIA), de origen argelino y entonces estrechamente vinculado con al-Qaeda, mataron a ocho personas e hirieron a más de cien en un céntrico ramal de la *Réseau Express Régional* (RER).

Trenes de Cercanías fueron asimismo blanco de los atentados del 11 de marzo de 2004 en Madrid, preparados y ejecutados por integrantes de una red terrorista que tuvo tres componentes básicos –uno de ellos introducido por el desaparecido Grupo Islámico Combatiente Marroquí (GICM)– y estuvo vinculada con mando de operaciones

externas de al-Qaeda. Causaron 191 muertos y más de 1.800 heridos. La implicación de al-Qaeda quedó asimismo de manifiesto en los atentados que, el 7 de julio de 2005, produjeron en Londres 56 muertos y más de 500 heridos.

Tercera

Al poco de configurarse como tal en el verano de 2014, los dirigentes del denominado Estado Islámico decidieron articular dentro de Europa Occidental –principalmente, aunque no sólo, en Bélgica y Francia– al menos una red operativa para desarrollar atentados en esos y otros países. Atentados mediante los cuales producir un miedo que incida sobre las conductas de los ciudadanos europeos y condicione las decisiones de sus gobernantes, ahondando la fractura entre musulmanes y resto de la población, en beneficio de EI y sus objetivos.

Terroristas pertenecientes a una red operativa de EI, de la que existía constancia desde enero de 2015, llevaron a cabo en París, el 13 de noviembre de este mismo año, una serie de atentados cuyo balance fue de 130 muertos y no menos de 350 heridos. Otros yihadistas pertenecientes al mismo entramado perpetraron el 22 de marzo de 2016 los atentados de Bruselas, con al menos 32 fallecidos y más de 300 heridos.

Cuarta

Los focos de la amenaza del terrorismo yihadista para Europa Occidental –es decir las zonas de conflicto donde se

encuentran asentadas las organizaciones que han venido practicando esa violencia en suelo europeo y tienen voluntad de seguir haciéndolo– se encuentran fuera del territorio europeo, sobre todo en el Sur de Asia, Oriente Medio y Norte de África.

En el caso de la amenaza relacionada con al-Qaeda o las extensiones territoriales de su estructura global descentralizada y las diversas entidades afiliadas con la misma, sus principales bases están localizadas en Afganistán, Pakistán, Siria, Yemen, Argelia y Mali. Incluso Somalia podría añadirse a este listado. En el caso de la amenaza relacionada con Estado Islámico, los focos fundamentales de amenaza, en lo que atañe a Europa Occidental, se sitúan principalmente en los dominios con que cuenta en Siria e Irak, pero existe potencial para que a estos dos países haya que sumar Libia.

Quinta

Pero la amenaza del terrorismo yihadista en Europa Occidental tiene actualmente, junto a esa dimensión externa de sus focos, una inusitada dimensión interna. A partir de 2012, la insurgencia terrorista desarrollada en Siria e Irak por las organizaciones ahora conocidas como Frente al-Nusra –es decir, la rama siria de al-Qaeda– y Estado Islámico ha producido una movilización yihadista de alcance mundial y sin precedentes conocidos desde que existe el fenómeno del yihadismo global, en la que destaca un notable contingente europeo.

Procedentes de Europa Occidental son, de hecho, entre una cuarta y una quinta parte del total de los aproximadamente 25.000 individuos que se habrían desplazado como combatientes terroristas extranjeros a Siria e Irak en los últimos cuatro años, principalmente pero no sólo para unirse a las filas de EI o instalarse en los amplios territorios donde ésta organización yihadista ha conseguido imponer su dominio efectivo y sobre los cuales ha proclamado un pretendido nuevo Califato.

Sexta

Esa movilización yihadista –es decir, el conjunto de los extendidos procesos de radicalización y reclutamiento inherentes a la misma– no está impactando por igual a todos los países de Europa Occidental, ni a todos los segmentos de la población musulmana que habita a lo largo y ancho de la región. Se trata de una movilización yihadista que afecta de un modo muy especial a adolescentes o jóvenes vulnerables, de ascendencia cultural o familiar islámica, que son descendientes de inmigrantes procedentes de países con sociedades mayoritariamente musulmanas. De aquí que los países europeos en los que dicha movilización es más acusada sean precisamente aquellos donde esas segundas generaciones prevalecen entre sus respectivas poblaciones musulmanas.

Así pues, la propaganda yihadista a través de Internet y las llamadas redes sociales explica sólo en parte los niveles y demarcaciones de esta movilización yihadista. Radicalización y reclutamiento suelen ser procesos que implican interacción cara a cara en contextos de influencia salafista.

Séptima

Sean cuales sean los focos y fuentes de la amenaza que el terrorismo yihadista supone para Europa Occidental –aun considerando que la intensidad de la procedente de Estado Islámico se estima comparativamente más elevada en la actualidad que la relacionada directa o indirectamente con al-Qaeda–, el rango de sus posibles expresiones es amplio.

Este rango oscila entre, por una parte, los atentados planificados de manera centralizada desde el exterior, preparados por responsables de células operativas locales con atención a las circunstancias específicas del lugar en que van a ser llevados a cabo y ejecutados con una letalidad elevada, y, por otra parte, los cometidos por individuos que se desenvuelven aislados y están únicamente inspirados por la propaganda que difunden las organizaciones yihadistas. Entre uno y otro polo caben distintas manifestaciones intermedias. Por otra parte, no deben descartarse atentados no convencionales en los que se utilicen, por ejemplo, elementos radioactivos o sustancias químicas.

Octava

Combatir con eficacia el terrorismo yihadista en Europa Occidental requiere –aunque la protección absoluta frente al mismo sea imposible– que cada Estado de la región, de acuerdo con los principios y procedimientos de la democracia liberal comunes a todos ellos, disponga de agencias de seguridad con secciones específicamente adaptadas para la lucha contra esa amenaza, de un adecuado tratamiento jurídico de los delitos inherentes a la misma y de unidades de inteligencia especializadas en desbaratar su

financiación, entre otras medidas. Es preciso que cuenten también con programas a través de los cuales proporcionar una debida atención a las víctimas del terrorismo y planes a distintos niveles de gobierno mediante los cuales construir resiliencia social y hacer frente a la radicalización violenta.

Sin embargo, la percepción de la amenaza yihadista que tienen las élites políticas y las opiniones públicas varía de unos países europeos a otros, lo que se traduce en marcadas diferencias entre sus correspondientes sistemas antiterroristas nacionales.

Novena

Pese a esas disparidades en sus respectivos sistemas antiterroristas nacionales, los 28 Estados de la Unión Europea y los cuatro más asociados a Schengen cuentan con un marco comunitario de cooperación sin parangón en el mundo. Este marco ha permitido aproximar legislaciones penales, instrumentos policiales y otro tipo de iniciativas como las elaboradas para prevenir procesos de radicalización yihadista –es decir, ha permitido europeizar en buena medida las políticas antiterroristas en Europa Occidental–, a partir de una definición común de terrorismo que fue adoptada en 2002 y de una estrategia de lucha contra dicho fenómeno que data de 2005.

Sin embargo, los países europeos, debido a su consideración de intereses nacionales y a la desconfianza, han preferido hasta ahora privilegiar el clásico intercambio bilateral de información antiterrorista, en detrimento de los mecanismos multilaterales propios –como Europol o el SIS– y de otras instancias internacionales (por ejemplo, Interpol) existentes para compartir a tiempo esa información.

Décima

Reducir los niveles de la amenaza terrorista y contener o hacer que remitan los procesos de movilización yihadista indisolubles de la misma, dentro del espacio de Europa Occidental o –ampliando el escenario hacia el Este– de la Unión Europea, requiere también actuar en y con terceros países. Requiere debilitar las organizaciones que son fuente de dicha amenaza en los focos donde están asentadas, para degradar sus capacidades operativas y erosionar sus estrategias de movilización de recursos. Ello implica el uso de medios militares pero como parte de una estrategia colectiva multifacética y sostenida.

Por ejemplo, es preciso que los países de la Unión Europea contribuyan a evitar, en acción colectiva con los del Magreb y de África Occidental, que se fortalezcan la rama de al-Qaeda que opera en ese escenario y sus afiliados. Más perentorio aún es debilitar, degradar y derrotar, en el marco de una coalición internacional más decidida, a Estado Islámico en Siria e Irak.

La lucha contra el terrorismo en Europa: no se trata sólo de libertad y seguridad, sino también de medios

Félix Arteaga

A falta de mecanismos inclusivos, autocríticos y transparentes de seguimiento, la política contraterrorista de la UE seguirá progresando a golpe de inseguridad

Siempre que se produce un acto terrorista en Europa, las crónicas concluyen casi irremediablemente aludiendo al debate entre libertad y seguridad. Es un lugar común que facilita a los cronistas rematar su faena sin explicar cómo debe ser esa combinación ideal para prevenir el siguiente atentado. Los fundamentalistas de uno y otro lado entienden que todo lo que se gana en libertad se pierde en seguridad –o al revés–, por lo que cualquier combinación de ambos les parece inadecuada. Bajo la presión o contra el criterio de los anteriores, corresponde a las autoridades y a la opinión pública ajustar la combinación en cada momento de acuerdo a las circunstancias, decidiendo qué libertades y prestaciones de seguridad son prioritarias y cuáles no lo son.

Este procedimiento de decisión no funciona bien en la UE porque los criterios técnicos y los político-sociales no se sincronizan en el tiempo y las medidas técnicas que se recomiendan por los responsables policiales, judiciales o de inteligencia, entre otros, no se estudian ni se adoptan por el Parlamento Europeo hasta que se produce un atentado terrorista. Esto ha ocurrido con el Registro Nacional de Pasajeros europeo, que lleva más de 10 años en discusión y cuya aprobación se anuncia tras cada atentado (la penúltima tras los atentados de París de noviembre de 2015 y la última tras los de Bruselas de marzo de 2016). Es un procedimiento reactivo, sin convicción y que hace avanzar la lucha contra el terrorismo a trompicones. Así, por ejemplo, todas las medidas contraterroristas propuestas sin éxito durante años por países pioneros en la lucha contra el terrorismo como Francia, el Reino Unido, Alemania y España se aprobaron en bloque y de un día para otro tras los atentados

del 11 de septiembre de 2001 en EEUU. Además, no dedica la debida atención a la evaluación y el seguimiento de las medidas aprobadas, cuando todas ellas están sujetas a un proceso de acierto y error que debe ser objeto de supervisión, por lo que la responsabilidad política y social no puede reducirse a un acto legislativo.

Para superar esta dinámica hay que introducir mecanismos de supervisión que acompañen la ejecución de las medidas, valorar su impacto y ajustar la mezcla de libertad y seguridad a las circunstancias cambiantes en un proceso dinámico distinto del actual en dos actos. Las medidas recomendadas por los expertos necesitan ese seguimiento para verificar su eficacia y modificarlas o rechazarlas, sistematizando la corresponsabilidad para definir la combinación de libertad y seguridad que se precisa. Además de potenciar la interacción entre los expertos gubernamentales, la Comisión y la Comisión de Libertades Civiles, Justicia y Asuntos de Interior del Parlamento Europeo, es necesario

desarrollar mecanismos de investigación y lecciones aprendidas que permitan evaluar, por ejemplo, qué ha fallado en la UE entre los atentados de París y Bruselas y qué se debería hacer en el futuro para evitarlo (claro que será difícil que se haga en la UE lo que tampoco se hace en los Estados miembros). A falta de mecanismos inclusivos, autocríticos y transparentes de seguimiento, la política contraterrorista de la UE seguirá progresando a golpe de inseguridad y estancándose en la autocomplacencia garantista. Tendremos medidas pero no tendremos política.

Además, el conocimiento de lo ocurrido permitiría exigir cuentas a responsables concretos, en lugar de desviar las responsabilidades alegremente a los demás como vienen haciendo hasta ahora los Estados miembros y las instituciones europeas. Por ejemplo, y ya que tras los atentados de Bruselas se han vuelto a escuchar quejas sobre el funcionamiento del Sistema de Información de Schengen (SIS II), habría que preguntarse quién



Las medidas recomendadas por los expertos necesitan seguimiento para verificar su eficacia y modificarlas o rechazarlas.



El manido debate entre el binomio de libertad y seguridad distrae la atención sobre un tercer elemento tan decisivo en la lucha contra el terrorismo como son los medios.

es el responsable de su desviación presupuestaria (de 68 millones de euros a 519 millones según un informe del Tribunal de Cuentas Europeo de 2014), de que no esté conectado con otras bases de datos o de que no se introduzcan los datos acordados. Las lecciones aprendidas también permitirían conocer quién hace qué mejor que otro y, en consecuencia, ayudar a distribuir las competencias de seguridad entre la Comisión y los Estados miembros sobre una base objetiva, en lugar de hacerlo sobre el debate ideológico de más o menos Europa. La (in)seguridad europea no puede gestionarse en un único nivel, sino en una combinación de varios de ellos, desde el global al local, pasando por el europeo y el nacional, por lo que se equivocan quienes creen que la europeización o la renacionalización son la mejor forma de luchar contra el terrorismo. Tan errado es pensar que los Estados pueden luchar solos contra el terrorismo como el pensar que la UE sí podría, porque la lucha contra el terrorismo precisa un enfoque multinivel. El manido debate entre el binomio de libertad y seguridad distrae la atención

sobre un tercer elemento tan decisivo en la lucha contra el terrorismo como son los medios, ya que la disponibilidad o penuria de ellos condiciona la cantidad y calidad de seguridad y libertad que disfrutan los ciudadanos europeos. Mientras la abundancia de medios humanos, personales y tecnológicos permite ampliar los niveles de seguridad y libertad simultáneamente, su escasez obliga a elegir entre un extremo y otro. Tras los atentados de Bruselas de marzo de 2016, Francia ha reforzado la presencia policial y militar en sus aeropuertos con 1.600 miembros. De no contar con esos recursos adicionales, habría tenido que restringir el acceso, con el consiguiente deterioro de la libertad, o correr riesgos, con la consecuente inseguridad. Y la preocupación por los medios es especialmente acuciante en aquellos países que se ven obligados a mantener niveles de alerta antiterrorista muy altos porque no es fácil habilitar los recursos humanos, técnicos y presupuestarios que se precisan durante tanto tiempo. Así que o se buscan recursos adicionales o se vuelve a optar entre seguridad y libertad.

Para ser seria, la reivindicación de un mayor protagonismo de la UE en la lucha contra el terrorismo debe acompañarse de medios humanos, materiales y presupuestarios propios. Si tenemos en cuenta iniciativas como la última sobre una Guardia Europea de Fronteras y Costas, donde la UE no prevé reclutar personal, salvo un núcleo básico, al que los Estados miembros añadirían contribuciones voluntarias de oficiales (*seconded*) u obligatorias de personal en *stand-by* (2%-3% de las plantillas). Y ya que los presupuestos generales de la UE dan para poco, espera financiar esa nueva Guardia con aportaciones obligatorias de los países Schengen, contribuciones voluntarias, tasas por servicios migratorios o impuestos finalistas por decidir. Aplicar este modelo de funcionamiento *low-cost* a la lucha contra el terrorismo reproducirá inevitablemente las carencias de las agencias europeas, acentuando el desfase entre lo que se espera de la UE, sus políticas e instituciones, y lo que estas pueden proporcionar según sus medios.

Pero incluso si se cuenta con los medios y la voluntad necesaria, hay medios intangibles que no son de fácil habilitación. Cada faceta de la lucha contra el terrorismo demanda una especialización funcional que muda con la propia evolución del fenómeno terrorista. Como se ha visto en España, no resulta fácil, rápido ni barato adaptar las doctrinas, estructuras y procedimientos y, sobre todo, las mentalidades que están preparadas para salvaguardar el orden público o afrontar el terrorismo local a luchar contra nuevas

formas de terrorismo como el salafista yihadista. Se necesita tiempo, dedicación e inversiones que sólo se aceleran en condiciones de necesidad y no es sensato esperar que las instituciones europeas de seguridad entren en eficacia de forma súbita ni de que no vayan a cometer los mismos errores que estos días se atribuyen a los Estados miembros.

El tristemente fallecido Ulrich Beck solía designar como la “enfermedad europea” al comportamiento ante situaciones de riesgo que consistía en preocuparse en exceso para inmediatamente no hacer nada. La UE continúa actuando con ese mismo patrón en la lucha contra el terrorismo salafista yihadista: mucho ruido (debates, medidas y acusaciones) y pocas nueces (reformas estructurales, transparencia y recursos).

EEUU: a esperar lo inesperado

Sebastián Royo

EEUU está viviendo una de las campañas electorales más sorprendentes de las últimas décadas.

El verano pasado casi todo el mundo esperaba una campaña plácida en la que Hillary Clinton y Jeb Bush saldrían victoriosos y conseguirían la nominación de sus respectivos partidos. Unos meses más tarde Bush ya ni siquiera es candidato, y Clinton, pese a su ventaja en número de delegados, todavía está lejos de conseguir el número que necesita para la nominación. La gran sorpresa está siendo los éxitos de Donald Trump y Bernie Sanders que, pese a estar en la antípoda ideológicamente y personalmente, son en muchos aspectos la doble cara de la misma moneda: el desencanto con las elites, el temor a la globalización, el miedo al futuro, el desencanto con los políticos tradicionales, la frustración por las promesas rotas y la sensación de quedarse atrás y no beneficiarse del reparto del pastel.

Uno de los factores clave para entender lo que está pasando es la situación económica. Cuando uno analiza los datos macroeconómicos la impresión es positiva: el paro se mantuvo el mes pasado en el

4,9%, el nivel más bajo en ocho años; la tasa de participación laboral subió al 62,9% y se colocó en el nivel más alto desde mayo de 2015; la economía está creciendo; y la inflación empieza a despuntar –lo que ha llevado a una subida de intereses por la Fed–.

Sin embargo, un análisis más minucioso de la situación presenta un panorama mucho más complejo y preocupante: si se tienen en cuenta los 6 millones de ocupados a tiempo parcial y los 1,8 millones que no buscan trabajo de forma activa, el subempleo es del 9,9%, 2 puntos porcentuales más que el mínimo antes de la crisis, lo que representa un total de 15,9 millones de norteamericanos; la tasa de participación está todavía en el 62,9%, por debajo del 66% de 2006; más de un millón de norteamericanos están sufriendo el desempleo a largo plazo que antes de la crisis, y el desempleo es de más larga duración; y millones de familias están más empobrecidas y tienen menores ingresos que tenían antes de la crisis pues, ajustado por inflación, los ingresos medios de las familias en 2014 eran de 53.657 dólares, el equivalente de los ingresos medios en 1996. Además, hay una cada vez mayor polarización y segmentación en el mercado laboral: el crecimiento es en los sectores



Clinton es la gran favorita para conseguir la nominación del Partido Demócrata y no hay escenarios plausibles (salvo otro escándalo) de que no consiga la nominación.

con salarios más bajos, como servicios y turismo, mientras que las pérdidas de empleo se concentran en sectores con salarios más altos, como los de la energía, manufacturas y transporte. Por último, hay que recordar que hay 2,2 millones de personas en prisión. Todo esto es clave para entender el desencanto y la frustración que están alimentando las campañas de Trump y Sanders.

La campaña de Sanders se ha articulado en torno a tres ejes fundamentales: el poder del dinero en la política (y como la ha corrompido), el aumento de las desigualdades y la pérdida de oportunidades para las clases medias. Trump es un fenómeno distinto, que representa la victoria de la personalidad sobre la sustancia. Es un camaleón sin anclajes ideológicos definidos. El eje de su campaña es su éxito personal y su promesa de trasladarlo al ámbito político si gana las elecciones. No es un candidato tradicional sino que se presenta como el candidato anti-sistema, el outsider que puede conseguir resultados y volver a hacer a EEUU grande de nuevo.

Al mismo tiempo, para aquellos que expresan su sorpresa hacia el fenómeno Trump, hay que recordar que Trump es el Frankenstein del Partido Republicano: su campaña está recogiendo los frutos de las semillas que sembraron los Republicanos en las últimas décadas, marcadas en muchas ocasiones por la retórica aislacionista, anti-inmigración y anti-gobierno y por fomentar las tensiones raciales. Con el tiempo estos temas han ido calando en el electorado estadounidense y Trump está recogiendo los frutos de esa cosecha.

¿Qué cabe esperar? Clinton es la gran favorita para conseguir la nominación del Partido Demócrata y no hay escenarios plausibles (salvo otro escándalo) de que no consiga la nominación. Sanders no tiene suficientes apoyos entre las minorías para imponerse en las primarias, pero va a influir la plataforma electoral del candidato Demócrata. En el Partido Republicano, sin embargo, no hay nada decidido todavía. Trump es el que tiene más posibilidades de conseguir el número mágico de delegados para conseguir la nominación (1.237), pero no lo tiene asegurado y muchos

Republicanos están apoyando a su principal competidor, Ted Cruz (al que detestan por su personalidad abrasiva y su dogmatismo ideológico), con la esperanza de que Trump no consiga ese número de delegados, y se pueda llegar a una convención “contestada” en la que después de la primera votación los delegados serán libres para votar por otros candidatos. Esta es una estrategia arriesgada porque podría alienar a los votantes de Trump, que se negarían a votar en la elección general por el candidato que eligiese el partido.

Sin embargo, las encuestas dan a Trump como perdedor contra Clinton en la elección general por un amplio margen (sobre todo por el apoyo que Clinton recibiría de las mujeres –totalmente alienadas con la misoginia de Trump–, de las minorías –horrorizados por su mensaje contra los inmigrantes y contra los musulmanes– y de los votantes con mayor nivel educativo) y los Republicanos están aterrados de que su candidatura movilice a esos votantes a favor de candidatos Demócratas, lo que les pueda arrastrar en las elecciones legislativas y costarles las mayorías que

actualmente tienen en el Congreso y el Senado. Ante esta perspectiva, están dispuestos a cualquier cosa (incluyendo perder la elección presidencial) con tal de no perder sus mayorías legislativas. Con independencia del resultado, el impacto de Trump sobre el Partido Republicano puede ser incalculable.

Las espadas siguen en alto, pero cada vez parece más factible una confrontación entre Clinton y Trump este otoño. Sin embargo, hay que recordar que esta ha sido la gran campaña electoral de las sorpresas. No está siendo una elección tradicional y nada ha sido hasta ahora como se esperaba. Hay que ser precavidos con las previsiones. Si hemos de aprender de lo que ha sucedido hasta ahora es que lo inesperado e impensable es posible. ¡Seamos cautelosos con lo que deseamos!



Las encuestas dan a Trump como perdedor contra Clinton en la elección general por un amplio margen, sobre todo por el apoyo que Clinton recibiría de las mujeres, de las minorías y de los votantes con mayor nivel educativo.

Panama Leaks and the Tide of Tax Reform

Leonard Seabrooke & Duncan Wigan

The leak of the ‘Panama Papers’ has created an enormous scandal and, more importantly, a great deal of political momentum for the international tax reform agenda.

The leak of 11.5 million files from Mossack Fonseca, reportedly the world’s fourth-largest law firm providing offshore financial services, has exposed a range of politicians, their families and many celebrities. The leak is unique due to its size, but the news story of political elites stashing their wealth offshore is an old one. It has been exposed over time through various leaks, including those in recent years from Luxembourg, Singapore and Switzerland. The Panama

Papers differ simply due to the size of the leak and how many key political figures have been targeted, leading to the resignation of the Icelandic Prime Minister and to the application of intense pressure on the British Prime Minister. While the Panama Leaks reveal the nefarious activities of individuals, and will lead to pressure to improve rules governing individuals, an equally important outcome will be an accelerated policy agenda on corporate avoidance activities.

We have just seen this week some political action from the European Commission on tax transparency, which calls on large firms to make their tax affairs within Europe more transparent. This is a partial measure, which could be greatly improved, but signals



The leak is unique due to its size, but the news story of political elites stashing their wealth offshore is an old one.



Now there is an opportunity for the EU and IEOs to take a tougher line on both corporate transfer pricing as well as individual tax avoidance and evasion.

the flow of reform. A stronger push from International Economic Organisations (IEOs) on Country-by-Country Reporting is needed. This has been integral to the OECD's Base Erosion and Profit Shifting agenda, and now there is an opportunity for the EU and IEOs to take a tougher line on both corporate transfer pricing as well as individual tax avoidance and evasion.

We should also be aware that the IMF-World Bank Spring meetings are this week. There is a good opportunity for the IMF and World Bank to put their irons in the fire on tax avoidance and evasion. The IMF's job is to build stable fiscal revenue systems. The World Bank's job is to encourage robust businesses. Tax avoidance and evasion undermine these goals. A recent Oxfam report suggests that most sub-Saharan African recipients of World Bank investments use offshore financial services. When this undermines the amount of taxes paid in the jurisdiction where the businesses actually operates, the use of offshore financial services is damaging. The issue of whether

the World Bank should support businesses that undermine fiscal capacity (and welfare) in the countries where they are based needs to be on the table.

Focusing on such issues is vital for global tax reform to continue apace. It could also focus on the practical aspects of reform. A key issue is simply a lack of bureaucratic and technical capacity on cross-border tax issues, even within advanced OECD countries. International carrots and sticks can be created for authorities to speed-up traces on suspected illicit capital flows, as well as how to best use the intensifying Automatic Exchange of Information regime. The IMF has a long-term stake in providing technical assistance to its member states on fiscal matters. Such assistance could be given a shot in the arm by coordinated action with the OECD, whose Global Forum is establishing itself as the leader on fighting tax evasion and avoidance for both individuals and corporations. From the leaks in Panama, Luxembourg and elsewhere, the tide on tax reform is rising

EU Global Strategy 45: Expert Opinion

Charles Powell

The task facing the authors of the new EU Global Strategy on Foreign and Security Policy (EUGS) is a daunting one: it will not be easy to craft a document which must be both credible and realistic, as well as acceptable to member states and EU institutions alike.

If anything, this task is even more difficult today than it was when four European think tanks published a European Global Strategy (EGS) in 2013, largely because the EU's credibility and appeal have suffered considerably in recent years, both at home and abroad.

The EU is best understood as the instrument Europeans have developed over several generations to deal with the complex, multifaceted challenges posed by globalisation. Increasingly, however, many of its citizens are concluding that the EU is neither protecting them from the unwanted consequences of globalisation, nor helping them benefit from the many opportunities it has to offer. As a result, we are witnessing a growing tension between 'globalists' and 'territorialists', or those who believe open

societies require open borders and those who see interconnectedness itself as a threat.

Thus, the future of the EU will largely be determined by the outcome of this struggle, and it is by no means certain that our own home-grown populists, who are so adept at providing deceptively simple answers to increasingly complex questions, will not finally prevail.

In light of this, the EUGS should make a powerful statement about the EU's commitment to an open, competitive, innovative economy, but also to the social and political values it embodies. Europe's appeal and strength (both at home and abroad) will continue to owe far more to our quality of life, equality of opportunity and individual and collective freedoms than to the strength of our armies or the negotiating skills of our diplomats.

Ultimately, the EUGS' relevance will be measured against its ability to bolster security, prosperity and freedom within the EU itself, for it is the Union's internal resilience and cohesion that should give us greatest cause for concern.

Given the speed at which the EU's strategic environment is evolving, a relevant EUGS will probably need to be revised every five years or so. In the current climate, it would probably be best to produce a relatively modest text, but one that aims to provide concrete answers to the major challenges facing the EU, namely: managing unprecedented migration flows, which may cause the undoing of the Schengen area (undoubtedly one of the EU's most valuable achievements); protecting our societies against terrorist attacks, by acting more effectively both at home and abroad; and deterring Russian aggression against some member states, which requires the EU to respond to a new kind of (hybrid) warfare.

All of these challenges have their origin in Europe's (immediate) southern and eastern neighbourhoods, and it is here that the EUGS should concentrate its attention. To some extent, the EU is already doing this with a revamped European Neighbourhood Policy (ENP) which acknowledges that democracy promotion is only viable in a handful of states. Elsewhere, focus should be on energy security and fighting against climate change, security sector reform, conflict prevention, counter-terrorism and anti-radicalisation, as well as tackling irregular migration, human trafficking and smuggling.

The problem with this approach is that the citizens of some of these states will conclude that the EU is not really interested in enhancing their resilience against external threats, and simply hopes to create a buffer

zone to protect itself from unruly neighbours. This has already happened in Ukraine, and is likely to occur in Turkey in the wake of the current refugee crisis, which is why the 2013 EGS argued in favour of offering Ankara an 'enhanced political partnership' encompassing (but not limited to) deeper cooperation in the area of foreign and security policy, without waiting for accession negotiations to be completed.

The 2013 EGS also called for the forging of a new Atlantic community with the US, built on the back of an ambitious Transatlantic Trade and Investment Partnership (TTIP) agreement. Although a successful TTIP deal would undoubtedly boost badly-needed economic growth on both sides of the Atlantic, the US' recent tendency to divide the world into Trans-Pacific Partnership (TPP) and TTIP, inadvertently bringing Russia and China closer together, is something the EUGS would be well advised to resist.

In politics, timing is everything. In view of the British referendum, it would probably have been best to postpone the launching of the EUGS until later this year. If Britain decides to leave the EU on 23 June 2016, any text published that month will be stillborn.

Although Brexit would not be the end of the EU, the loss of Europe's second largest economy would be a major blow to its prestige and standing worldwide. And even if reason prevails, the impact of what could well be a very close result will need to be properly digested.



The Spanish financial crisis: Lessons for the European Banking Union

Miguel Otero-Iglesias, Sebastián Royo and Federico Steinberg

In the first years of the Global Financial Crisis, Spanish financial institutions were not as severely affected as those of other countries. However, their apparent success was short-lived. As the crisis intensified, Spain's banking sector could not escape its dramatic effects. Our analysis of the Spanish crisis confirms a long-standing tenet: financial systems collapse when they take on too much risk and when they do not have sufficient capital in reserve to absorb the losses of their risky investments and loans.

This report examines the Spanish banking crisis and uses it to extract valuable lessons for the construction of the European Banking Union (EBU), which is a complex process that resembles in some respects the variety of actors and preferences encountered in the Spanish case.

DOCUMENTOS DE TRABAJO (DT)

Cómo potenciar la imagen de España en Corea

Eunsook Yang

DT 4/2016 - 11/03/2016

Las ciudades y la urbanización como ámbito de cooperación entre España y China

Ignacio Niño y Mario Esteban

DT 5/2016 - 29/03/2016

Cuba: preguntas y respuestas

Carlos Alonso Zaldívar

DT 6/2016 - 28/04/2016

ANÁLISIS DEL REAL INSTITUTO ELCANO

'Even war has rules': a call for global action to protect civilians

Jessica Almqvist

ARI 23/2016 - 02/03/2016

Spain's stance on Cameron's negotiations

Salvador Llaudes & Ignacio Molina

ARI 24/2016 - 02/03/2016

Los hotspots, un eslabón débil en la gestión de la crisis de los refugiados

Beatriz Prieto

ARI 25/2016 - 04/03/2016

El papel de un parlamento nacional en el desarrollo internacional: análisis de la X Legislatura en España

Javier Pérez y Miriam Segovia

ARI 26/2016 - 10/03/2016

Stormy months on the Aegean: the refugee deal and its impact on Turkey-EU relations

İlke Toygür & Melih Özsöz

ARI 27/2016 - 15/03/2016

Energía y clima en 2016: en busca de una gobernanza policéntrica

Gonzalo Escribano y Lara Lázaro
ARI 28/2016 - 15/03/2016

The interdependence of the British economy: a contribution to the Brexit debate

Alfredo Arahuetes & Federico Steinberg
ARI 29/2016 (English version) - 17/03/2016

Los desafíos del desarrollo sostenible en América Latina: estableciendo prioridades y definiendo la contribución española

Diego Sánchez-Ancochea
ARI 30/2016 - 05/04/2016

Indignación de Marruecos contra Ban Ki-moon: ¿es el Sáhara Occidental un territorio “ocupado”?

Khadija Mohsen-Finan
ARI 31/2016 - 14/04/2016

La difícil coyuntura económica en América Latina

Federico Steinberg y José Pablo Martínez
ARI 32/2016 - 25/04/2016

Spanish investors can capitalize on the low-carbon transition in Latin America

Guy Edwards & Lara Lázaro
ARI 33/2016 - 25/04/2016

La Agenda 2030 en el Mediterráneo: un reto para España

Jesús A. Núñez Villaverde
ARI 34/2016 - 26/04/2016

Francia en el puzzle europeo: retos y oportunidades para España

Raquel Montes Torralba
ARI 35/2016 - 26/04/2016

COMENTARIOS ELCANO**Morocco: a singular path in a troubled región**

Youssef Amrani
Expert Comment 8/2016 - 03/03/2016

Spain moves towards fresh elections to break deadlock

William Chislett
Expert Comment 9/2016 - 07/03/2016

Schengen: a collective asset no one stands up for

Carmen González Enríquez
Expert Comment 10/2016 (English version) - 09/03/2016

Diez cosas que importa saber sobre la amenaza del terrorismo yihadista en Europa Occidental

Fernando Reinares
Comentario Elcano 11/2016 - 29/03/2016

La lucha contra el terrorismo en Europa: no se trata sólo de libertad y seguridad, sino también de medios

Félix Arteaga
Comentario Elcano 12/2016 - 04/04/2016

Obama en Cuba: legado y primarias

Carlota García Encina
Comentario Elcano 13/2016 - 04/04/2016

EEUU: a esperar lo inesperado

Sebastián Royo
Comentario Elcano 14/2016 - 05/04/2016

The EU-Turkey Agreement: a turning point in the EU's policy approach to the refugee crisis but with the devil lurking in the detail

Patricia Lisa
Expert Comment 15/2016 - 08/04/2016

The Panama Papers and the Global Tax Agenda

Leonard Seabrooke and Duncan Wigan
Expert Comment 16/2016 - 13/04/2016

The threat from Spain that hangs over Gibraltar from Brexit

William Chislett
Expert Comment 17/2016 - 22/04/2016

Entrevista con...



Entrevista con Ramin Jahanbegloo

Por Andrés Ortega

*Ramin Jahanbegloo (Teherán 1956) es un filósofo iraní que estudió en La Sorbona en París y en la Universidad de Harvard. Especialista en Isaiah Berlin y en Gandhi, defiende la no violencia y la apertura de su país -en el que estuvo encarcelado- a Occidente. Ha vivido y enseñado en Canadá, cuya nacionalidad también ostenta, y actualmente en India como catedrático y vicedecano del Centro Mahatma Gandhi para Estudios sobre la Paz en la Universidad Global Jindal. Dos de sus numerosos libros publicados en España llevan significativamente por título *Elogio de la Diversidad* (2007) y *La Solidaridad de las Diferencias* (2010).*

Pregunta: Ante la destrucción por ISIS (Daesh) de parte de herencia cultural en Siria e Iraq, usted ha acuñado la expresión de “des-civilización”. ¿Qué significa?

Respuesta: La civilización, por definición y como lo vemos en la historia, nunca ha sido un proceso de suma cero de la indiferencia y la exclusión, sino que ha estado marcada por numerosas ambivalencias y matices. Los tres principios de reciprocidad, cooperación y compasión han sido la piedra angular de la civilización humana. La capacidad de empatía, a



continuación, ha sido durante siglos lo que ha permitido a la raza humana ir en contra de su capacidad de generar violencia. Pero la empatía está en retirada en las sociedades existentes hoy en día, lo que significa que la sociedad humana se está des-civilizando en su conjunto. Por lo tanto, contrariamente a lo que comúnmente se piensa y argumenta, la des-civilización no es la ausencia de la civilización, sino un estado de civilización sin sentido y sin reflexión. La des-civilización se da cuando las sociedades o individuos pierden su autoestima ignorando o privándose de la capacidad de empatía como proceso de reconocimiento del otro. Contradice el proceso de civilización a través del cual la persona descubre la humanidad y afirma su propio ser como un animal ético. Esto

se da en nuestros tiempos por una falta de sentido inquietante y de relativización de los valores morales. Como resultado, la historia parece estar del lado de los fanáticos. Los talibanes, al-Qaeda, Boko Haram e ISIS (Daesh) no son los nuevos bárbaros de nuestro tiempo, sino los síntomas más frecuentes del proceso de des-civilización en el siglo XXI.

P.: Es decir, es una cuestión social, política, cultura y moral.

R.: Es todos esos aspectos a la vez. Lo que vemos en Daesh es que es una cultura de la muerte que persiste porque es la consecuencia de la muerte de la cultura: tanto de la herencia islámica del humanismo (la experiencia andaluza de Averroes) como del declive de la cultura europea del humanismo. En una Europa que no produce más Victor Hugo, Albert Camus o incluso Raymond Aron, crece la falta de sentido en los ámbitos político y social. Pero también nos deja con un relativismo medioambiental que pone en peligro la noción de "humanidad común", debido a la ausencia de un mínimo de valores morales compartidos. Esta toma de conciencia de una "humanidad común" ha sido un proceso de aprendizaje de verse a sí mismo como una parte integral de una lucha por el reconocimiento.

P.: ¿Se puede ganar a Daesh?

R.: ¿Qué significa ganar? No hay victoria contra Daesh si no derrotamos la violencia. No hay manera de que Europa pueda ganar contra Daesh con islamofobia y más racismo contra la población musulmana.

La única manera de prevenir Daesh no es preparar una nueva generación de musulmanes europeos que se sienten rechazados y excluidos, sino integrarlos en las culturas europeas. No podemos captar la esencia de Daesh sin reconocer que la venganza y el resentimiento son todavía capaces de causar crueldades indecibles. No hay ningún problema más importante que la política de la venganza, y no hay respuesta más importante que se caracterice por la idea de la no violencia. Toda la cuestión es cómo Europa puede reconocer la barbarie de un acto cometido por Daesh pidiendo al mismo tiempo una trascendencia moral de un acontecimiento trágico. Aquí, el fin de la violencia significa poner fin al espíritu de la venganza.

P.: ¿Cómo explicar el yihadismo en nuestras sociedades? ¿Tenemos un problema de fracaso del multiculturalismo o de insuficiente interculturalidad?

R.: El yihadismo no es sólo una expresión de fanatismo y violencia, es, también, una expresión de miedo. El miedo a perder la propia identidad, y el miedo al otro. No se puede responder al terrorismo con la demonización y la humillación. Cuando la demonización se vuelve aceptable, se crea un clima propicio a la violencia. ¿Por qué los individuos o naciones se demonizan entre sí? Porque se temen entre sí. Como dijo Martin Luther King Jr: "Tienen miedo unos de otros, porque no se conocen entre sí; y no se conocen entre sí, porque no se han comunicado". Millones de jóvenes iraníes nacen musulmanes pero no practican el Islam y no tienen ningún conocimiento

de sus principios. Sin embargo, a ojos de muchos no musulmanes, todos los musulmanes son seres violentos. En el Occidente de hoy, se investiga “al azar” cuando un joven árabe de nombre, por ejemplo, Mohamed, busca de un trabajo. Aquí es donde empieza el problema y el joven musulmán belga se siente rechazado y excluido y piensa en la venganza. Daesh le proporciona las herramientas de venganza.

P.: Usted ha estado encarcelado en Irán. ¿Cree que el acuerdo sobre el programa nuclear, el levantamiento de las sanciones y las últimas elecciones van a hacer cambiar el régimen?

R.: Cualquiera que sea realista en Irán y fuera sabe que los cambios en la sociedad y la política no van a ocurrir de la noche a la mañana, sino gradualmente. Este “reformismo gradualista” se va a dar a dos niveles: el de la sociedad iraní y el



del Estado. La apertura económica y diplomática de Irán después del acuerdo nuclear es una buena señal para volver a integrarlo en los debates políticos globales y para preparar una nueva generación de diplomáticos y tecnócratas iraníes que serán más conscientes de las normas internacionales.

P.: Ha escrito y defendido extensamente sobre la no violencia. ¿Cuál es su sentido en nuestros días?

R.: Me parece la más urgente para un historiador de las ideas o un filósofo de la época actual, cuando estamos asistiendo a la pérdida del sentido de la civilización, que mencioné antes, y al surgimiento de lo que el polemólogo francés Gastón Bouthoul llamó “la lucha contra el miedo”. Este miedo es en realidad una sensación de profunda desilusión de la humanidad derivada tanto de la experiencia colectiva de la violencia como de una crisis general del pensamiento. Un fenómeno político como el de Donald Trump es el resultado de esta crisis general de pensamiento y reflexión en nuestro mundo. Un mundo que no puede pensar más es incapaz de distinguir entre la violencia y la no violencia. Por lo tanto, contrariamente a lo que habitualmente se piensa, las democracias occidentales son entidades que no pueden contener la violencia en nuestro mundo, ya que coexisten con un estado de la política sin sentido y sin pensamiento que en sí mismo produce violencia. La violencia es el producto de des-civilización. Y ahora nos enfrentamos no sólo con la violencia desnuda, sino con la banalización de la violencia.

Actividades



Actividades

Marzo - Abril

- Reunión de trabajo con **Jesús Gracia**, secretario de Estado de Cooperación Internacional y para Iberoamérica, sobre la "Relación España-América Latina: balance de legislatura" (1 de marzo de 2016).
- Debate "**Schengen en peligro: la respuesta europea a la crisis migratoria y de refugiados**" que, moderado por Emilio Lamo de Espinosa, presidente del Real Instituto Elcano, contó con las intervenciones de Gil Arias Fernández, ex director adjunto de FRONTEX; Javier Carbajosa Sánchez, embajador en misión especial para Asuntos Migratorios; Alfred Pfaller, consultor independiente y analista de política económica; y los investigadores principales del Real Instituto Elcano Carmen González Enríquez y Félix Arteaga.
- Reunión de trabajo con **Pablo Gerchunoff**, profesor de la Universidad Torcuato di Tella de Buenos Aires, que habló sobre "Argentina y su nuevo gobierno" (9 de marzo de 2016).
- Reunión de trabajo con **José Manuel Puente**, profesor visitante de la Universidad de Oxford, quien visitó el Instituto para hablar sobre "Los desafíos de Venezuela en 2016" (11 de marzo de 2016).
- Reunión de trabajo con **Sebastián Royo**, de la Suffolk University, que expuso "¿Hacia dónde va EEUU?" (14 de marzo de 2016).



- Mesa redonda sobre **“El nuevo ciclo político y económico en América Latina”** que contó con las intervenciones de José Gasset, director de Relaciones Internacionales de Iberdrola; José Antonio Ocampo, profesor de la Universidad de Columbia; y los investigadores del Real Instituto Elcano Federico Steinberg y Carlos Malamud. Moderó la mesa Rafael Estrella, vicepresidente del Instituto (30 de marzo de 2016).

- Reunión de trabajo con **Fernando Abril-Martorell**, presidente de Indra y único miembro español del *Group of Personalities on the Preparatory action for CSDP-related Research*, que habló del informe elaborado por dicho Grupo sobre *“European Defence Research. The case for an EU-funded Defence R&T programme”* (1 de abril de 2016).

- Seminario **“Spain-Israel: 30th Anniversary of Diplomatic Relations, Future Perspectives and Challenges”**, celebrado en la Universidad Hebrea de Jerusalem, y organizado por el *Truman Institute* y la

Universidad Hebrea de Jerusalén, con la colaboración del Real Instituto Elcano, y que contó con la participación de Charles Powell, director del Real Instituto Elcano, y el director del Programa de Energía y Cambio Climático del Instituto, Gonzalo Escribano (4 de abril de 2016).

- Reunión de trabajo con **Alaa Al-Hashimy**, embajador de Irak en España, quien visitó el Instituto y habló sobre *“The Spanish-Iraqi relationship: challenges and possibilities”* (8 de abril de 2016).

- Reunión de trabajo con **Enikő Győri**, embajadora de Hungría en España, quien visitó el Instituto para hablar sobre *“Critical para mejorar. La Unión Europea vista desde Hungría”* (12 de abril de 2016).

- Primero de una serie de debates coorganizados con la Fundación Botín en los que se analizan y debaten asuntos de actualidad del panorama internacional. El debate que inició la serie trató sobre **“La amenaza terrorista en Europa: desafíos y respuestas”** (14 de abril de 2016).



- Encuentro sobre **“El papel de las empresas en la agenda de los Objetivos de Desarrollo Sostenible (ODS)”**, cuya finalidad fue reunir a representantes de la Administración, la sociedad civil, el mundo empresarial y otros especialistas del ámbito del desarrollo para debatir acerca del papel de la empresa en la nueva agenda del desarrollo (18 de abril de 2016).

- Mesa redonda **“The ASEAN Economic Community: Potentials and Opportunities for All”**, organizada por el Real Instituto Elcano, la Embajada de Vietnam y la Universidad Pontificia de Comillas.

- Seminario **“The geopolitics of TTIP”**, organizado por el Real Instituto Elcano y el *Centre for European Reform*, fue inaugurado por Emilio Lamo de Espinosa, presidente del Real Instituto Elcano, y contó con la intervención, entre otros, de Jaime García-Legaz, secretario de Estado de Comercio (21 de abril de 2016).



- Reunión de trabajo con **George Magnus**, *Associate, Oxford China Centre*, que habló sobre *“Loud thunder, small raindrops: The political economy of China's rebalancing”* (27 de abril de 2016).



- Conversación **“Brexit, una conversación sobre la identidad europea del Reino Unido”**, con motivo de la presentación del libro *“Churchill. Europe Unite, dieciocho discursos y una carta”* y organizada por el Instituto Universitario de Estudios Europeos, la Editorial Encuentro y el Real Instituto Elcano (28 de abril de 2016).

Conectados



TUITS DESTACADOS

Max Boanerge @MaxBoanerge
 Si te interesan las Primarias en EEUU. Lo mejorcito que se ha publicado hoy @rielcano
 ¿Super Tuesday para quién?



Primarias en EEUU 2016: ¿Super Tuesday para quién? - Elcano Blog
 La lección aprendida de estos meses pasados de campaña en las primarias en EEUU 2016 ha sido que de cada candidato se puede esperar lo inesperado.
 11 de diciembre

Miguel Otero @mrotero
 Esto es lo bueno de los debates de @rielcano. Ahora mismo representantes de embajada griega y jordana dando su versión sobre #SchengenUE

Aurea Molto @aureamolto
 Precios del petróleo a la baja, bajísima. Proceso de paz al alza. #DatamercadoGlobal @rielcano @PolExt

Política Exterior @rielcano
 #CaratericaGlobal: Energía y presencia global de #Colonia - los by IPRmy4

Ignacio Molina @IgnacioMolina
 En "España en el mundo 2016" (@rielcano) el desafío más mencionado es Siria. Bien que nuestra diplomacia se implique realinstitutoelcano.org/wps/wcm/connect ...

Ana Erre @AnaErre
 Aumento del yihadismo homegrown, mujeres y de conversos. ¿Q importancia tiene el reclutamiento en prisión? @rielcano



Real Inst. Elcano @rielcano
 Yihadismo en España: causas, contextos y continuidad desde el 11-M — @cerbleg13 blog.rielcano.org/yihadismo-ene...

Ilke Toygur @ilketoygur
 Last minute reading before the #EU #Turkey Summit! via @rielcano realinstitutoelcano.org/wps/portal/web ...

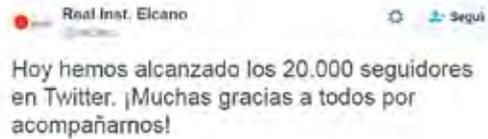
Ivanosca LV @ivanoscalv
 #GeorgeKennan died on March 17, 2005. @arubioplo writes about contrasts between realism of Kennan and Obama blog.rielcano.org/en/contrasts-b ... @rielcano



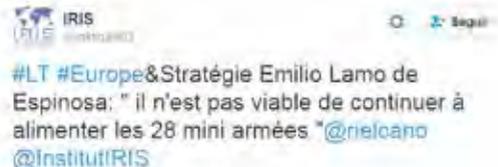
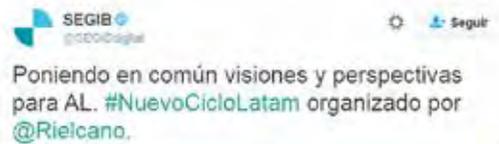
Contrasts between the realism of Kennan and Obama - Elcano Blog
 The greatest disagreements between George F. Kennan's realism and Barack Obama's would today centre on the Middle East and the US reaction to Daesh.
 Blog.rielcano.org



Llegamos a los 20.000 seguidores en Twitter



De París a Bruselas y (degradadamente) más allá - Elcano Blog
Sin ningún ánimo alarmista en absoluto pero sí que, tras el registro el pasado día 22 en Bruselas, habrá nuevos atentados terroristas en Europa.
(Blog redimensionado)



REMCO (@REMCOnet)   Seguir

@CharlesTPowell explica en @rtve la creación de @REMConet, iniciativa de @UIMP @FTransicion @cepcgob @rielcano



Comisión Europea (@EU_media)   Seguir

El otro día estuvimos con @_ignaciomolina del @rielcano y nos habló de los retos de la UE. ¡Interesante reflexión!

Fernando Reinares (@_fernandore)   Seguir

Encuentro hoy en #Melilla con agentes de @guardiacivil que siguen nuestro Programa @rielcano sobre Terrorismo Global

THIBER (@thiber_esp)   Seguir

Mas de 1000 descargas de #CiberElcano13, elaborado por @THIBER_ESP para @rielcano [realinstitutoelcano.org/wps/portal/web ...](http://realinstitutoelcano.org/wps/portal/web...) #ciberseguridad #ciberdefensa

Gonzalo Escribano (@g_escribano)   Seguir

Ahora con @iolvie @lazarotouza @rielcano debatiendo la contribución de la empresa al desarrollo sostenible

CSS Zurich (@css_zurich)   Seguir

J Almqvist thinks it's time to craft a global #ActionPlan to deal with #HumanRights violations owl.li/4mQpMO cc @rielcano

Ruben Campos (@RubenCampos)   Seguir

Honoured & delighted to join the excellent team of experts at @rielcano think tank as a research fellow. realinstitutoelcano.org/wps/portal/web

Rem Kortweg (@RM_Kortweg)   Seguir

Looking forward 2 tomorrow's @CER_London-@rielcano event on "the Geopolitics of #TTIP" w Garcia-Legaz, @Steinbergf, @EU_TTIP_team @agvicente

SEIMUN (@SEIMUN2016)   Seguir

María Solanas: "More than 3 million girls are estimated to be at risk for FGM annually" - HRC- #SEIMUN2016 @rielcano

Cinco Continentes (@5continentes_R5)   Seguir

Recuperamos nuestra #blogsfera. @Ivalescusi habla del blog de @rielcano con @quiet_analysis en @5continentes_R5



Simon Manley (@simonmanley700)   Seguir

Buenísimo #ShakespeareLives en la política y las relaciones internacionales también según el @rielcano

Iliana Olivie (@iolvie)   Seguir

Ya está listo el informe @rielcano de #PresenciaGlobal 2016. En una semana, el 4 de mayo, lo publicamos.

Con el patrocinio de



AIRBUS
GROUP

ATLANTIC COPPER

BBVA



INDITEX



MUTUA MADRILEÑA



renfe



Consejo Asesor Empresarial

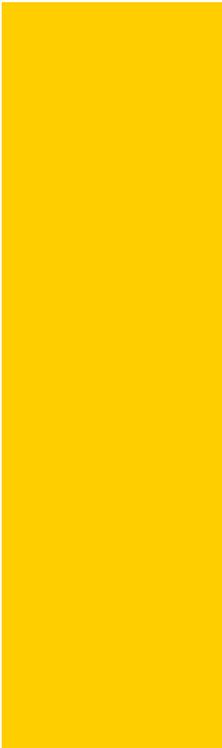


endesa



Con la colaboración de









REAL INSTITUTO
elcano
ROYAL INSTITUTE

Estudios internacionales y estratégicos
International and strategic studies

Número #13 Marzo - Abril 2016

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

