

# Revista **elcano**

Número #19 | Marzo - Abril 2017



## Publicaciones

- La seguridad de Europa  
Running out of steam? Brexit and the future of EU energy policy  
El orden comercial multilateral ante el neo-mercantilismo de Trump  
The 2016 parliamentary elections in Morocco  
España, EEUU y la defensa  
Reasons for rejecting globalisation  
One year on: an assessment of the EU-Turkey statement on refugees  
Portugal y España: los efectos de la crisis en las relaciones peninsulares  
The euro as a social bond: why do Eurozone citizens still back the single currency?  
Why Spain would like a 'soft' Brexit for the UK  
Las nuevas rutas de la seda  
Japan's strategic awakening: opportunities for Spain  
La propuesta de cosoberanía para Gibraltar: beneficios para todos

- Descubrir el Mediterráneo  
The jihadist mobilisation of women in Spain, 2014-16  
The card table turned upside down: the first 6.8% of the Donald Trump Presidency  
Los 100 primeros días de Trump

## Entrevista con...

Oliver Stuenkel

## Conectados

Elcano en las redes sociales

## Actividades

Mesa redonda "La política exterior española en el año del *Brexit* y Trump"

Seminario "África en la perspectiva del G20"

Coordinadora: María Dolores de Azategui

© 2017 Real Instituto Elcano  
C/ Príncipe de Vergara, 51  
28006 Madrid  
[www.realinstitutoelcano.org](http://www.realinstitutoelcano.org)

ISSN: 2341-4006

Depósito Legal: M-14968-2014

# En este número...

Las implicaciones del *Brexit* para el futuro de la política energética de la Unión Europea; las oportunidades para España de las “nuevas rutas de la seda”; el orden comercial multilateral y el neo-mercantilismo de Trump; las elecciones parlamentarias en Marruecos; razones para rechazar la globalización; junto a temas como los 100 primeros días de Trump; la movilización yihadista de las mujeres en España o los efectos de la crisis en las relaciones entre Portugal y España, 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 Oliver Stuenkel, profesor de Relaciones Internacionales en la Fundación Getulio Vargas y *fellow* no residente del Instituto de Política Pública Global (GPPi) en Berlín.

Entre las **Actividades** organizadas en este bimestre cabe señalar, entre otras, los debates “Desafíos de la UE, sesenta años después” y “Elecciones francesas: l’enjeu”; los seminarios “*Where is Russia headed?*”; “El nuevo papel de la mujer en las organizaciones terroristas yihadistas y en la prevención de la radicalización violenta”; “África en la perspectiva del G20”; “España ante una Europa convulsa: intereses, oportunidades y riesgos”; y la mesa redonda “La política exterior española en el año del *Brexit* y Trump”. El Instituto recibió, entre otras, la visita de Humberto de la Calle, jefe de la Delegación de Gobierno en los diálogos con las FARC y asesor de paz del Gobierno de Colombia; Manuel González Sanz, ministro de Relaciones Exteriores y Culto de Costa Rica; y Gunnar Wiegand, director para Asia-Pacífico del Servicio Exterior Europeo.

En la sección **Conectados** se recoge la presencia del Real Instituto Elcano en las redes sociales, principalmente en Twitter, a través de los tuits más destacados, así como el *storify* de la 15ª edición de las Conversaciones Elcano/Elcano Talks, que contó con la intervención de Myriam Redondo.

# Contenidos



---

## Publicaciones

- 7** La seguridad de Europa, entre la realidad y el deseo  
*Enrique Fojón*
- 14** Running out of steam? Brexit and the future of EU energy policy  
*Aurélie Faure-Schuyer*
- 21** El orden comercial multilateral ante el neo-mercantilismo de Trump  
*Federico Steinberg*
- 28** The 2016 parliamentary elections in Morocco: context and interpretations  
*Bernabé López García & Miguel Hernando de Larramendi*
- 38** España, EEUU y la defensa: ¿de base operacional a socio estratégico?  
*Luis Simón*
- 46** Reasons for rejecting globalisation: beyond inequality and xenophobia  
*Miguel Otero-Iglesias & Federico Steinberg*
- 56** One year on: an assessment of the EU-Turkey statement on refugees  
*Ilke Toygür & Bianca Benvenuti*
- 66** Portugal y España: los efectos de la crisis en las relaciones peninsulares  
*Ángel Rivero*
- 73** The euro as a social bond: why do Eurozone citizens still back the single currency?  
*Miguel Otero-Iglesias*
- 82** Why Spain would like a 'soft' Brexit for the UK  
*William Chislett*
- 93** Las nuevas rutas de la seda, ¿oportunidades para las empresas españolas?  
*Mario Esteban*
- 95** Japan's strategic awakening: opportunities for Spain  
*Luis Simón*
- 101** La propuesta de cosoberanía para Gibraltar: beneficios para todos  
*Martín Ortega Carcelén*
- 111** Descubrir el Mediterráneo (y aprovechar su europeísmo)  
*Ignacio Molina*
- 115** 'There is no life without jihad and no jihad without hijrah': the jihadist mobilisation of women in Spain, 2014-16  
*Carola García-Calvo*
- 129** The card table turned upside down: the first 6.8% of the Donald Trump Presidency  
*Paul Isbell*
- 137** Los 100 primeros días de Trump  
*David Blázquez Vilar*

---

## Entrevista con...

- 155** Oliver Stuenkel

---

## Actividades

- 159** Mesa redonda "La política exterior española en el año del *Brexit* y Trump".

Seminario "África en la perspectiva del G20"

---

## Conectados

- 165** Elcano en las redes sociales

# Publicaciones



# La seguridad de Europa, entre la realidad y el deseo

*Enrique Fojón*

*La reactivación de la seguridad europea se desarrolla entre el deseo de afrontar un contexto geopolítico convulso y la carencia de elementos esenciales para alcanzar su autonomía estratégica.*

## Resumen

En los últimos años, el contexto estratégico europeo se ha vuelto vulnerable debido al crecimiento de la inestabilidad en su vecindario y a la disminución de la cohesión interna. Para enfrentarse a ese contexto de naturaleza geopolítica, frágil, inestable y complejo, la UE trata de convertirse en un actor estratégico, con la consiguiente autonomía en Seguridad y Defensa. Sin embargo, la Defensa que sería necesaria para ello dista de la recogida en los Tratados y en la reciente Estrategia Global para la Política Exterior y de Seguridad de la UE (EUGS). Su deseo de convertirse en un actor estratégico dista mucho de sus capacidades y voluntad para serlo, por lo que se presenta el dilema de acelerar su autonomía defensiva o reforzar el vínculo transatlántico. En este ARI se estudia

el desfase entre el deseo y la realidad estratégica de la UE y las opciones y retos que se plantean para recortar el desfase.

## Análisis

El mundo asiste a un acelerado cambio geopolítico materializado en una amplia redistribución geográfica del poder y de la influencia política. El cambio acentúa la crisis de la península europea debilitando la integración de la UE y aumentando la inestabilidad de su vecindario. Esta situación la reconoce expresamente la EUGS de junio de 2016 al afirmar que: “Vivimos una crisis existencial dentro y fuera de la Unión Europea (UE). Nuestra Unión está amenazada. Nuestro proyecto que ha traído paz, prosperidad y democracia, está en cuestión”.<sup>1</sup>

En el mismo sentido, el Instituto Notre Europe-Jacques Delors considera que “La situación geoestratégica de la UE se ha deteriorado considerablemente en unos pocos de años.”<sup>2</sup> Europa enfrenta un conjunto de crisis en sus fronteras, desde Ucrania en el este hasta la ribera sur del Mediterráneo.

<sup>1</sup> “Shared Vision, Common Action: A Stronger Europe. A Global Strategy for the European Union’s Foreign and Security Policy”, [http://eeas.europa.eu/top\\_stories/pdf/eugs\\_review\\_web.pdf](http://eeas.europa.eu/top_stories/pdf/eugs_review_web.pdf).

<sup>2</sup> Thomas Pellerin-Carlin (2016), “What European security and defence policy?”, Notre Europe-Jacques Delors Institute, 14/XII/2016.

En este contexto, una política europea de seguridad y defensa es más necesaria que nunca en vista de las posiciones adoptadas por Rusia y los Estados Unidos”. Tanto este documento como el franco-alemán de septiembre de 2016<sup>3</sup> coinciden en constatar un “ambiente de seguridad degradado” que puede rastrearse en otros análisis de estos últimos años. Pero lo significativo de Notre Europe es que resalta la paradoja de que los países europeos que sufren directamente las consecuencias de los conflictos en Siria y Oriente Medio no tienen ninguna influencia activa en los acontecimientos de la zona mientras que las potencias que pueden forzar una solución del conflicto, principalmente EEUU y Rusia, no las sufren. Y aunque la Estrategia Global desea influir en la prevención y respuesta a este tipo de conflictos, la realidad muestra que su capacidad para hacerlo en lugares Ucrania, Siria o Libia es muy limitada, así como la de influir sobre las grandes potencias e, incluso, sobre actores regionales como Turquía, Israel o Egipto.

Traducido a términos geopolíticos, la realidad muestra que la UE no es un actor estratégico porque no es capaz de influir decisivamente en el contexto internacional que afecta a sus intereses. Tampoco lo es porque no hay coincidencia entre sus miembros para identificar una amenaza común, lo que explica su comportamiento “aestratégico” y sus dificultades para responder a esa(s) amenaza(s). El debate sobre cuál sería el marco más adecuado para la defensa europea, si uno genuinamente europeo o si se apoya en el

vínculo transatlántico, lleva instalado algunas décadas sin conseguir llegar a una solución eficaz. Tampoco lo hace la Estrategia Global que, tácitamente, renuncia a reivindicar una defensa autónoma en beneficio de la Alianza Atlántica. Una delegación de funciones consecuente con la mayor capacidad de la Alianza Atlántica para proteger el territorio europeo, como se ha puesto de manifiesto en la crisis de Ucrania, donde la respuesta militar, el despliegue de fuerzas y ejercicios para reasegurar a los aliados del centro y este de Europa, se ha liderado por la OTAN y, especialmente, por su líder estadounidense.

Durante décadas, Europa se ha beneficiado de la misma tutela, sin tener necesidad de utilizar el hard power para proteger el territorio europeo o para ejercer como actor estratégico en un contexto internacional de bipolaridad o hegemonía. La continuidad de esa tutela está en cuestión, tanto por el relativo declive del poder militar estadounidense como por su necesidad de atender teatros prioritarios como el de Asia-Pacífico y Oriente Medio, lo que dificulta a EEUU continuar asumiendo una carga desproporcionada en las alianzas que mantiene. De ahí que uno de los cambios en la política exterior de la nueva Administración en Washington sea el de revisar el reparto del protagonismo en sus aspectos político, de sacrificios y financiero (burden-sharing), a sus aliados, especialmente en aquellas alianzas donde los Estados miembros disponen de capacidad económica para hacerlo por sí mismos. Valga el dato de que después del

3 “Revitalizing CSDP towards a comprehensive, realistic and credible Defence in the EU”, septiembre de 2016, [https://www.senato.it/japp/bgt/showdoc/17/DOSSIER/990802/3\\_propositions-franco-allemandes-sur-la-defense.pdf](https://www.senato.it/japp/bgt/showdoc/17/DOSSIER/990802/3_propositions-franco-allemandes-sur-la-defense.pdf).



*Brexit*, los aliados no pertenecientes a la UE aportan el 80% de la totalidad de los gastos de defensa de la OTAN. Paradójicamente, existe la posibilidad de que EEUU acabe disminuyendo su impronta estratégica en suelo europeo si la revisión no resulta satisfactoria, lo que colocaría a la UE ante la necesidad de convertirse en un actor estratégico por defecto.

En estas circunstancias, el *Brexit* empeora la situación europea ya que la contribución británica era muy importante para que la UE alcanzara su condición de actor estratégico. Y aunque es cierto que el Reino Unido no estuvo dispuesto a contribuir con sus capacidades convencionales, nucleares, expedicionarias, tecnológicas o de inteligencia a fomentar la autonomía estratégica de la UE, hipotético repliegue de EEUU de Europa hubiera modificado el contexto estratégico y, consecuentemente, la posición británica. En contrapartida, tras el *Brexit* queda sin efecto la tradicional oposición británica a cualquier modalidad de integración europea en defensa, por lo que el eje París-Berlín puede acelerar el recorrido. Sin embargo, son patentes las diferentes concepciones estratégicas del núcleo hegemónico post-*Brexit*, algo que se refleja en la estructura y capacidades de sus respectivas Fuerzas Armadas que difieren en su poder nuclear y en su voluntad expedicionaria.

La situación geopolítica de la península europea demanda un actor estratégico a la altura de su evolución. La inestabilidad acompaña al tránsito desde el orden de

la post-Guerra Fría, en declive, hasta la formación de otro, aún por establecer. Si en el orden anterior primaba la contribución europea a la seguridad internacional, ahora las energías europeas deben atender preferentemente a su propia protección y a la estabilidad de su entorno según reivindica la Estrategia Global. Una transición en la que es difícil conciliar las visiones institucionales y colectivas con las individuales porque la percepción de riesgos y amenazas se ha fragmentado.

En la Estrategia Global, la UE se contempla como un acto estratégico con autonomía para "proporcionar paz y seguridad dentro y más allá de sus fronteras" y promover un "Orden Mundial basado en normas como su principio básico y las Naciones Unidas como núcleo". Para una visión tan ambiciosa se precisa tener identidad política y contar con capacidades que aún están por construir. La condición de actor requiere prever la evolución del contexto y su adaptación a ella, identificando el orden regional deseable, planificando su estrategia de actuación, la de influencia y obteniendo los medios necesarios para cumplir sus objetivos. Frente a una determinada amenaza como la de Rusia, sólo la OTAN se ha comportado como un actor estratégico. En respuesta a la demanda de los países del este y centro de Europa, la OTAN ha adaptado su estructura de fuerzas y adoptado una postura estratégica de reaseguramiento para pasar, en la cumbre aliada de Varsovia de 2016, a otra de disuasión que asumía la existencia de una intención militar hostil hacia territorio aliado.

Siendo coherentes con la escalada, se han desplegado unidades aliadas en Polonia, Rumanía y los países bálticos, incluida una brigada acorazada norteamericana en Polonia. Como resultado, el mismo Kremlin que considera a la OTAN una amenaza a su seguridad menosprecia a la UE como actor estratégico.

### La defensa necesaria

Ante la evolución del contexto estratégico, la UE se plantea reforzar sus capacidades de seguridad y defensa pero no acaba de resolver su modelo final. La Estrategia Global no ha superado la indefinición del artículo 42.2 del Tratado de la UE a propósito de la defensa territorial.<sup>4</sup> Parece que no considera asumir la defensa colectiva porque “la OTAN permanece la referencia primaria para la mayoría de los estados miembros”. En su lugar, la prioridad es la de asumir un mayor esfuerzo y desarrollar capacidades antes que asignarlas a un marco concreto: “Como europeos debemos asumir mayor responsabilidad por nuestra seguridad. Debemos estar listos y capaces para contener, responder y protegernos contra amenazas externas. Aunque la OTAN existe para defender a sus miembros, muchos de ellos europeos, de ataques externos, los europeos deben estar mejor equipados, adiestrados y organizados para contribuir

decisivamente a tales esfuerzos colectivos, así como actuar autónomamente siempre que sea necesario”.

El nivel de ambición de la autonomía estratégica europea varía según las declaraciones. El presidente de la Comisión Europea, Jean-Claude Juncker, aspiraba a la autosuficiencia para no depender de terceros, mientras que en la Estrategia Global, la autonomía se orienta a permitir la actuación autónoma, aunque colaborando con la OTAN cuando sea necesario.

La diferencia entre un nivel y otro de ambición –en solitario o en colaboración– es el que configura la voluntad o no de ser actor estratégico. El primero aspiraba a una autonomía estratégica capaz de defenderse en su territorio y en el exterior, lo que en la práctica sólo es posible si los Estados miembros acceden a una defensa común, transfiriendo desde los Estados a una autoridad central europea no sólo el ejercicio de las competencias nacionales de seguridad y defensa sino también su titularidad.<sup>5</sup>

Más allá del deseo, la condición de actor estratégico depende del ejercicio del poder, fines medios y acciones, no tanto de su vocación. Frente a la ambición inicial del presidente Juncker o de la alta representante

4 “La política común de seguridad y defensa incluirá la definición progresiva de una política común de defensa de la Unión. Ésta conducirá a una defensa común una vez que el Consejo Europeo lo haya decidido por unanimidad. En este caso, el Consejo Europeo recomendará a los Estados miembros que adopten una decisión en este sentido de conformidad con sus respectivas normas constitucionales. La política de la Unión con arreglo a la presente sección no afectará al carácter específico de la política de seguridad y de defensa de determinados Estados miembros, respetará las obligaciones derivadas del Tratado del Atlántico Norte para determinados Estados miembros que consideran que su defensa común se realiza dentro de la Organización del Tratado del Atlántico Norte (OTAN) y será compatible con la política común de seguridad y de defensa establecida en dicho marco”.

5 “Europa no puede permitirse depender del poderío militar de otros. Tenemos que asumir la responsabilidad de proteger nuestros intereses y el estilo de vida europeo. Sólo trabajando unidos, puede Europa ser capaz de defenderse en su territorio y en el exterior” (Parlamento Europeo, Estrasburgo, 14/IX/2016).



*Tanto el TUE como la Estrategia Global postergan mencionar la defensa territorial que sigue delegada, tácita o expresamente, según los distintos Tratados a la OTAN.*

Mogherini, la propuesta franco-alemana de septiembre de 2016 reivindicaba una mayor colaboración entre los Estados miembros para alcanzar las capacidades necesarias, pero dejando bien claro que la responsabilidad primaria de la Defensa recayese en cada uno de los Estados miembros. Una colaboración que siendo “a la carta” difícilmente progresará hacia la integración. Afortunadamente, su actividad operativa, según el art. 42.1 del TUE, se desarrollará fuera de la Unión y para otras finalidades expuestas genéricamente como garantizar el mantenimiento de la paz, la prevención de conflictos y el fortalecimiento de la seguridad internacional. Tanto el TUE como la Estrategia Global, aunque se refieren a la defensa común, postergan mencionar la defensa territorial que sigue delegada, tácita o expresamente, según los distintos Tratados a la OTAN. Incluso parece difícil ponerse de acuerdo para llevar a cabo operaciones militares de envergadura y la PCSD se sigue limitando a las misiones

no ejecutivas civiles y militares. Unas limitaciones que quedan muy lejos del papel de actor estratégico que se desea.

En la colaboración “a la carta” prima el desarrollo de capacidades colectivas sobre la forma de empleo. La Comisión presentó el 30 de noviembre de 2016 un Plan de Actuación para la Defensa Europea (EDAP en sus siglas inglesas) por el que se crearía un fondo financiero y se pondrían en prácticas otras actuaciones acciones para apoyar más eficientemente el gasto de los países miembros en “capacidades defensivas comunes, reforzar la seguridad de los ciudadanos europeos y promocionar una base industrial competitiva e innovadora”.<sup>6</sup> Sin cuestionar la necesidad de una base industrial y tecnológica de la defensa europea, su desarrollo no se justifica por sus fines industriales y económicos sino por su subordinación a una Estrategia definida. Estando por definir esa estrategia, la determinación de las capacidades a

<sup>6</sup> “European Defence Action Plan”, COM(2016)950 de 30 de noviembre, Comisión Europea.



*La otra opción europea para la protección de su territorio es la del fortalecimiento del “vínculo transatlántico” y la adaptación de la OTAN.*

conseguir con el EDAP depende de un complejo proceso de negociación entre actores nacionales y comunitarios que podría conducir a unas capacidades desconectadas de los conceptos operativos.

Mientras se deshoja la margarita de la Cooperación Estructurada Permanente (PESCO en su acrónimo inglés), se detalla la aplicación del EDAP y se intenta coordinar los planeamientos nacionales, los Estados europeos miembros de la OTAN se disponen a concretar cómo van a alcanzar el objetivo acordado del 2% de su PIB para sufragar la defensa. Su cumplimiento y la implementación de la hoja de ruta derivada de la EUGS Global dependen, en gran medida, de hechos políticos como las importantes citas electorales en 2017, en Francia, los Países Bajos, Alemania y, posiblemente, Italia, lo que aumenta la incertidumbre sobre el futuro de la integración europea, en general, y de la integración de la Defensa en particular.

## **Conclusiones**

La protección del territorio europeo es una necesidad estratégica que requiere el empleo del poder en todas sus formas, algo para lo que la UE no está concebida, por lo que se presenta un dilema. Para recortar el desfase entre la realidad y el deseo, la UE necesitaría adoptar una defensa europea integrada. Sin embargo, la creación de poder militar europeo en estas circunstancias constituye una tarea de alta dificultad, tanto por las divergencias estratégicas señaladas como por su capacidad para adaptarse a la evolución tan fluida de un contexto estratégico de alta complejidad.

La otra opción europea para la protección de su territorio es la del fortalecimiento del “vínculo transatlántico” y la adaptación de la OTAN. Esa vinculación potenciaría las posibilidades de la UE como actor estratégico, su capacidad de proporcionar seguridad internacional o el libre acceso a los global commons. Sin su reforzamiento,

se corre el riesgo de que por detrás de la apariencia de cohesión aliada florezcan las relaciones bilaterales entre países europeos y Washington, en detrimento del proyecto de la UE.

Todas las alianzas que en la Historia han sido, tuvieron un líder y en la Alianza Atlántica el papel de EEUU sigue siendo incontestable. La UE tiene que elegir entre crecer como actor estratégico apoyándose en la Alianza Atlántica o intentarlo por su cuenta. En cualquier caso, tendrá que comportarse como un actor menos burocrático y más estratégico porque la seguridad internacional depende fundamentalmente de la contribución occidental. Mientras la contribución de EEUU se reduce por la “fatiga” o el rebalance y la de las potencias emergentes no acaba de llegar, la seguridad internacional reclama una mayor contribución europea.

En las actuales circunstancias, la revitalización del “vínculo transatlántico”

significa, independientemente de una contribución equitativa a las capacidades que se necesitasen para el ejercicio del poder por los aliados, un sólido acuerdo político sobre el empleo del poder militar, lo que significa compartir la misma visión del orden mundial que se quiere conseguir. Es ahí donde la UE tiene que ejercer influencia. Si a ambos lados del Atlántico se configurasen visiones diferentes respecto al orden mundial a establecer, el escenario resultante sería impredecible.

---

# Running out of steam? Brexit and the future of EU energy policy

*Aurélie Faure-Schuyer*

*This Elcano-IFRI analysis examines some of the main challenges that Brexit might pose to the future of energy policy in Brussels and London. It provides a perspective on the UK's energy and climate policy choices and the key contribution of the UK to the EU's energy and climate policy.*

## **Summary**

Britain's vote in favour of Brexit has far reaching consequences not only for the future of energy policies in the UK and the EU-27, but also on global energy and climate policies. Together with other countries outside the EU, the UK has been a key contributor to the design of the EU's 2030 energy and climate goals. However, Brexit creates a new situation whereby the UK, a traditional energy importer, will have to realign its domestic energy and

climate policy goals to the new situation. In this context, it also remains to be seen whether the EU can hinge upon an ambitious international climate policy to compensate for the British exit. A 'hard Brexit' does not seem the most advantageous option for either parties.

## **Analysis**

The EU's energy agenda revolves around three broad themes: liberalisation, energy security and decarbonisation. The UK has been at the forefront of the EU's drive for energy market liberalisation, and has also left an important mark in the Union's road towards decarbonisation agenda, by pushing for a shift from a renewables-based policy to one emphasizing low carbon technologies.

In turn, the EU framework can help Britain mitigate some of the challenges related to its own increasing dependence on energy imports. The energy sector's contribution

to Britain's Gross Domestic Product (GDP) has been in steady decline as a result of the phasing out of oil and gas extraction in the North Sea.<sup>1 2</sup> Perhaps more importantly, Britain displayed a 'net import dependency' rate of 46% in 2014, going back to levels not seen since the 1970s, when it began to exploit its upstream oil and gas reserves. Growing import dependency is likely to affect Britain's energy policy in at least two important ways. The first relates to the need to reinforce existing physical infrastructures. Britain is tied to the European continent through a 4 GW electricity interconnection<sup>3</sup> and three main natural gas pipelines,<sup>4</sup> and operates one of the largest natural gas markets: the National Balancing Point.<sup>5</sup> The second consequence relates to the need to strengthen its links with energy policy developments within the EU and beyond, ie, globally.

Britain's decision to exit the EU –Brexit– raises a number of questions about the future of energy policy in both the EU and the UK and about the desired level of cooperation between the latter and the EU-27 (minus Britain) in the energy area. Over the past two decades the UK, along with Denmark and Sweden, has been an important contributor to the design and consolidation of the internal energy market rules, the promotion of increased interconnections (one deficit

of European energy policy) and the Energy Union Proposal.

This Elcano-IFRI analysis examines some of the main challenges that Brexit might pose to the future of energy policy in Brussels and London, and warns of the perils of a 'hard Brexit' in the energy domain. Flexible arrangements offer the best way forward. After all, Britain has played a leading role in driving forward the consolidation of the EU's energy market rules, and its input will continue to be welcome. It is difficult to imagine a success of the EU energy market without Britain and other countries outside the EU, such as Norway or Switzerland. Through gas and electricity interconnections these neighbours add much-needed steam to the EU's energy market.

### **Britain's future energy policy options**

Following concerns associated with scarcity in electricity generation, Britain began a process of renationalising its domestic energy market in the late 1990s.<sup>6</sup> This move towards re-regulation was formalised under a schedule for the closure of Britain's coal-based electricity generation capacity, and a programme to invest in nuclear energy.<sup>7</sup> The Electricity Market Reform (Energy Act 2013) outlined a number of options to prepare Britain for its transition to a new low-carbon energy system architecture in 2030

1 The energy sector's contribution to GDP declined from over 10% in the 1980s to 2.8% in 2014.

2 National Statistics (2015), 'UK Energy Brief in 2015', Department of Energy and Climate Change, July, [https://www.gov.uk/government/uploads/system/uploads/attachment\\_data/file/516837/UK\\_Energy\\_in\\_Brief\\_2015.pdf](https://www.gov.uk/government/uploads/system/uploads/attachment_data/file/516837/UK_Energy_in_Brief_2015.pdf).

3 France (2GW), Netherlands (1 GW), Northern Ireland (500 MW) and the Republic of Ireland (500MW).

4 The Interconnector to Belgium, the BBL to the Netherlands and Moffat to the Republic of Ireland.

5 For European gas hubs see <https://www.oxfordenergy.org/wpcms/wp-content/uploads/2013/10/NG-79.pdf>.

6 Royal Academy of Engineering (2013), 'GB electricity capacity margin. A report by the Royal Academy of Engineering for the Council for Science and Technology', October, <http://www.raeng.org.uk/publications/reports/gb-electricity-capacity-margin>.

7 Insight\_E (2016), 'The impact of a UK and German coal phase out on the electricity mix and CO2 emissions in Europe', April, [http://www.insightenergy.org/system/publication\\_files/files/000/000/045/original/HET14\\_Coal\\_Phaseout\\_Final.pdf?1474967926](http://www.insightenergy.org/system/publication_files/files/000/000/045/original/HET14_Coal_Phaseout_Final.pdf?1474967926).

8 See the forthcoming Elcano Paper 'The UK's nuclear policy'.

and beyond. For instance, the North Sea could draw on unexploited potential, with depleted natural gas fields being considered for storing compressed air or for carbon capture storage facilities<sup>9</sup>. However, Britain's transition to a low-carbon energy system would require significant investments in the electricity interconnection with France and close cooperation, in both gas and electricity, with other European countries such as the Netherlands, Norway and Belgium.<sup>10</sup>

The benefits of EU-UK cooperation run both ways. Indeed, Britain's energy sector can be an asset to its own economic competitiveness and to the enlarged internal EU market. In particular, Britain's Electricity Market Reform has benefitted from relatively low energy prices compared with the rest of the EU. Between 2008 and 2012 electricity and gas prices rose at a slower pace than PPI levels in the UK, and energy-grid related costs grew at a slower pace than in the rest of the EU-28. In the field of carbon taxation, a carbon floor of £18/tonne of CO<sub>2</sub>e<sup>11</sup> was implemented in April 2015 to ensure a certain level of technology substitution (out of highly emitting coal plants) and climate policy efficiency, while contributing to the Finance Minister's budget. The floor has so far not been possible to implement as an EU policy<sup>12</sup> –since carbon pricing is considered a market-based instrument and

not a taxation mechanism–. In the UK several reports acknowledge the fact that carbon leakage (mainly the outsourcing of industrial manufacturing and greenhouse gas emissions outside Britain) has been an issue since 2014. The question would now have to be considered bilaterally between the UK and the EU-27. As for the British economy, outsourcing of industrial manufacturing is indeed to be considered a negative outcome, both with or without Brexit.

Still, the Climate Change Act 2008 states that the UK must cut its carbon emissions by 80% over 1990 levels by the year 2050 and that it is required to set 'carbon budgets' every five years. The UK's commitment to climate policy is ambitious. Meanwhile, such a degree of ambition also needs to be benchmarked against other trading partners (eg, the US, India and China) in climate policy, where the UK has been at the forefront of policy developments.<sup>13</sup>

### **The UK's contribution to European energy policy**

Britain and the EU-27 have strongly intertwined energy relations. These are entrenched in the internal energy market and the Energy Union, a policy framework designed to achieve the EU's 2030 energy goals of at least 27% renewables in primary energy and a 40% reduction in greenhouse gas emissions compared with 1990.

9 Kate Cummins (2011), 'Compressed air energy storage has bags of potential', *The Engineer*, 25/IV/2011, <https://www.theengineer.co.uk/issues/25-april-2011/compressed-air-energy-storage-has-bags-of-potential>.

10 See [https://consultations.entsoe.eu/system-development/regional-investment-plans/user\\_uploads/regional-investment-plan-2015---rg-ns---for-consultation.pdf-9](https://consultations.entsoe.eu/system-development/regional-investment-plans/user_uploads/regional-investment-plan-2015---rg-ns---for-consultation.pdf-9).

11 €25/tonne of Co<sub>2</sub> equivalent.

12 Carbon taxes exist in different EU Member States. Sweden and Denmark were the first to introduce them, in 1991 and 1992, respectively.

13 Nicholas Stern (2006), *The Economics of Climate Change – The Stern Review*, [http://webarchive.nationalarchives.gov.uk/20100407172811/http://www.hm-treasury.gov.uk/stern\\_review\\_report.htm](http://webarchive.nationalarchives.gov.uk/20100407172811/http://www.hm-treasury.gov.uk/stern_review_report.htm).



Long and winding? Britain, the EU and the road to European energy liberalisation and security of supply

The first idea of a European internal energy market, raised in the European Commission in 1988, suggested a new approach to energy trade in Europe compared with the traditional taxation of the economic rent in energy markets.<sup>14</sup> A move towards the US and Canadian federal models<sup>15</sup> was promoted at the time but confounded by the EU's move towards intergovernmental decision-making after the 1992 Maastricht Treaty.

Liberalisation of the energy markets was effectively undertaken in the early 2000s with the creation of an internal energy market, under the liberal impetus of the UK.<sup>16</sup> This liberal approach was regarded, in the institutions' policy language, as the best answer to challenges raised by the lack of competitiveness and potential threats to the EU's primary energy supply, which was

historically anchored to three main natural gas suppliers: Russia, Norway and Algeria.

As disagreements emerged during the commercial negotiations between Gazprom and its European natural-gas partners (the 2006, 2009 and 2015 'gas crises')<sup>17</sup> over the conditions of natural-gas transit through Ukraine and the price of imported natural gas at the EU border, the EU went back to one of its initial goals, as envisaged in the Lisbon Treaty, of ensuring the security of supply.<sup>18</sup> A new European Energy Security Strategy<sup>19</sup> was published in 2014, supporting the new energy policy legislation under the Energy Union's Clean Energy for All Europeans Package<sup>20</sup> published in late November 2016. In the November 2016 electricity legislation and other pending legislative developments, the energy security dimension (the security of gas supply regulation<sup>21</sup> –risk preparedness in electricity—<sup>22</sup> effort sharing directive)<sup>23</sup> has been reinforced, based on the solidarity principle of the Lisbon Treaty:

14 Joanne Evans & Lester C. Hunt (Eds.) (2009), *International Handbook on the Economics of Energy*, Edward Elgar Publishing, Cheltenham.

15 European Commission (1988), 'The Internal Energy Market', Commission working document, COM (88) 238 final, 2/V/1988, <http://aei.pitt.edu/4037/1/4037.pdf>.

16 Philip Lowe (2006), 'The Liberalisation of EU Energy Markets', The Beesley Lectures, Institute of Economic Affairs, The Royal Society, London, [http://ec.europa.eu/competition/speeches/text/sp2006\\_017\\_en.pdf](http://ec.europa.eu/competition/speeches/text/sp2006_017_en.pdf).

17 James Henderson & Tatiana Mitrova (2015), 'The Political and Commercial Dynamics of Russia's Gas Export Strategy', The Oxford Institute for Energy Studies, Oxford, September, <https://www.oxfordenergy.org/wpcms/wp-content/uploads/2015/09/NG-102.pdf>.

18 Art 194.1 of the Lisbon Treaty, <http://www.lisbon-treaty.org/wcm/the-lisbon-treaty/treaty-on-the-functioning-of-the-european-union-and-comments/part-3-union-policies-and-internal-actions/title-xxi-energy/485-article-194.html>.

19 European Commission (2014), 'European Energy Security Strategy', (SWD(2014) 330 final, <http://www.eesc.europa.eu/resources/docs/european-energy-security-strategy.pdf>.

20 European Commission (2016), 'Clean Energy for All Europeans', COM(2016) 860 final, [http://ec.europa.eu/energy/sites/ener/files/documents/com\\_860\\_final.pdf](http://ec.europa.eu/energy/sites/ener/files/documents/com_860_final.pdf).

21 European Commission (2016), 'Proposal for a Regulation of the European Parliament and of the Council concerning measures to safeguard the security of gas supply and repealing Regulation (EU) No 994/2010', COM(2016) 52 final, <https://ec.europa.eu/transparency/regdoc/rep/1/2016/EN/1-2016-52-EN-F1-1.PDF>.

22 European Commission (2016), 'Proposal for a Regulation of the European Parliament and of the Council on risk-preparedness in the electricity sector and repealing Directive 2005/89/EC', COM(2016) 862 final, [https://ec.europa.eu/energy/sites/ener/files/documents/1\\_en\\_act\\_part1\\_v7.pdf](https://ec.europa.eu/energy/sites/ener/files/documents/1_en_act_part1_v7.pdf).

23 See [https://ec.europa.eu/clima/policies/effort\\_en](https://ec.europa.eu/clima/policies/effort_en).

the commitment of one Member State to provide assistance to another under specific emergency situations.

### **A shift to a low-carbon policy**

Within the 2030 objectives and the Energy Union, the UK suggested a shift from a renewables-based policy –mainly wind generation– to a policy based on low-carbon technologies. The latter include nuclear generation, which contributed 19% of the UK's domestic electricity generation, and also fossil-fuel generation complemented with carbon capture and storage, or clean combined heat and power. According to each specific technology cost differentiation, new remuneration schemes –known contracts for differences– are included in capacity mechanisms' mid-term auction awards to 2020.<sup>24</sup> Contracts for differences<sup>25</sup> for low carbon technologies provide a fixed remuneration, with reference to the electricity pool price. They have an important effect of stimulation that facilitates the entry of new forms of technology into the electricity market under long term policy goals of decarbonisation.

A strong role in global climate policy  
Along with the Council's decision to set a long-term target of an 80%-95% reduction in greenhouse gas emissions by 2050,<sup>26</sup> the EU's climate policy approach has had varying degrees of support from individual

Member States; nevertheless, the UK has supported a high degree of ambition.

The main consequence of Brexit would be that a new (lower) EU-wide target for 2030 will need to be adopted as the UK is today largely contributing to the EU's target to bring emissions down by 40% by 2030. The same challenge would arise for the 2050 emissions reduction target of 80%-95% compared with 1990. Alternatively, other Member States may have to agree to provide effective compensation in terms of emission reductions.

Under Brexit, the UK would be subject to the United Nations Framework Convention on Climate Change (UNFCCC) and the Paris agreement, and would need to submit its own national emissions target and report on its objectives in line with international requirements (the Kyoto Protocol and the Paris Agreement).

### **An energy diplomacy action force**

Within the Energy Union, the UK is in favour of the proposal of an external EU energy policy –under an energy diplomacy–. In March 2014, echoing the US, the UK took a firm diplomatic stance in the European Council in favour of economic sanctions against Russia. This diplomatic stance was also partly made possible by the fact that the UK's commercial interests in the

<sup>24</sup> 'Electricity Market Reform – Energy Act 2013', <https://www.gov.uk/government/collections/energy-act>.

<sup>25</sup> 'Planning our electric future: a White Paper for secure, affordable and low-carbon electricity', White Paper, July 2011, [https://www.gov.uk/government/uploads/system/uploads/attachment\\_data/file/48129/2176-emr-white-paper.pdf](https://www.gov.uk/government/uploads/system/uploads/attachment_data/file/48129/2176-emr-white-paper.pdf).

<sup>26</sup> European Commission (2011), Energy Roadmap 2050, SEC(2011) 1565 final), {SEC(2011) 1566 final} y {SEC(2011) 1569 final}, 15/XII/2011, [https://ec.europa.eu/energy/sites/ener/files/documents/2012\\_energy\\_roadmap\\_2050\\_en\\_0.pdf](https://ec.europa.eu/energy/sites/ener/files/documents/2012_energy_roadmap_2050_en_0.pdf).

energy market are relatively well protected as regards Eastern Europe<sup>27</sup> from a cut in natural gas imports, as shown by the results of the EU's energy stress tests.<sup>28</sup>

For the EU, having the UK outside its diplomacy has important consequences. In the future of 'energy diplomatic relations' the main question is to what extent the UK and the EU-27 will compete for new energy supplies, or agree on a form of commercial coordination with each other. Overall, this might indirectly have an impact on the wider energy geopolitical energy balance.

## Conclusions

Britain and the EU-27 countries are longstanding partners in the energy sector. The UK's decision to leave the EU will not remove these relations or negate the EU's internal legislative *acquis* as regards energy unless the negotiation process leads to a 'hard Brexit'. However, neither for the UK nor for the rest of the EU will a 'hard Brexit' seem a realistic option of implementing new forms of energy relations, since the latter will be based on links of commercial interdependencies. For both the EU and the UK the political cost of a 'hard Brexit' will be far too heavy.

In the mid-term, Brexit can have a dampening effect on key decisions in the European energy market regarding the interconnections between the UK and the continent. For the longer term, Brexit means

that, in terms of size, the EU will distance itself from a large importer of primary energies –the fifth largest after Germany, France, Italy and Spain–.<sup>29</sup> However, regardless of a 'hard Brexit' scenario, the UK will remain a strategic energy partner, providing an advantage of size to the EU bloc and diversification to the European internal energy market. In political terms, the UK's geographic proximity to the North Sea will continue to provide a valuable counterbalance to Eastern natural gas imports and an important justification for the EU's security policy of shifting the patterns of natural gas trade flows to the North-South axis.

Ultimately, the consolidation of both the EU and the UK energy and climate policies over their international commitments is an important element to be watched. The UK's geopolitical ability to counterbalance the EU's Eastern dependency must be weighed against the bilateral energy dialogue with the US under its new Administration, the important TTIP negotiations and possible WTO discussions. In the field of climate policies, the EU-27 should try not to be only an 'aspirational' leader for other countries but to ensure an effective mitigation action under its reduction emission targets for 2050.

27 The natural gas supply would be affected to the magnitude of less than 20% of demand in the event of Russia interrupting its supply during the Winter peak demand.

28 Insight\_E (2014), 'Strengths and Weaknesses of the European Union Security of Gas Supply', May, <http://www.stakeholderforum.org/fileadmin/files/HET%201-Strenghts%20and%20Weakness%20of%20the%20EU%20security%20of%20supply.pdf>.

29 Eurostat.

---

## References

European Commission (2013), 'In-Depth Review for France in Accordance with Article 5 of Regulation (EU) no 1176/2011 on the Prevention and Correction of Macroeconomic Imbalances', European Commission SWD(2013) 117 final.

Eurelectric (2014), 'Taxes and Levies on Electricity in 2012', [http://www.assoelettrica.it/wp-content/uploads/2014/01/EurelectricTaxes\\_and\\_levies\\_2012.pdf](http://www.assoelettrica.it/wp-content/uploads/2014/01/EurelectricTaxes_and_levies_2012.pdf).

European Commission (2014), 'Energy prices and costs report', [https://ec.europa.eu/energy/sites/ener/files/publication/Energy%20Prices%20and%20costs%20in%20Europe%20\\_en.pdf](https://ec.europa.eu/energy/sites/ener/files/publication/Energy%20Prices%20and%20costs%20in%20Europe%20_en.pdf).

European Commission (2012), 'European Economy – The Quality of Public Expenditures in the EU', December.

European Commission (2014), 'Proposal for a Decision of the European Parliament and of the Council concerning the establishment and operation of a market stability reserve for the Union greenhouse gas emission trading scheme and amending Directive 2003/87/EC', [http://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/?uri=uriserv%3AOJ.L\\_.2015.264.01.0001.01.ENG](http://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/?uri=uriserv%3AOJ.L_.2015.264.01.0001.01.ENG).

# El orden comercial multilateral ante el neo-mercantilismo de Trump

*Federico Steinberg*

*La llegada de Donald Trump a la Casa Blanca supone el mayor órdago al sistema multilateral de comercio desde su creación tras la Segunda Guerra Mundial.*

## **Resumen**

Este ARI estudia las líneas maestras de lo que parece que será la política comercial de la Administración Trump y especula sobre su posible impacto sobre el comercio internacional y la gobernanza de la globalización.

## **Análisis**

Quedan pocas dudas. El Trump presidente será igual que el Trump candidato. Y como parte de su campaña se basó en defender el nacionalismo económico y el proteccionismo comercial, es muy probable que el sistema global de comercio tal y como lo conocemos cambie durante su mandato.

El eslogan que ha llevado a Trump a la Casa Blanca, Make America Great Again, tiene un importante componente comercial. En su discurso de toma de posesión del pasado 20 de enero, el presidente afirmó que:

Es difícil dilucidar si esta retórica neomercantilista se va a traducir en un creciente aislacionismo económico estadounidense que recuerde a la doctrina Monroe (“América para los americanos”) o si, por el contrario, veremos un EEUU agresivo y beligerante que utilice su poderío económico y militar para intentar abusar de sus socios comerciales. En cualquier caso, si EEUU, que ha sido el principal garante del orden comercial liberal multilateral que ha estado en vigor desde que en 1947 se estableciera el GATT, opta por dar la espalda al sistema, es poco probable que el mismo pueda continuar funcionando como hasta ahora. Tanto la UE como China y otras potencias emergentes están interesadas en preservar el régimen de comercio internacional basado en reglas multilaterales que opera bajo el paraguas



*El comercio internacional tiene hoy poco que ver con el que existía hace medio siglo, cuando más del 70% de los bienes manufacturados se producían en los países avanzados.*

de la Organización Mundial del Comercio (OMC). Sin embargo, nada garantiza que éste pueda sostenerse sin el apoyo de EEUU, sobre todo si se tiene en cuenta que a lo largo de las últimas décadas el sistema comercial global ha estado sustentado implícitamente por el paraguas de seguridad que EEUU desplegaba tanto en el Atlántico Norte a través de la OTAN como en Asia mediante el apoyo a Japón y Corea del Sur, paraguas que también se está cuestionando. Por lo tanto, aunque es imposible predecir qué aspecto tendrá el sistema comercial global dentro de unos años, no es aventurado anticipar que, tras la elección de Trump, sufrirá cambios profundos.

En las próximas páginas se analizan los cambios que ha experimentado el sistema comercial internacional antes de la llegada de Trump, se esbozan las líneas maestras de lo que parece que será la política comercial de la nueva Administración y se especula sobre su posible impacto tanto sobre los intercambios económicos internacionales como sobre la gobernanza de la globalización.

### **Un sistema comercial global en cambio**

Más allá de que la llegada de Donald Trump a la Casa Blanca suponga un terremoto para el sistema comercial mundial, lo cierto es que ya se estaban produciendo transformaciones importantes tanto en la geografía como en la gobernanza del comercio y las inversiones internacionales. En primer lugar, como explica Richard Baldwin en su nuevo libro *The Great Convergence*, la naturaleza del comercio internacional ha sufrido una transformación radical en las últimas décadas. La globalización y el cambio tecnológico han creado nuevas cadenas de suministro, que permiten a las empresas multinacionales ubicar distintas partes del proceso productivo en distintos países para aprovechar las ventajas de costes, lo que supone que los bienes y servicios ya no se producen en un solo país. Así, el comercio internacional tiene hoy poco que ver con el que existía hace medio siglo, cuando más del 70% de los bienes manufacturados se producían en los países avanzados y su proceso productivo era relativamente sencillo, al no incluir *inputs* intermedios de otros países ni procesos de deslocalización. Hoy, aunque sigue habiendo comercio tradicional, sobre todo en sectores como las

materias primas o el textil, han aparecido cadenas de producción globales –especialmente en manufacturas industriales relativamente sofisticadas y cada vez más en servicios– que dominan cada vez más los patrones de intercambio internacionales y en las que muchas economías emergentes se han insertado con gran éxito.

En segundo lugar, y en parte como consecuencia de la creciente importancia de las cadenas globales de suministro, que hacen que se desnacionalice la ventaja comparativa y se pase del comercio de bienes y servicios al comercio de tareas o inputs necesarios para la producción de bienes y servicios, la OMC ha quedado relegada a un segundo plano. Esto se debe a que, para incorporarse a las cadenas de suministro globales, los países emergentes, además de bajar sus propios aranceles, tiene que abrirse a las inversiones y ofrecer a las empresas de los países avanzados seguridad jurídica, un marco sólido de protección de inversiones y reglas claras y predecibles sobre su política económica; es decir, políticas que no casan bien con sus compromisos en la OMC (que cubren de forma muy débil estos ámbitos por centrarse sobre todo en el acceso al mercado mediante la reducción de los aranceles). Esto implica que la regulación del desarrollo de las cadenas de suministro globales se haya estado haciendo de espaldas a la OMC, básicamente a través de acuerdos comerciales regionales y bilaterales de tipo preferencial, así como mediante acuerdos de protección de inversiones.

Como resultado, la Ronda de Doha de la OMC, que se inició en 2001 y cuya agenda de liberalización agrícola y manufacturera pertenece más al siglo XX que al siglo XXI, ha quedado olvidada. Pero como el interés por aumentar los intercambios no se detiene, han surgido con fuerza nuevos acuerdos preferenciales de amplio espectro, que se suelen llamar mega-regionales y se centran en su mayoría en estos nuevos aspectos regulatorios (y en menor medida en el tema arancelario), como el Acuerdo Transpacífico (TPP), que EEUU no ratificará a pesar de haberlo liderado bajo la Administración Obama, los ya aprobados entre EEUU y Corea, la UE y Corea y la UE y Canadá (CETA), o los grandes acuerdos en proceso de negociación, como el TTIP entre la UE y EEUU, el UE-Japón, el UE-India o el UE-Mercosur, entre otros, con los que la UE intenta dinamizar sus exportaciones y contrarrestar el auge de EEUU y China como grandes potencias comerciales en el Pacífico. Es evidente que estos nuevos acuerdos no eliminan la importancia de la OMC como garante principal del sistema de reglas multilateral, pero sí habían dejado a la institución en un espacio de creciente irrelevancia como foro de los debates más actuales sobre liberalización y regulación del comercio y las inversiones internacionales. Como veremos, la llegada de Trump resucitará el interés de la comunidad internacional por recuperar la centralidad de la OMC, ya que la nueva Administración estadounidense, más allá de no querer avanzar en una mayor liberalización comercial, está yendo un paso más allá y socavando los cimientos del sistema multilateral de comercio.

En tercer lugar, en los últimos años, el comercio internacional ha mostrado claros síntomas de desaceleración. Tras décadas creciendo por encima de la producción salvo en momentos puntuales de recesión como 1981 y 2009, su dinamismo se ha frenado. Las causas son múltiples, e incluyen la caída de la inversión, que reduce la demanda efectiva y con ella el comercio; el cambio del modelo productivo chino, menos orientado hacia las exportaciones que en el pasado; cierta saturación en las cadenas de suministro globales, que no crecerán al mismo ritmo que en las últimas décadas; y la posibilidad de que estemos midiendo mal los intercambios internacionales debido a la desmaterialización de la economía o la dificultad para capturar las nuevas formas de consumo vinculadas a las nuevas tecnologías con nuestros obsoletos métodos de medición. Esta desaceleración del comercio no es en sí misma una mala noticia. De hecho, aunque para los defensores de acuerdos como el TTIP o el TPP es necesario seguir expandiendo el libre comercio para generar más crecimiento, autores como Dani Rodrik sostienen que una mayor liberalización generaría ganancias relativamente reducidas y tendría un impacto negativo sobre la cohesión social de muchos países avanzados, que sería peligroso para sostener la legitimidad de la globalización. En todo caso, de lo que se trata es de evitar que este frenazo en las tasas de crecimiento del comercio sea la antesala de una nueva desglobalización alimentada por el neoproteccionismo.

Por último, y en relación con el punto anterior, en los últimos años se ha producido un creciente rechazo al libre comercio en los países avanzados. De hecho, el voto a favor del *Brexit* en el Reino Unido, la victoria de Trump o el auge de los partidos anti-establishment en la Europa, refleja con claridad ese sentimiento de rechazo a la apertura al comercio, la inversión y la inmigración de amplias capas de la ciudadanía, que buscan recuperar la soberanía económica y comercial perdida levantando nuevas fronteras. Este resurgir proteccionista se traduce en cada vez más contestación por parte de la opinión pública a los nuevos acuerdos comerciales mega-regionales, sobre todo el TPP en EEUU, el TTIP en Europa y, en mucha menor medida, la OMC.

Es en este convulso contexto en el que pasamos a analizar la visión de la Administración Trump en materia comercial.

### **La filosofía comercial “trumpista”**

Tanto el nuevo presidente como sus principales asesores en materia comercial, Peter Navarro, Wilbur Ross y Robert Lighthizer, parecen tener cuatro principios sobre los que están diseñando la nueva estrategia comercial norteamericana. El primero es que el sistema comercial multilateral de corte liberal imbricado en la OMC ha servido para que el resto del mundo abuse de EEUU y debe ser modificado. El segundo es que los déficit comerciales son perjudiciales y que, por tanto, hay que eliminarlos. El tercero es que EEUU debe utilizar su fuerza para negociar acuerdos



comerciales bilaterales más favorables (especialmente con los países con los que tiene déficit comerciales abultados, como México o China), y que saldrá exitoso de dichas negociaciones tanto porque Trump es un astuto negociador como porque, en caso de guerra comercial, los demás países podrían perder más que EEUU, lo que los llevará a someterse. Y el cuarto y último principio es que este neo-mercantilismo debe servir para reindustrializar EEUU y crear empleo.

Estos principios ya se están volviendo operativos. En un documento que la Administración Trump ha hecho público a principios de marzo, en el que se trazan las líneas generales de la política comercial estadounidense, se plantea, entre otras cosas, que EEUU no debe someterse a las decisiones de la OMC (ya que sólo debe obedecer las leyes estadounidenses) así como que su política comercial debe utilizar todos los instrumentos disponibles para abrir los mercados de otros países y para defenderse de prácticas comerciales por parte de terceros que considere injustas. También hay que añadir que la versión final de este documento es más suave que el primer borrador (que fue filtrado al Financial Times), lo que sugeriría que dentro de la Casa Blanca hay cierta división de opiniones sobre la conveniencia de llevar al límite estos principios e iniciar, por ejemplo, una guerra comercial con China o acusar de manipular sus monedas a prácticamente todos los países con los que EEUU tenga un déficit comercial bilateral.

En todo caso, el problema es que estos principios, así como de su plasmación práctica en forma de medidas proteccionistas y desdén por el

multilateralismo, se han mostrado como equivocados varias veces a lo largo de la historia. De hecho, el mercantilismo, que fue la doctrina económica imperante en Europa antes de que Adam Smith planteara en el siglo XVIII las bases teóricas del liberalismo, y que se resume en que las exportaciones son buenas y las importaciones son malas, no logró elevar los niveles de prosperidad económica ni estabilizar las relaciones internacionales como lo harían posteriormente las prácticas de apertura comercial bajo reglas multilaterales.

Del mismo modo, el déficit comercial (o, mejor dicho, por cuenta corriente) no es bueno ni malo per se. Implica que se está gastando más de lo que se produce, pero si ese gasto se plasma en inversiones que aumentan el crecimiento futuro, no debería haber ningún problema. Además, en todo caso, un déficit por cuenta corriente elevado durante muchos años puede no ser sostenible si el resto del mundo no está dispuesto a financiarlo. Y esto, por el momento, no le sucede a EEUU, entre otras cosas porque el dólar es la moneda de reserva global y su economía es fuerte e innovadora. En todo caso, un déficit permanente suele ser un síntoma de otros problemas de la economía, como la debilidad de su productividad derivada de carencias en su sistema educativo o de infraestructuras. Pero, en estos casos, si el objetivo es reducir el déficit, los aranceles o la negociación de acuerdos bilaterales agresivos con los países con los que se tiene un déficit comercial bilateral no es una buena estrategia, ya que, como demuestra la historia, puede desencadenar guerras comerciales que terminen empobreciendo al país.

Asimismo, la idea de que el déficit comercial de EEUU con México, China o Alemania se podría reducir fácilmente imponiendo aranceles, y que esto permitiría elevar el empleo industrial en EEUU es bastante engañosa. Es cierto que los trabajos de David Autor y sus coautores han demostrado que existen determinadas áreas de EEUU donde las importaciones chinas han eliminado mucho empleo manufacturero, así como que los trabajadores industriales que han perdido su empleo no han logrado encontrar nuevos trabajos en otros sectores. Sin embargo, la cruda realidad es que el declive industrial ha afectado a todos los países avanzados (incluida Alemania, que suele ponerse como ejemplo de país industrial), que la producción industrial ha aumentado aunque el empleo industrial haya caído (debido a un aumento de la productividad), y, lo que es más importante, que la automatización parece ser mucho más importante que el comercio a la hora de explicar la reducción del empleo industrial manufacturero. Por todo ello, el proteccionismo no servirá para recuperar empleos industriales en EEUU, ya que la mayoría de actividades de bajos salarios que hoy se hacen en México o China, de trasladarse a EEUU, seguramente serían automatizadas en pocos años. Esto no quiere decir que no haya que ayudar a los desempleados de larga duración que solían trabajar en la industria y, sobre todo, a las regiones deprimidas que han sufrido la desindustrialización y necesitan que el gobierno les preste apoyo. Pero, el proteccionismo no es la solución. Como tampoco lo es revocar el Obamacare que, al menos, da a estos desempleados acceso gratuito a la salud.

Por último, pensar que el sistema GATT/OMC que EEUU puso en pie tras la Segunda Guerra Mundial ha servido para que otros países abusen de las buenas intenciones norteamericanas es, cuando menos, exagerado. Es cierto que los países europeos primero, y los emergentes después, se beneficiaron del orden económico liberal y abierto que lideró EEUU. Pero también es cierto que la principal razón por la que EEUU creó y mantuvo dicho orden fue geopolítica, y sirvió tanto para evitar el avance del comunismo por Europa Occidental durante los primeros años de la Guerra Fría, como para acomodar a las potencias emergentes en un orden internacional en el que EEUU seguía siendo la principal potencia hegemónica. De hecho, el principal objetivo del TPP, que ha sido la primera víctima del proteccionismo de Trump, era contener el auge geopolítico de China en Asia. Pero hay que tener en cuenta que el documento de estrategia comercial de la Casa Blanca dice textualmente *“we reject the notion that the United States should, for putative geopolitical advantage, turn a blind eye to unfair trade practices that disadvantage American workers, farmers, ranchers, and businesses in global markets”*, lo que supone que no debería utilizarse la política comercial como instrumento de política exterior, algo que va en contra de siglos de estrategia diplomática.

## Conclusiones

### ¿Qué podemos esperar?

Si Trump y sus asesores son fieles a sus principios, debemos estar preparados para ver súbitos cambios en el sistema comercial global. Lo primero que sucederá es que los acuerdos en curso se frenarán. El TPP

ha muerto. Y EEUU pretende negociar acuerdos bilaterales con los principales países firmantes, algo que tal vez nunca llegue a ocurrir si China aprovecha la oportunidad para liderar un gran acuerdo Trans-Pacífico que no incluya a EEUU. Por su parte, el TTIP, el acuerdo que EEUU estaba negociando desde 2013 con la UE, si no ha muerto también, ha entrado en una larga hibernación. De hecho, parece que EEUU estaría interesado en negociar acuerdos comerciales bilaterales con los países de la UE (sobre todo uno más favorable con Alemania, con quien tiene un déficit comercial bilateral abultado), algo que no es posible ya que los Estados miembros de la UE tienen cedida su política comercial a Bruselas. Tal vez sea por eso que Trump ha declarado que pretende destruir la Unión.

Por otra parte, es muy probable que EEUU elimine el NAFTA (el acuerdo con Canadá y México), y lo sustituya por acuerdos bilaterales con ambos países. Esto será importante desde el punto de vista simbólico porque, aunque existe amplia evidencia empírica de que el impacto del NAFTA sobre la economía de EEUU fue pequeño, gran parte de la opinión pública (y, sobre todo, sus votantes) piensan que el acuerdo sirvió para llevarse muchos empleos estadounidenses al sur. El acuerdo bilateral con Canadá no debería ser difícil, pero la negociación con México será el primer test para evaluar si la estrategia del negociador duro le funciona o no. Y dada la dependencia de México de la economía estadounidense, es posible que le funcione, si bien el nuevo acuerdo no servirá para crear nuevo empleo en EEUU y

elevará los precios para los consumidores estadounidenses.

A partir de ahí, y en función de cómo vaya la negociación con México, lo más probable es que Trump se centre en China, a quien ha amenazado con aranceles del 45%. Mientras que México podría ceder, no es probable que China lo haga, y ahí es donde aparece el principal riesgo de guerra comercial que nos recuerda a los años 30 del siglo pasado. Una escalada arancelaria entre China y EEUU generaría una importante caída del comercio mundial porque ambos países son parte fundamental de las cadenas de suministro globales. Y, además, si China denunciara ante la OMC las medidas proteccionistas de EEUU y ganara, habría que ver si Trump sacaría a su país de la organización como prometió en campaña electoral. Si lo hiciera, sería el principio del fin del multilateralismo.

---

# The 2016 parliamentary elections in Morocco: context and interpretations

*Bernabé López García & Miguel Hernando de Larramendi*

*On 7 October 2016 the Justice and Development Party revalidated its victory in the Moroccan parliamentary elections.*

## Summary

After four years at the head of a coalition government existing in a state of subordinate cohabitation with the Moroccan Monarchy, the Justice and Development Party (PJD) emerged victorious once again from the parliamentary elections with a simple majority of the votes cast. The electoral campaign was polarised between the victors and the Party of Authenticity and Modernity (PAM), which had the support of the Monarchy and defined itself as the liberal, secular alternative to the conservative, Islamist model represented by the PJD. Having been charged with forming a government as the party with the highest number of votes, the leader of the PJD is encountering difficulties forging a coalition, in a process that should help gauge the correlation of forces between the Islamist party and the Monarchy.

## Analysis

On 7 October 2016 Morocco held parliamentary elections to choose the 395 members of the Chamber of Representatives, the lower house of the Moroccan Parliament, who are elected by universal suffrage. The importance of the ballot in the political life of the country is, however, fairly relative, given that the decision-making centres that govern the legislative sphere continue to lie (as they have since the 2011 Constitution) outside the parliamentary institution itself.

Nevertheless, in light of the singular coexistence of different powers, the nature of the players involved and the role of the country itself in its relationship with the EU and the West in general, the situation in Morocco merits an in-depth analysis.

First, the international, regional and domestic context in which the 2016 elections took place was very different from that of 2011, when the world was still reeling from the aftermath of the 'Arab spring'. At a regional level, the wars in Syria and Yemen, the emergence of Daesh (the self-proclaimed

Islamic State) and the chronic instability in Libya place security issues (refugees and the fight against terrorism) and the search for stability firmly at the centre of the region's agenda.

Within Morocco itself, the Monarchy has managed to neutralise or at least limit the impact of many of the concessions it was forced to make in response to the 20-F movement (named after the spontaneous demonstrations that sprang up in the country on 20 February 2011). On the eve of the previous elections, the movement demanded a constitutional, parliamentary monarchy in which the Head of State would reign without governing and there would be a true rule of law, demands which the 2011 Constitution failed to satisfy. This climate of change and demands paved the way for the victory of the Islamist Justice and Development Party (PJD), which won a percentage of seats that was almost unheard of in the country's electoral history. The PJD had been growing in popularity and votes since its emergence onto the political scene in 1997, as a result of King Hassan II's initial attempts to integrate political Islam into the parliamentary workings of the country.

### **The PJD in government: subordinate cohabitation with the Monarchy**

Having won 107 seats and beaten its closest rival (the Istiqlal Party, IP, which won 60 seats) in 2011, the PJD became the leader of a coalition government, as established by the new Constitution which had entered into effect just a few months before. In order to do so, the PJD was obliged to

forgo engaging in an open interpretation of the new Constitution, which increased the prerogatives of the Executive while at the same time limiting those of the King.

Throughout the whole term, the leader of the PJD, Abdelilah Benkirane, accepted de facto the pre-eminent role of the Monarchy, and even echoed this position publicly and explicitly in statements and interviews, asserting that 'leading the government is not synonymous with holding power' and defining his relationship with the monarch as one 'based on cooperation and collaboration'. As Prime Minister, Benkirane opted to make concessions in order to gain the King's trust, rather than to assume a more conflictive stance by launching head-on attacks against the system.

At the beginning of his term, and in keeping with his electoral promises and the climate that characterised that crucial year, 2011, Benkirane did indeed make an attempt to denounce inequalities and corruption (for instance, by publishing the list of transport licences, which reflected a privilege-based system). However, he preferred to deal with these issues as individual cases and prudently avoided going any further, never, for example, denouncing the structural flaws of the rentier state system, which would have clashed with the Palace, the King's business interests and Benkirane's own political entourage.

For its part, the Monarchy restructured the Royal Cabinet, appointing royal advisers from among the King's closest circle to act

---

as a behind-the-scenes government. It also gradually regained control of almost all the 'ministries of sovereignty', with the exception of the Justice Ministry, which was assigned in 2011 to Mustafa Ramid, from the PJD. Following the prolonged governmental crisis of 2013, triggered by the IP abandoning the coalition, the Palace regained control of the Ministries of Foreign Affairs (through Salaheddine Mezouar, leader of the National Rally of Independents, RNI), Education (Rachid Belmokhtar) and the Interior (Mohamed Hassad), appointing ministers that reported directly to the King. Meanwhile, economic portfolios (Finance, Fishing, Industry and Trade) found their way into the hands of technocrats from the RNI.

The coalition government headed by Benkirane found its hands tied by the existence within its own ranks of parties with directly opposing ideologies, such as the RNI,<sup>1</sup> which joined the government after the IP's withdrawal in 2013. Despite being a member of the government coalition, after the regional elections held in 2015 the RNI supported the main opposition party, the Party of Authenticity and Modernity (PAM), helping it to attain the presidency in five of the country's 12 regions, even though it had received fewer votes than the PJD.

The PJD has had no choice but to admit that, from inside the government and ministries not under its party's control, measures have been adopted that go directly against the

ideas set out in its electoral programme. These measures include a project to generalise the French baccalaureate (the bac) and put an end to the Arabisation of the school syllabuses, a movement launched by the Minister of National Education within the framework of the instructions given by the King as part of the country's educational reform. The name of the subject 'Islamic education' has also been changed to 'religious education'. Moreover, the Rural Development Fund has also slipped through the Prime Minister's fingers, and is now managed directly by Aziz Akhannouch, Minister for Agriculture, whose department is every day becoming more and more like a 'ministry of sovereignty', controlled by the Palace.

As regards foreign policy, through the instructions that he gives in his speeches, the King continues to establish the country's strategic directives in relation to issues such as the Western Sahara, infrastructures and the COP22 Climate Change Conference. The monarch also intervenes in the daily management of the government with his tantrums about the inefficacy of the administration, which the pro-establishment media quickly make public.

Nevertheless, and despite his acceptance of the status quo regarding the Monarchy, Benkirane has somehow managed to remain immensely popular. This is mainly due to his new brand of politics, characterised by his

---

<sup>1</sup> A member of what became known, in the lead-up to the 2011 elections, as the G8, a coalition of administrative parties and other smaller groups of a diverse nature.

warm, open speaking style, his run-ins with ministers from the royal circles, his use of dialect and his frequent speeches to both Parliament and the media.

Unlike that which occurred during the 1990s and early 21st century during the period of alternance, the PJD has managed to avoid the wear and tear that so often comes with governing. And it has done so despite the heavy cost of reforms such as putting an end to the hiring of civil servants who have not sat a competitive examination, the raising of the retirement age for civil servants and cuts in oil price subsidies. The party's triumph in the municipal and regional elections of 2015, its clear victory in the major cities and its increasing presence in rural areas attest to the fact that the situation described above has done little to undermine its popularity.

### **A polarised electoral campaign**

In this context, the electoral campaign for the parliamentary elections of 7 October 2016 was polarised between the PJD and the PAM, which, holding the presidency of five of the country's regions, defined itself as the liberal, secular alternative to the PJD's Islamist model, using an anti-Islamist discourse that, to a certain extent, was reminiscent of that espoused by the Tunisian party Nidaa Tounes during the 2014 elections in that country.

The PAM focused its attention on the rural areas and the north of the country, through a network of dignitaries with good connections in the administration and a pro-monarchist

discourse promising stability. For its part, the PJD, which is a much more militant party, focused on large urban conglomerations and medium-sized cities, in which its popularity is on the rise.

Some months previously, at the beginning of February, the Council of Ministers chaired by the King approved a move to appoint a large number of walis and provincial governors that affected 22 provinces. The newspaper Akhbar al Yom claimed that the move was clearly politically motivated, since the Ministry of the Interior (from whence the proposal had originated) used it as an excuse to promote governors who had previously been appointed to provinces in which the PJD had obtained limited results, installing them instead in 'large rural provinces in which the PJD had emerged victorious in the local and regional elections'. A serious rift began to emerge between Mohamed Hassad, Minister of the Interior, and Prime Minister Benkirane. It was a rift that would deepen over the following months, becoming evident in gestures such as the repeated demands by the government that the Ministry of the Interior publish a detailed breakdown of the results of the local and regional elections held in September 2015. This information was not made public until June 2016. The rift was also noticeable in the resignation of the Justice Minister Mustafa Ramid from the Electoral Supervision Committee, after accusing his fellow minister Hassad of tampering with the electoral process.

---

On 18 September, shortly before the start of the campaign, an anti-Islamist protest was organised in Casablanca through the social media. The protest was attended by several thousand people and in its timing certain media organisations claimed to see ‘the concealed hand of the authorities’. With no ‘identifiable organiser’, protesters from the silent, archaic segment of Moroccan society, most of whom arrived in well-organised transports, chanted slogans against the incumbent Prime Minister, Abdelilah Benkirane.

Over previous months, Benkirane had attempted to reposition the PJD as an opposition party to the so-called al-tahakkum system (literally the ‘hidden or de facto powers’ which pull the strings of the government behind the scenes) and the risks posed by the system to the transition towards democracy. This constituted a change in relation to the 2011 slogan: ‘against tyranny and corruption’ (did al-istibdad wa-l-fasad). Despite his position as Prime Minister, Benkirane intimated in his speeches that Morocco had in fact two governments: an elected one and another one controlled by a ‘hidden’ faction. By presenting himself as a victim, he managed to keep his management of the administration out of the spotlight of the electoral debate, while at the same time counteracting the narrative put forward by the PAM, which argued that the division so evident in Moroccan society was between

conservatives and modernists. For Benkirane and his political partners, the divide was between democrats and advocates of an authoritarian system, embodied by the PAM.<sup>2</sup>

This discourse was not well received by the Monarchy. Mohammed VI himself questioned the anti-tahakkum rhetoric in his Speech of the Throne, admonishing those who believed that the King had any preference for any one political party and warning politicians to abstain from ‘exploiting the figure of the King for their own ends’.

Nevertheless, this ideological polarisation cannot quite conceal the convergence between the programmes of the two opposing political parties in economic matters. In this field, the main difference is the PAM’s call for the legalisation of kief, which would ensure the party an overwhelming victory in the provinces in which it is grown, which are precisely those located in the Tangier-Tetouan-Al Hoceima region, governed by the PAM’s General Secretary, Ilyas El Omari.

However, any ideological debate about the electoral programmes was conspicuously absent from a campaign plagued by leaks and scandals which each contender used to try to discredit his opponents. Some of the scandals that came to light included the import of waste from Italy during the run-up to the COP22 Climate Change Conference; the sale of publicly-owned plots

---

<sup>2</sup> Note that the ex-communist PPS also adopted this approach. Party leader and Minister of Housing Nabil Benabdallah was even admonished in a communiqué published by the Royal Counsel for having identified the tahakkum with the PAM and its founding member, the royal counsellor Fouad Ali El Himma, in one of his speeches.



of land in Rabat at knock-down prices to government officials (including Laftit, wali of Rabat; Hassad, Minister of the Interior; and Boussaid, Minister of Finance) and members of the Socialist Union of Popular Forces (USFP), such as Malki and Lachgar, in what was considered by Hassad to be a settling of accounts orchestrated by the PJD; and a sex and urfi customary marriage scandal involving two leaders of the MUR, the ideological parent organisation of the PJD.

The PJD has openly accused the Ministry of the Interior of a lack of neutrality during the electoral process, and the 'Deep State' of colluding with the PAM. Examples of this, according to the PJD, include the protest in Casablanca –mentioned above– against the Islamisation of society and the 'exploitation of religion', which while not expressly authorised by the Ministry of the Interior was nevertheless tolerated by it; the holding up of infrastructure projects in municipalities governed by the PJD; the mobilisation of votes in favour of the PAM in certain areas; and the exclusion of the Justice Minister from the preparations for the elections. Benkirane made his right to form a government in the event of winning the elections crystal clear, yet fearing manoeuvres designed to undermine his position and in an attempt to anticipate the problem of being unable to find the support required to make up a majority, he called for the repetition of the vote should his party fail to forge the necessary coalition.

### The problem of the electoral register

A number of articles<sup>3</sup> have pointed out the huge gaps in Morocco's electoral register, which fails to include 30% of those entitled to vote. According to the general population census conducted in 2014, the country had 33,610,084 inhabitants, of which 23,527,055 were aged over 18. Even excluding those that have died in recent years and those who are not entitled to vote due to their position as soldiers, convicts or certain members of the civil service, such as judges, for example, the potential number of eligible voters is estimated at around 22,874,625.

However, the official electoral register for the 2016 elections included only 15,702,592 potential voters, which means that 7,172,033 Moroccan citizens –almost half the voting population– were excluded from going to the polls. And this does not even take into account the 3 million or so Moroccans living abroad (RME), of whom only the small minority who were present in the country when the register was compiled in 2014 are included. The RME community can only vote by proxy, and only a meagre few chose to use that option in the last elections. This is a major shortcoming that needs to be addressed in future elections in order to lend credibility to the results, since the number of people excluded is extremely high.

The voter turnout in the parliamentary elections of 7 October was officially estimated at 43%, but in truth, if we take those not included on the electoral register

3 Bernabé López García (2013), 'La question électorale au Maroc: Réflexions sur un demi siècle de processus électoraux au Maroc', *Revue Marocaine des Sciences Politiques et Sociales*, vol. VI, nr 4, February, Rabat, p. 35-63.

into account, the real figure is no higher than 29.5% of potential voters, even without counting Moroccan nationals resident abroad.

The Ministry of the Interior published the electoral register percentages on the official election website, in accordance with age group. Comparing these same age groups with the general population census of 2014, it can be seen that the highest numbers of absences are found among the youngest members of the voting population, ie, those aged between 18 and 24. In this group, a total of 4,031,600 potential voters are not included on the electoral register (see Figure 1). The number of absences drops as we move up the age groups, until the final figure of seven million is reached.

**The underrepresentation of urban areas** Morocco has, since colonial times, been a country moving at two different speeds. The composite society to which Paul Pascon

referred in his writings was comprised by a modern world centred mainly along the more developed Atlantic coast, and an archaic, intensely rural one, upon which the established power structure relied for its continued dominance. This gaping divide between the urban and rural worlds continued unabated even after the country gained its independence, and its political tradition was characterised by what the late Rémy Leveau termed in his classic work from 1976 *Le fellah marocain défenseur du Trône* ('The Moroccan Fellaah –farmer–, defender of the throne'). The urbanisation process advanced at a slower pace in Morocco than in other countries in the region, mainly due to a policy designed to limit the rural exodus, which was implemented during the era of Driss Basri, Hassan II's powerful Minister of the Interior. According to the 2014 census, 40% of the population still lived in rural areas. The political commentator Omar Saghi once wrote in an article that the protesters

**Figure 1. Electoral roll and potential electorate**

Electoral roll 2016		Census 2014 HCP: potential electorate		Difference
Age group	Voters	Age group	Voters	Nr absent
Aged 18-24	1,413,233	Aged 18-24	5,444,833	4,031,600
Aged 25-34	3,297,544	Aged 25-34	5,411,223	2,113,679
Aged 35-44	3,611,596	Aged 35-44	4,503,751	892,155
Aged 45-54	3,140,581	Aged 45-54	3,596,278	455,697
Aged 55-59	1,256,207	Aged 55-59	1,378,013	121,806
Over 60	2,983,492	Over 60	3,192,957	209,465
<b>Total</b>	<b>15,702,653</b>	<b>Total</b>	<b>23,527,055</b>	<b>7,824,402</b>

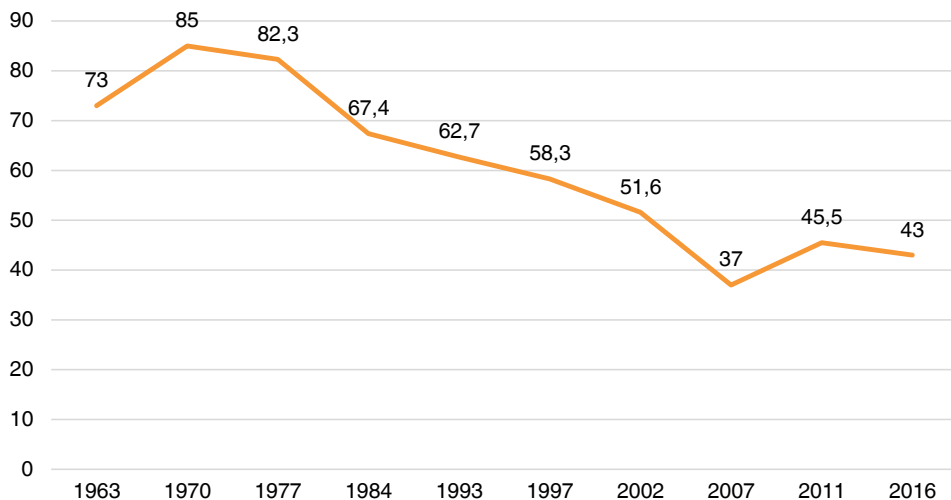
Source: [http://www.elections.ma/elections/legislatives/corps\\_electoral.aspx](http://www.elections.ma/elections/legislatives/corps_electoral.aspx) and <http://rgphentableaux.hcp.ma/Default1/>.

belonged to 'that 40% of the population that eke out a living from sub-productive and sub-monetarised subsistence farming, a people enslaved by their native land, illiterate and (as yet) silent. A population that talks with the voice of its master; caidal control combined with the habit of obedience mixed with mistrust of the central power structure'.

This deeply rural Morocco is overrepresented, as evident in sparsely populated electoral districts such as Jerada, Figuig, Bulman and Ifrane, which have between 46,000 and 77,000 inhabitants per seat, whereas the national mean is 110,196

inhabitants per seat.<sup>4</sup> At the other extreme, highly urbanised electoral districts such as the prefectures of Casablanca, Fez, Marrakesh and Salé are underrepresented (having between 128,000 and 147,000 inhabitants per seat). The case of the three Saharan regions is particularly telling. In Guelmim-Oued Noun, Laâyoune-Sakia El Hamra and Dakhla-Oued Ed-Dahab the inhabitant-to-seat ratios are just 54,176, 40,775 and 35,516 (respectively), the lowest in the entire country. There can be no doubt that these discrepancies have an impact on the final results in each electoral district.

**Figure 2. Morocco: election turnout (%)**



Source: the authors.

<sup>4</sup> This figure, calculated using the data published in the Official Gazette of 23 April 2015, would have been much more interesting if the number of people registered in each electoral district had been made public beforehand. The lack of transparency in the publication of previous data and results is one of the main pitfalls of Morocco's electoral system. It is shocking that the Ministry of the Interior failed to publish the breakdown of the results of the municipal and regional elections until eight months after the vote was held, even after having been repeatedly called upon to do so by the Prime Minister himself. In past eras, although data were often manipulated and were rarely reliable, they were at least published promptly.

---

## Analysis of voter turnout and election results

Turnout in these last elections was amongst the lowest in the country's history, with only 43% of those on the electoral register casting their votes, 1.5% fewer than in 2011. This is extremely worrying, since in addition to the fact that one out of every three Moroccans does not even bother to register to vote, over half of those that do register never actually take the trouble to go to the polls. Moreover, there is also a very high rate of invalid and blank ballots (something which is now traditional in Morocco's electoral history). These ballots totalled around 1 million during the latest elections, although it is something that the Ministry of the Interior has chosen not to make public on this occasion, thus undermining the credibility of the results.

The extremely polarised electoral campaign, with the PJD at one end and the PAM at the other, coupled with the support provided to the latter party by certain media outlets and official sources, turned the struggle to convince voters into the closest race in the country's history since 1963, when Hassan II failed to win the parliamentary majority he sought. Article 47 of the 2011 Constitution stipulates that the King must appoint a Head of Government 'from the political party that wins the most votes in the elections to the Chamber of Representatives'. The contest was between Benkirane and Ilyas

El Omari, Secretary General of the PAM and an increasingly influential figure due to his proximity to the Throne.

However, in the end, the PJD emerged victorious, demonstrating once again, as in the 2015 elections, that the party's time in government had done little to undermine its popularity, despite it having adopted a number of extremely unpopular measures. In the local constituencies<sup>5</sup> the PJD won 1,571,659 votes, practically the same number as in the previous regional elections, whereas the PAM only won 1,205,444, around 100,000 fewer than in 2015. Both parties improved on their results in the previous parliamentary elections in 2011 (1,080,914 for the PJD and 524,386 for the PAM). All the other parties came in far behind the two frontrunners, since third place went to the Istiqlal Party with 621,280 votes, and the RNI came in fourth, with just 558,875. The results in terms of the seats won are shown in Figure 3.

## Conclusions

The PJD won the Moroccan parliamentary elections of 2016, obtaining 16 seats more than in 2011. This result attests to the fact that the party has managed to avoid paying the political price of its subordinate cohabitation with the Monarchy, and its decision not to explore in more depth the possibilities offered by the 2011 Constitution as regards changing the balance of power between the Palace and the elected

---

5 A total of 305 seats are elected in local constituencies, which correspond to provinces or smaller electoral districts in the case of highly populated cities. The remaining 90 seats are elected through national lists made up by 60 women and 30 young people, as a positive discrimination measure designed to boost the participation in the government of these two groups. In the national list, the PJD won 1,618,963 votes, while the PAM won 1,216,552.

**Figure 3. Results of the elections held on 7 October 2016**

	Local constituencies	National list	Total 2016	2011
PJD	98	27	125	107
PAM	81	21	102	47
PI	35	11	46	60
RNI	28	9	37	52
MP	20	7	27	32
UC	15	4	19	23
USFP	14	6	20	39
PPS	7	5	12	18
MDS	3	0	3	2
FGD	2	0	2	0
PUD	1	0	1	1
PGV	1	0	1	1
Others	0	0	0	13
Total	305	90	395	395

Fuente: <http://www.elections.ma>.

government. As leader of the winning party (having gained a simple majority of the votes), Abdelilah Benkirane was charged by the King to form a government, an undertaking that will necessarily require the formation of a coalition with other parties.

The negotiations are proving laborious and the outcome will constitute a true test that will help gauge the correlations of forces between Morocco's leading political party and its Monarchy. Once the PAM (considered by many to be the King's party) has been defeated at the polls, the Palace is trying to preserve its influence in the government through the actions of a block of 'administrative' parties (RNI, UC and MP), under the leadership of Aziz Akhannouch, whose conditions include the

exclusion from any future government of the Istiqlal Party. This manoeuvre, described by Benkirane as an 'attempted putsch against the results of the ballot', has deadlocked the process and may well lead to a political crisis centred around what the winning party should do in the event of being unable to form a government, a circumstance not contemplated in the Constitution.

---

# España, EEUU y la defensa: ¿de base operacional a socio estratégico?

*Luis Simón*

*España debería dejar de ser “base operacional” y avanzar hacia un nuevo paradigma, el de “actor estratégico y socio privilegiado” de EEUU.*

## **Resumen**

En un ARI previo se analizaron algunas de las posibilidades que la nueva Administración estadounidense y el comienzo de una nueva legislatura en España podrían presentar para la relación bilateral España-EEUU en el ámbito de la defensa. En concreto, se resaltó la necesidad de adoptar una nueva política que deje atrás el paradigma actual de “España como base operacional” y de avanzar hacia un nuevo paradigma: “España como actor estratégico y socio privilegiado” (de EEUU). Partiendo de ese objetivo estratégico, este ARI esboza una serie de medidas específicas.

## **Análisis**

En lo que a Europa y Oriente Medio se refiere, EEUU se enfrenta a un dilema estratégico. Por un lado, el resurgir estratégico ruso ha llevado a la

Administración Obama a adoptar una serie de despliegues militares en Europa del Este e impulsar una serie de medidas en el seno de la OTAN encaminadas a reafirmar el compromiso estadounidense con la seguridad europea, y a reforzar la disuasión. Así mismo, la creciente inestabilidad en Oriente Medio y el Norte de África no hacen sino resaltar el valor de Europa para EEUU, en tanto que base operacional y fuente de apoyo a posibles iniciativas diplomáticas y militares estadounidenses en Oriente Medio. Por otro lado, el compromiso de Obama de dar prioridad estratégica a la región Asia-Pacífico y su voluntad de evitar una excesiva escalada de tensiones con Rusia parecen imponer ciertos límites al compromiso estratégico de EEUU con Europa (e incluso con Oriente Medio). La intención del presidente Donald Trump de entablar un diálogo estratégico con Rusia y reforzar el papel de EEUU en la lucha contra el terrorismo islámico en Irak o Siria podría introducir ciertos matices en la política exterior y de seguridad estadounidense en Europa y Oriente Medio. Sin embargo, parece razonable suponer que la nueva Administración respetará el compromiso

estadounidense con la defensa de los países miembros de la OTAN, y que dicho compromiso no se verá sustancialmente afectado por un posible diálogo con Rusia en torno a Siria o Irak.

En última instancia, Trump tendrá que lidiar con el mismo dilema estratégico que Obama, a saber, la necesidad de reconciliar, por un lado, la condición de EEUU de máximo garante de la OTAN y la seguridad europea, y reafirmar su compromiso en la lucha contra el terrorismo islamista y, por otro lado, la voluntad de no destinar demasiados recursos militares a Europa u Oriente Medio y de no rivalizar con Rusia. Ante semejante disyuntiva, España podría presentarse como un referente especialmente atractivo para EEUU. Cabría destacar en este sentido la condición geoestratégica de la Península Ibérica de “doble o triple fulcro”, conectando a la vez Europa y África, el Atlántico y el Mediterráneo, e incluso (a través de las Islas Canarias) el Atlántico Norte y Sur. Dicha condición de “doble o triple fulcro” resaltaría el atractivo de España como plataforma o base operacional, convirtiendo a nuestro país en un recurso para la proyección de medios anfibios, navales y de operaciones especiales estadounidenses en Europa y sus regiones colindantes. Así mismo, la relativa distancia entre la Península Ibérica y los principales teatros operacionales en Europa del Este y Oriente Medio confieren un sentido de “profundidad estratégica” a la postura de fuerza de EEUU en Europa y su vecindario, dotándole a su vez de una mayor flexibilidad y libertad de maniobra

(tanto operacional como diplomática) en comparación con posibles alternativas de bases en Europa del Este, en el Norte de África o en Oriente Medio.

La importancia estratégica de España para EEUU vendría avalada por las recientes decisiones estadounidenses de desplegar cuatro destructores *Arleigh Burke* en la base naval de Rota (firmada a finales de 2011 por la Administración Obama y en la segunda legislatura del gobierno de José Luis Rodríguez Zapatero, e implementada por el gobierno de Mariano Rajoy durante su primera legislatura) y de posicionar hasta 2.500 marines en la base de Morón de la Frontera. Aunque aún es prematuro intentar predecir la línea política que seguirá el presidente Trump respecto a España, el emplazamiento geoestratégico de la península Ibérica (en Europa y de camino a Oriente Medio, pero suficientemente alejada de los principales focos operacionales en ambas regiones), pareciera conferir a la acción estratégica estadounidense en Europa y Oriente Medio la flexibilidad que a la Administración Trump debe convenir. En este sentido, España debería hacer todo lo posible por incentivar a EEUU para que continúe haciendo un uso extensivo de sus bases en Rota y Morón, e intentar llevar la relación bilateral a un estadio más avanzado, lo cual podría reportar a nuestro país importantes beneficios estratégicos y diplomáticos a medio y largo plazo.

Como punto de partida para un posible salto cualitativo en la relación estratégica bilateral entre España y EEUU, se identifican dos posibles líneas de acción política:

(1) la consolidación y explotación de aquellos atributos geoestratégicos de la península Ibérica identificados como prioritarios por parte de EEUU (a saber, los ámbitos antimisiles/Europa/Mediterráneo y África/anfibio/operaciones especiales); y (2) el desarrollo de otras dimensiones de la alianza España-EEUU de interés específico español y no necesariamente contenidos en la visión proyectada desde EEUU hacia España, a saber, el refuerzo del componente político-estratégico de la relación bilateral (más allá del estrictamente militar/operacional) y la explotación del potencial extra-europeo (direcciones Atlántica e Indo-Pacífica) de la alianza. La promoción de dichos objetivos requiere el incremento de la inversión española en defensa, utilizando como punto de partida el compromiso adquirido por el presidente Rajoy de aumentar el presupuesto hasta el 2% del PIB en 2020 (adquirido en la cumbre de Gales de la OTAN en septiembre de 2014), así como un mayor esfuerzo a la hora de promocionar la cultura de defensa en España.

### **(1) Consolidación de las bases de la relación bilateral España-EEUU**

El refuerzo de la alianza bilateral con EEUU requiere ir más allá de la celebración de decisiones (pasadas o futuras) de EEUU de destinar más recursos a sus bases en España, o de refrendar dichas decisiones. Dado su propio interés en reforzar la relación estratégica con EEUU, España podría adoptar una actitud pro-activa hacia la realidad de la presencia estadounidense en su territorio, poniendo en marcha

medidas encaminadas a “dar otra vuelta de tuerca” a dicha presencia (en Rota y Morón) y crear los incentivos necesarios para que EEUU haga un uso más extensivo de sus bases en España. Dichas medidas podrían incluir un mayor énfasis en tareas de formación, entrenamiento y ejercicios bilaterales; una mayor coordinación bilateral en ámbitos como la inteligencia, la vigilancia y el reconocimiento (especialmente en el Mediterráneo, el Norte de África, el Sahel, el Golfo de Guinea, el Levante o el Mar Rojo); una mayor implicación de las Fuerzas Armadas españolas en las misiones y tareas realizadas por las fuerzas de EEUU radicadas en España (especialmente en los ámbitos de la defensa antimisiles, de seguridad marítima, capacidad anfibia y de operaciones especiales); y el desarrollo de los vínculos de Rota y Morón con una más amplia infraestructura nacional que apoye la acción conjunta de nuestras fuerzas marítimas, anfibas y de operaciones especiales.

#### **(1.1) Direcciones europea y mediterránea: defensa antimisiles balísticos/ componente marítimo**

La designación de Rota como eje articulador del sistema de defensa antimisiles europeo y principal núcleo del despliegue naval estadounidense en Europa avala la importancia geoestratégica de España, ofrece una oportunidad para reforzar la relación bilateral con EEUU, así como para reforzar capacidades propias en los ámbitos antimisiles y marítimo. Con el fin de explotar estas ventajas, España podría incrementar su participación en tareas de defensa



antimisiles e invertir en capacidades y estructuras que refuercen la postura de EEUU en Rota. En este sentido, se podrán considerar las siguientes acciones específicas:

- Aumentar progresivamente la implicación de nuestras fragatas F-100 en la defensa antimisiles, a través de: tareas de apoyo a los destructores estadounidenses; la realización de maniobras conjuntas; el despliegue de oficiales de la Armada Española en destructores Arleigh Burke de la US Navy y en el Centro de Mando y Control Operacional de EEUU en Rota; y, en última instancia, la dotación de capacidades de defensa antimisiles a nuestras fragatas F-100, a través de posibles acuerdos con EEUU que incluyan el despliegue de misiles SM3 en nuestras F-100.
- Considerar la posibilidad de desarrollar un Centro de Excelencia y Formación de la Armada Española en materia de defensa aérea y antimisiles en Rota. Este centro podría nutrirse de la experiencia operacional de oficiales estadounidenses desplegados en Rota, así como de la experiencia acumulada por oficiales de la Armada en operaciones conjuntas. Dado el componente OTAN del escudo antimisiles europeo, y la existencia de un proyecto de Smart Defense aliado de adiestramiento en el ámbito de la defensa contra misiles balísticos, dicho centro tendría opciones de recibir certificación y financiación de la Alianza.
- Reforzar la cooperación bilateral con EEUU en materia de inteligencia, reconocimiento y vigilancia marítima y

buscar una mayor coordinación entre el Centro de Vigilancia Marítima de la Armada en Cartagena y los activos de la US Navy en el Mediterráneo, incluyendo su despliegue de Rota así como su Centro de Mando y Control en Nápoles.

- Desarrollar el vínculo institucional entre el Centro de Satélites de Torrejón y la Base Naval de Rota. En concreto, se podrá contemplar la posibilidad de crear una unidad/sección OTAN en el complejo de Torrejón, que constituiría el principal enlace con la Base Naval de Rota. Dicha medida, a su vez, podría contribuir al refuerzo de la relación entre la OTAN y la UE.

### **(1.2) Dirección africana: proyección anfibia y de operaciones especiales**

La creciente importancia de Morón para EEUU ofrece a España una oportunidad excelente a la hora de reforzar la cooperación bilateral en los ámbitos anfibio y de operaciones especiales, consolidando así sus capacidades propias y reforzando su posición de cara a posibles contingencias en África u Oriente Medio. En este sentido, España deberá considerar la presencia estadounidense en Morón como un activo estratégico, y valorar medidas encaminadas a reforzar dicha presencia y explotarla para beneficio propio. Estas medidas podrían incluir algunas de las siguientes iniciativas específicas:

- Aumento de la presencia de oficiales y activos españoles de Infantería de Marina y Operaciones Especiales en la base de Morón de la Frontera, con el fin de generar una masa crítica que permita crear un

programa bilateral ambicioso de ejercicios conjuntos y entrenamientos con los marines de EEUU destinados allí. En este sentido, se podría considerar la posibilidad de organizar en la Brigada de Infantería de Marina (BRIMAR) una unidad similar a la *Special Purpose Marine Air-Ground Task Force – Crisis Response*– Africa, una unidad anfibia especial de reacción rápida estadounidense basada permanentemente en Morón.

- Creación de un centro nacional de formación y entrenamiento de operaciones especiales en la zona de Sevilla, con un fuerte componente bilateral España-EEUU. Esto podría allanar el camino para el posible establecimiento de un “Centro de Excelencia OTAN de Operaciones Especiales” en Sevilla, y contribuiría a reforzar el papel de España en la arquitectura de mando de operaciones especiales de la OTAN, que se encuentra en la actualidad en su fase de desarrollo.
- Establecimiento de un diálogo bilateral España-EEUU con el fin de elaborar los parámetros de una estrategia conjunta de negación de acceso y área (Anti-Access/ Area Denial) que “cubra” el Estrecho de Gibraltar e incluya una mayor cooperación España-EEUU en el ámbito de la defensa antimisiles táctica (PAC-3 y THAAD). Este punto podría ser especialmente atractivo para EEUU, dada la necesidad de proteger su creciente inversión estratégica en el sur de España.
- Seguir aumentando la cooperación bilateral con EEUU en otros teatros del vecindario europeo ampliado que no sean

aparentemente de relevancia inmediata para la seguridad nacional de España pero que aun así ofrezcan oportunidades para reforzar nuestras capacidades nacionales en ámbitos prioritarios, así como para reforzar nuestros lazos operacionales con EEUU. Algunos ejemplos en este sentido podrían incluir la contribución de España a tareas de formación y entrenamiento en Irak o su compromiso con la defensa aérea y antimisiles en Turquía.

## **(2) Desarrollo de nuevas direcciones en la relación bilateral España-EEUU: dimensiones político-estratégica y extra-regional**

La consolidación de las capacidades españolas en los ámbitos de defensa antimisiles, seguridad marítima, anfibio y de operaciones especiales en Europa, África y Oriente Medio debe estar acompañada por el desarrollo de otras dimensiones en la relación bilateral, que no han sido necesariamente identificadas como prioritarias por EEUU, pero que serían de interés estratégico para España. Cabe resaltar la necesidad de reforzar las bases político-estratégicas de la relación bilateral de defensa España-EEUU (muy centrada actualmente en el ámbito estrictamente militar/operacional) y la de desarrollar la proyección marítima extra-regional (en particular en el Atlántico Sur y Occidental y en el corredor marítimo Indo-Pacífico).

### **(2.1) A nivel político-estratégico**

Como ya se ha señalado, quizá uno de los principales defectos de la relación bilateral entre España y EEUU es su fijación en el nivel militar y su correspondiente falta

de “anclaje” político-estratégico. Esto contrasta con otros países como el Reino Unido y Francia, que, además de mantener unas excelentes relaciones con EEUU a nivel militar, invierten también importantes recursos financieros e intelectuales en cultivar las bases político-estratégicas de su relación bilateral con la superpotencia norteamericana. Si bien el nivel militar es de capital importancia, la rentabilidad política de dicha cooperación y el potencial de un país (en este caso España) de ejercer influencia sobre EEUU dependería en última instancia de la confianza política. Con el fin de mejorar su posición a nivel político-estratégico, España debería invertir no sólo el desarrollo de sus relaciones institucionales con EEUU, sino también promover mayores contactos en el ámbito de la sociedad civil, en aras de asegurarse que la relación bilateral se asienta sobre unos cimientos sólidos. En este sentido, se podría prestar especial atención a la necesidad de reforzar la presencia de actores públicos privados españoles en los debates estratégicos en Washington, pudiendo considerarse alguna de las siguientes medidas:

- Establecimiento de un acuerdo marco de intercambio de oficiales que podría incluir estancias periódicas de oficiales españoles en los Departamentos de Estado y de Defensa de EEUU y podría, recíprocamente, dar también lugar a la acogida de oficiales de enlace estadounidenses en los Ministerios de Exteriores y Defensa españoles.
- Potenciar las estancias o visitas de larga duración de analistas y expertos

españoles en asuntos estratégicos en los principales *think-tanks* de Washington. Esto contribuiría sustancialmente a profundizar los lazos bilaterales entre España y EEUU así como a reforzar la influencia de España a la hora de promocionar ciertas ideas e iniciativas de interés en círculos estratégicos estadounidenses, como por ejemplo el potencial de la OTAN en el vecindario sur europeo o el futuro de la defensa antimisiles en Europa. Cabe señalar en este sentido que varios aliados europeos (incluidos Francia, Italia, el Reino Unido o Alemania) cuentan con programas de intercambio regulares con varios de los principales *think-tanks* de asuntos estratégicos estadounidenses.

- Creación de un foro anual de defensa España-EEUU en Washington alrededor de tres componentes: político-estratégico, militar, e industrial-tecnológico. El objetivo sería reunir de forma periódica a las élites político-estratégicas, militares e industriales de ambos países con el fin de discutir posibles opciones de cooperación en cada ámbito.
- Refuerzo de la representación española en posiciones senior en el Mando de Transformación de la OTAN en Norfolk (Virginia), priorizando el despacho de expertos en asuntos tecnológico-industriales. En este sentido, caben destacar los actuales esfuerzos por parte de Francia de implicar a dicho mando en asuntos industriales y tecnológicos, y los esfuerzos de países como Francia y el Reino Unido de reforzar su *expertise* industrial en EEUU con el fin de engancharse al actual

proceso de innovación tecnológico-militar estadounidense (conocido como tercera estrategia de *offset*).<sup>1</sup> Estas medidas podrían ir acompañadas de un refuerzo de la presencia industrial en la agreduría de defensa en Washington, que podría incluir la creación de una representación de la Asociación Española de Tecnologías de Defensa, Aeronáutica y Espacio (TEDAE) en la agreduría.

## (2.2) A nivel extra-europeo

- Establecer un diálogo bilateral con EEUU con el fin de promocionar una mayor cooperación estratégica en la cuenca atlántica, aprovechando el interés estadounidense en la llamada Atlantic Basin Initiative, que promueve la idea de una mayor integración económica y diálogo político entre Europa, América del Norte, África Occidental y América Central y del Sur.<sup>2</sup> En este sentido, España podrá plantear a EEUU la posibilidad de utilizar la OTAN para ayudar al desarrollo de la dimensión de defensa de esa visión de un espacio atlántico integrado, a través de foros de diálogo político entre la Alianza Atlántica y los países de África Occidental y América Central y del Sur, iniciativas de diplomacia de defensa, seguridad marítima e intercambios educacionales.
- Establecimiento de un diálogo con EEUU, México y Colombia para coordinar posturas en torno a la lucha contra tráfico ilícitos en el Caribe y América Central/del Sur, mediante un mayor esfuerzo en el ámbito de la vigilancia marítima y de las operaciones especiales. Este es un escenario que

requerirá especial atención a corto plazo. Cabría resaltar que la participación de las fuerzas armadas españolas en la lucha contra estos tráfico se vería facilitada si España se vinculase, de algún modo, al Tratado de San José de la mano de Colombia.

- Promocionar el refuerzo de las relaciones entre la OTAN y ciertos países ibero-americanos, en particular Colombia, Chile o México.
- Transmitir a EEUU la voluntad de reforzar la cooperación bilateral en los océanos Índico y Pacífico, y de establecer un diálogo estratégico en torno a dicho objetivo. España podrá hacer valer en este sentido su liderazgo indiscutible en la misión anti-piratería de la UE en el Golfo de Adén, así como sus recientes esfuerzos por reforzar sus relaciones con países como Arabia Saudí, la India, Australia, Singapur y Japón (todos ellos referentes importantes para EEUU en un contexto Indo-Pacífico). Los despliegues realizados por las F-100 y el AOR Cantabria en colaboración con la *Royal Australian Navy* ofrecen un importante punto de partida, si bien sería conveniente hacer más operativa la relación con Australia y no limitarla a lo industrial. Con el fin de avanzar hacia una mayor cooperación con EEUU en el entorno Indo-Pacífico, España podrá contemplar la negociación de acuerdos de acceso de sus buques y fuerzas militares a bases estadounidenses en el corredor Mar Rojo-Océano Índico, tales como Djibouti, Baréin o Diego García.

<sup>1</sup> Véase Luis Simón (2015), "Offset strategy: ¿hacia un nuevo paradigma de defensa en EEUU?", ARI, n° 14/2015, Real Instituto Elcano.

<sup>2</sup> Véase Daniel Hamilton (2015), 'A Pan-Atlantic Agenda for EU-US Relations', Atlantic Future Policy Paper, n° 01.

## Conclusiones

La llegada de Trump a la Casa Blanca ha estado rodeada de constantes especulaciones respecto al futuro de la política exterior y de defensa de EEUU. En concreto, la voluntad del nuevo presidente de reconducir las relaciones con Rusia y destinar más recursos a la lucha contra el terrorismo islamista podrían introducir ciertos cambios en la agenda estratégica estadounidense para Europa y Oriente Medio. No está claro hasta qué punto el presidente Trump estaría comprometido con un supuesto cambio de rumbo en la estrategia estadounidense hacia Europa u Oriente Medio. En cualquier caso, y sin menospreciar dicha posibilidad, Trump tendrá que lidiar con el mismo dilema estratégico que Obama: la necesidad de reconciliar, por un lado, la condición de EEUU de máximo garante de la OTAN y la seguridad europea, y reafirmar su compromiso en la lucha contra el terrorismo islamista y, por otro lado, la voluntad de no destinar demasiados recursos militares a Europa u Oriente Medio y de no rivalizar con Rusia.

La península Ibérica (en Europa y de camino a Oriente Medio, pero suficientemente alejada de los principales focos operacionales en ambas regiones) confiere a la acción estratégica estadounidense en Europa y Oriente Medio la flexibilidad necesaria para mantener “un pie dentro y otro fuera” (de Europa y Oriente Medio). La creciente inversión de las fuerzas armadas de EEUU en las bases de Rota y Morón avalarían este hecho, presentando a su vez

una ventana de oportunidad estratégica para España a la hora de avanzar en su relación bilateral con EEUU. Con el fin de explotar esta ventana de oportunidad, este ARI ha esbozado una serie de medidas políticas. Dichas medidas girarían en torno a dos objetivos generales: consolidar y explotar aquellos atributos geoestratégicos de la Península Ibérica identificados como prioritarios por parte de EEUU (a saber, los ámbitos antimisiles/Europa/Mediterráneo y África/anfibio/operaciones especiales); y abrir nuevos capítulos en la alianza estratégica entre España y EEUU que no estén necesariamente contenidos en la visión proyectada desde EEUU hacia España pero puedan ser relevantes para el desarrollo de la personalidad estratégica de nuestro país, a saber, el refuerzo del componente político-estratégico de la relación bilateral (más allá del estrictamente militar/operacional) y la explotación del potencial extra-europeo (direcciones Atlántica e Indo-Pacífica) de la alianza.

---

# Reasons for rejecting globalisation: beyond inequality and xenophobia

*Miguel Otero-Iglesias & Federico Steinberg*

*The authors analyse reasons accounting for the growing discontent with globalisation and the liberal establishment in advanced democracies.*

## Summary

This paper presents five hypotheses to account for support for anti-establishment and anti-globalisation movements. In addition to the predominant perception that the economic decline of the middle classes and the growing xenophobia evident in the West account for Donald Trump's victory in the US, Brexit and the rise of the National Front in France, among others, the authors set out another three reasons: the difficulties that significant layers of the population are having in adapting to technological change, the crisis of the welfare state and the growing disenchantment with representative democracy.

## Analysis

A consensus has existed for decades among the main political forces of the US and Europe revolving around the idea that

economic openness is positive. The flows of trade and investment and, to a lesser extent, workers have thus been gradually liberalised over time. Thanks to this liberal order, Western societies have become more prosperous, more open and more cosmopolitan. Although some lost out from this economic openness, the majority of voters were prepared to accept a greater level of globalisation. As consumers they could acquire products more cheaply from countries such as China, and they also understood that the welfare state would protect them appropriately if they temporarily fell into the category of the losers (in political economy this is known as the 'compensation hypothesis',<sup>1</sup> according to which more open countries tend to have larger state sectors and redistribute more). For their part, developing countries have also benefitted from economic globalisation, exporting products to the wealthy transatlantic market (which is more and more open) and sending remittances from the West to their countries of origin. The invention seemed to work.

---

<sup>1</sup> See Dani Rodrik (1998), 'Why do more open economies have bigger governments?', *Journal of Political Economy*, nr 106, p. 997-1032.

In recent years however, and in particular since the global financial crisis and the Eurozone crisis, the advocates of these policies (social democrats, Christian democrats and liberals) have become increasingly squeezed electorally by new extremist parties calling for, to a greater or lesser extent, the closing of borders, both to trade and to immigration. Most of these are parties of the far right (although there is also a far-left variety), and they call for regaining national sovereignty, the loss of which they attribute to global markets, to a dysfunctional EU and to migration policies that they consider excessively liberal. 'Take back control of the country' is a slogan shared by Trump in the US, the more nationalist supporters of Brexit in the UK and the French National Front. All of them aspire to achieving this by reducing international trade and expelling immigrants. Their protectionist, nationalist and xenophobic messages seek to give simple solutions to complex questions, and are attracting increasing numbers of voters disenchanted with the directions their societies are taking.

Over the course of what follows we put forward five hypotheses to account for the support for these new parties. To the idea that the economic decline of the middle classes and the growing xenophobia evident in the West account for Donald Trump's victory in the US, Brexit and the rise of the National Front in France, among others, we add another three reasons: the difficulties that significant layers of the population are having in adapting to technological change, the crisis of the welfare state and the

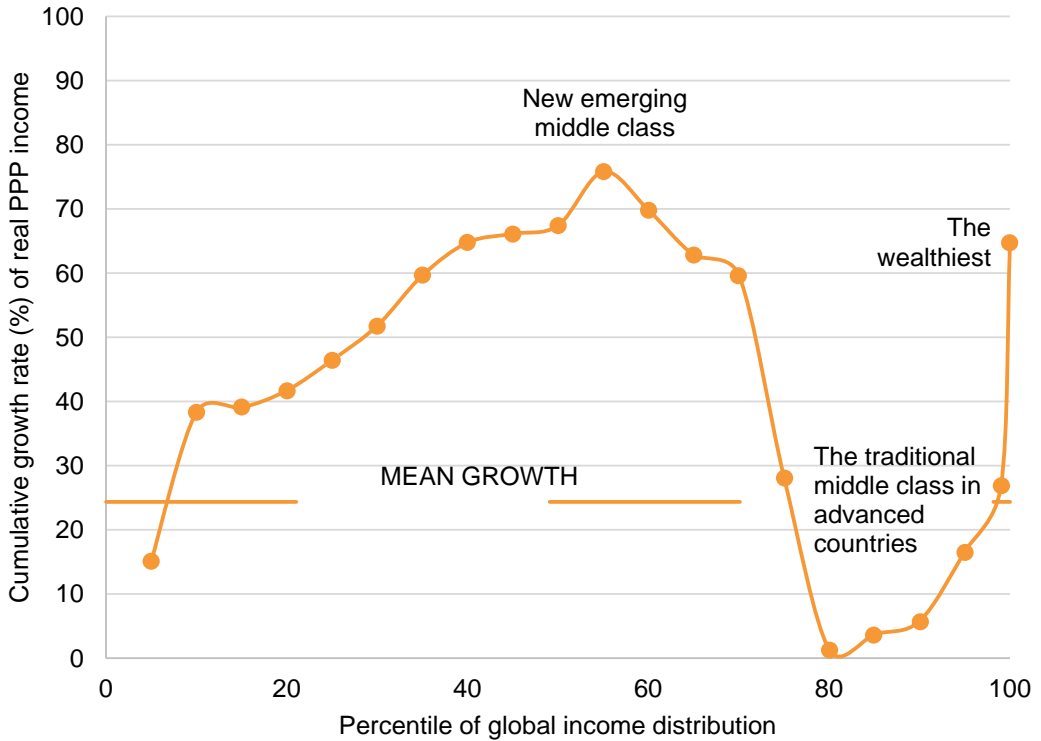
growing disenchantment with representative democracy.

### **Economic decline and xenophobia**

In general, experts and news media concentrate on two (not necessarily contradictory) hypotheses to explain why the electorate is lending increasingly more support to the new anti-establishment parties. First, there are those who maintain that the populist revolt is fuelled by lower and middle-class voters who have seen their incomes stagnate and are convinced that their offspring will be even worse-off than they are. As Branko Milanovic<sup>2</sup> has shown (see Figure 1), these are the people who have lost out from globalisation. In the main they are poorly-qualified workers from Western countries who have been unable to adapt to the new world-wide economic and technological reality and who, on losing their jobs due to the competition from products made in low-wage countries and seeing how the welfare state is not helping them enough, choose to support those who promise to protect them by closing borders. This hypothesis would explain why the French National Front, for instance, is increasingly drawing on the support of socialist voters, from the working and even middle classes, disillusioned with Hollande's economic policies, and why many unemployed and poorly-paid workers in areas suffering industrial decline, traditional Labour voters, supported Brexit in the hopes that a UK outside the EU and with greater political room for manoeuvre might better protect them from external competition.

2 Branko Milanovic (2016), *Global Inequality. A New Approach for the Age of Globalization*, Harvard University Press.

**Figure 1. Winners and losers of globalisation: growth in real cumulative income, 1988-2008**



Source: Lakner and Milanovic (2015); El País.

The second, similarly plausible, hypothesis is that voters are not leaning to the right for economic but rather identity and cultural reasons. Thus, the latent racism and xenophobia that have always existed in the West (but since the end of the Second World War it has been politically incorrect to express) are emerging owing to the social and cultural impact of the increase in immigration in recent decades. Voters are thus turning to parties with strong leaders (whose pronouncements verge on the authoritarian, as with Orbán in Hungary) promising to protect the ‘national

identity’ and halt the process of change and watering-down of values and cultural traditions that openness and multiculturalism have entailed. Fear of terrorist attacks perpetrated by extremist Islamic groups fuels this discourse because it enables hostility towards foreigners to be focused on Muslim immigrants (who are mixed in with the debate on refugees in Europe), placing security at the heart of the political debate, something that Europe has not experienced for many years. Thus, strong leaders with simple and clear ideas (featuring such messages as ‘us against them’) seduce a



fearful electorate, fuelling the hope that the answer to their fears involves installing a protective father-figure at the head of the government, the paradigmatic example of which is Putin in Russia, a person both Trump and Le Pen profess to admire.

For the moment there is empirical evidence to corroborate both hypotheses. In a recent study, the management consultancy McKinsey showed that between 2005 and 2014 real income in advanced countries had stagnated or fallen for more than 65% of households, comprising some 540 million people.<sup>3</sup> Moreover, various studies show that those regions of the US that import the most Chinese products tend to de-industrialise most rapidly, creating pockets of unemployment that, far from rapidly finding work in other industries, find themselves permanently excluded from the labour market. Furthermore, it is precisely these areas that tend to vote for the most radical politicians, with the most protectionist policy platforms.<sup>4</sup>

Meanwhile, other studies have shown that voters supporting parties of the extreme right in Europe and Trump in the US, far from being the losers of globalisation, are mainly white middle and upper classes who are becoming more and more openly xenophobic. Thus, according to a study of electoral behaviour in seven European democracies, the best predictor of voting for the far right is support for policies

clamping down on immigration, not centre-right economic preferences or mistrust of politicians in general or of European institutions in particular. Another study showed that men are more disposed to supporting these parties than women, even though it is the latter who are worst affected by the increase in free trade, occupying as they do low-wage jobs to a greater extent.<sup>5</sup>

For many, it is important to discern which of the two hypotheses is correct to be able to design public policies that confront the rise of anti-establishment parties threatening to reverse decades of economic policies that have generated wealth and prosperity. But perhaps both hypotheses are correct, in which case it will be necessary to address both causes together. It is possible, however, that limiting the problem to economic decline, inequality and xenophobia is overly reductionist. The reality is more complex and there are other factors that might account for the rejection of globalisation and the liberal order. This is what we intend to explore below.

### **The impact of new technology**

Robotics and artificial intelligence are normally presented as major advances for our societies. They increase productivity and create huge opportunities. Robots have been introduced into many industries, from car-making to aviation and even shipyards. In the future they will drive and cook for us and make household repairs.

3 McKinsey Global Institute (2016), *Poorer Than Their Parents. A New Perspective on Income Inequality*, June, <http://www.mckinsey.com/global-themes/employment-and-growth/poorer-than-their-parents-a-new-perspective-on-income-inequality>.

4 David Dorn & Gordon H. Hanson (2013), 'The China syndrome: local labor market effects of import competition in the United States', *American Economic Review*, vol. 103, nr 6, p. 2121-2168; David Dorn & Gordon Hanson (2016), 'Importing political polarization? The electoral consequences of rising trade exposure', Working Paper nr 22637, NBER; and Yi Che, Yi Lu, Justin R. Pierce, Peter K. Schott & Zinghan Tao (2016), 'Does trade liberalization with China influence US elections?', Working Paper nr 22178, NBER.

5 These and other examples are summarised by Zack Beauchamp in 'White riot', <http://www.vox.com/2016/9/19/12933072/far-right-white-riot-trump-brexit>.

---

The simple daily use of smart phones has solved a good many headaches. We can use them to chat instantaneously, carry out banking operations, watch a football match or film and find out how to get anywhere as fast as possible. The advent of Uber as a replacement for conventional taxis, in addition to other applications, is transforming our lives. But it is precisely this progress, and the speed with which it is unfolding, that scares many people. In New York the drivers' union has announced that it is going to fight against the introduction of Uber's driverless cars. The hotel industry is alarmed by the growth of Airbnb.

Technology increases productivity, but it also reduces employment in the short term, particularly routine work not requiring much in the way of qualifications. This leads many members of the working classes, but also more and more members of the middle classes, to look askance and even reject modernity and the major technological changes underpinning the liberal order, just like the Luddite movement that called for the destruction of the machines during the Industrial Revolution. Robots are now not only replacing employees in assembly lines, they are also gradually replacing white collar workers such as secretaries, bank employees, accountants and even lawyers and financial advisers (see Figure 2).

Many millennials (those born between 1980 and 2000), for example, rarely visit a branch of their bank and they manage their savings

using a robot-advisor logarithm (in other words, via a computer screen). All this is creating a major technological gulf between the highest-qualified professionals, who see their incomes rise and are consequently comfortable in an ever-more competitive, cosmopolitan and globalised world, and those that are not. This division explains in part why the average rural voter supported Trump and Brexit whereas the big cities were inclined towards Hillary Clinton and the UK's membership of the EU.<sup>6</sup>

In this case, the fear being expressed in the protest vote does not so much reflect jobs that have been lost as the fear of losing future jobs or joining the ranks of low-paid workers. Millions of poorly-qualified and rural voters feel that the state has failed to do enough to help them clamber aboard the train of modernity. The educational gulf is becoming ever wider. Those who can afford to invest in an education that will prepare them for the 21st century have everything to gain. Those who cannot afford this will experience more and more difficulties in finding work and will be stranded on the sidelines, even if they have a university degree. This creates enormous frustration and may account for the anti-establishment vote.

### **The welfare state fosters protectionism**

Another possible cause of the discontent among a large part of the electorate is the one Robert Gilpin pointed out in the 1980s: that the gradual expansion of the welfare

---

<sup>6</sup> A good summary of the impact of technology on the labour market can be found in David Rotman (2013), 'How technology is destroying jobs', MIT Technology Review, 12/VI/2013, <https://www.technologyreview.com/s/515926/how-technology-is-destroying-jobs/>.

**Figure 2. Professions threatened by automation (probability in %)**

Marketing		Content creators	
%		%	
1.4	Marketing managers	1.5	Multimedia artists and animators
1.5	Public relations and fundraising managers	2.1	Photographers
3.7	Meeting, convention and event planners	2.2	Producers and directors
3.9	Advertising and promotions managers	2.3	Artistic directors
13.0	Management analysts	3.8	Writers and authors
18.0	Public relations specialists	5.5	Editors
22.0	Statisticians	8.2	Graphic designers
23.0	Survey researchers	16.0	Desktop publishers
61.0	Market research analysts and marketing specialists	31.0	Film and video editors
66.0	Statistical assistants	84.0	Proofreaders
94.0	Budget analysts	89.0	Technical writers
Sales		Information technology	
%		%	
0.4	Sales engineers	0.65	Computer systems analysts
1.3	Sales managers	1.5	Computer and information scientists
7.5	First-line supervisors of non-retail sales workers	3.0	Network and computer systems administrators
25.0	Sales representatives, wholesale and manufacturing	3.0	Database administrators
28.0	First-line supervisors of retail sales workers	3.5	Operations research analysts
51.0	Demonstrators and product promoters	3.5	Computer and information systems managers
54.0	Advertising sales agents	4.2	Software developers, applications
85.0	Sales representatives, wholesale and manufacturing	13.0	Software developers, systems software
92.0	Insurance sales agents	22.0	All other computer occupations
92.0	Retail salespersons	48.0	Computer programmers
99.0	Telemarketers	65.0	Computer support specialists

Source: Carl Benedict Frey & Michael A. Osborne (2013), "The Future of Employment", Working Paper, Oxford Martin School, University of Oxford.

---

state can create protectionist interest groups.<sup>7</sup> Consider pensioners. Otto von Bismarck introduced the first pensions system in 1881. In those days, people retired at the age of 65 because life expectancy at the time was exactly 65 years. These days, however, while retirement has remained at 65 (or has risen to 67), life expectancy in most developed countries has risen to around 80 years. In an increasingly competitive and globalised world, this level of social spending is hard to maintain. It requires raising the retirement age, increasing the contribution years or cutting the value of pensions, but the resistance is enormous. Most people in many European countries view pensions as an inalienable acquired right. Some of the solutions put forward to protect them are increasing tariffs on products originating from Asia, introducing capital controls to preserve wealth inside the country and raising taxes to offset the social cost.

Another group that may be becoming more and more protectionist is public sector workers. Hitherto, workers in the state sector have been much less exposed to foreign competition than their counterparts in the private sector, which enabled their salaries to remain relatively high. However, once the globalisation of economic activity passes from the secondary sector of industrial manufacturing to the service sector, including public services, competition is also going to be noticed in the public sector. And because public-sector workers tend to have better-organised trade unions, resistance

to liberalisation will be accordingly greater. The recent opposition to the free-trade agreement between the US and the EU (TTIP) and TISA (a multilateral agreement to liberalise trade in services negotiated under the auspices of the World Trade Organisation), which both seek to liberalise services, may be explained from this perspective. By the same token, the opening up of the public tendering process to foreign suppliers is seen as a threat because it is argued that the tendency to privatise public services could start with awarding contracts for a limited number of years, which then act as a Trojan horse for completely privatising such sectors as education, health and water.

Indeed, teachers –workers– and students in state education comprise another interest group that is becoming more and more resistant to globalisation. The former do not want to be exposed to the competition that exists in the private sector. And the latter demand high-quality state education funded by public spending. Like many pensioners, they argue that wage competition with emerging economies should be restricted and capital controls should be used to retain the generation of wealth and its taxation in order to be able to fund state education. Again, this rationale would explain the hostility evident in many universities towards such free trade and services treaties as TTIP and TISA. There is a feeling that free trade benefits the upper echelons of the establishment above all, because they can provide their offspring with a better education and insert them into

---

<sup>7</sup> See chapter 2 of Robert Gilpin (1987), *The Political Economy of International Relations*, Princeton University Press, Princeton.

the transnational elite that has benefitted from globalisation. They can afford an education at Harvard or Berkeley in the US, Oxford, Cambridge or the London School of Economics in the UK or the Grandes Écoles in France, to give just some examples, while the children of the middle and lower-middle classes are educated at public universities with dwindling resources.

### **The crisis of representative democracy**

The fifth and final cause that might account for the rejection of the liberal order is the growing mistrust that large swathes of the population feel towards democratic institutions. This is due to various factors. First, many Western countries have witnessed the development of a kind of *partitocrazia*,<sup>8</sup> mainly among parties of the centre-left and centre-right, that have played an excessively dominant role in political life. For many voters, this liberal centre takes turns wielding power, but their policies are very similar. Moreover, there is the ever-growing sensation that this *partitocrazia* is at the mercy of a plutocracy, comprising major economic interests, that benefits disproportionately from the way the system operates. This leads to a lack of connection and trust between the elites and the rest of the population. The principle of authority itself is being called into question. Many citizens think that the political class does not represent them, that they are deprived of a voice (or for that matter a loudspeaker to express their ideas, as they do through social media) and think, moreover, that experts form part of this elite that benefits

from the current system, which is why they fail to offer solutions benefitting the majority.

According to this hypothesis, the global financial crisis of 2008 and the way it was subsequently handled will have had social effects, the impact of which we are only just starting to discern. The credibility of experts, above all of economists, the most influential profession in the public debate, has been conspicuously damaged by their failure to predict the crisis. Thereafter the perception that the current political and judicial system benefits the elites will have been reinforced by the fact that taxpayers had to bail out banks while very few bankers have had to pay for their mistakes. On the contrary, many voters feel that the banks' upper echelons have walked away with early retirement pay-offs worth millions of dollars, or euros, while ordinary employees have to work all their lives and never earn such amounts. The reputation of experts was even more damaged after the crisis. Many television viewers and newspaper readers became aware that experts were not neutral. Each expert explained the causes of the crisis from a very different perspective and put forward solutions that were often in mutual conflict. Some called for greater fiscal stimulus, while others defended austerity. This has created a good deal of confusion, while simultaneously undermining the role of experts. For many there is a sensation that each expert has his or her own agenda, and that almost all defend the liberal order because it benefits them. By the same token, it is thought that many of these experts,

<sup>8</sup> For this concept, see Peter Mair (2013), *Ruling the Void: The Hollowing of Western Democracy*, Verso Books, New York & London.

---

who are educated at the finest universities and therefore far removed from the average citizen, hold liberal values towards religion, abortion, same-sex marriage, racial diversity and gender equality that are not shared by a large part of the population, especially in the US.<sup>9</sup>

Experts' and technocrats' loss of legitimacy arises from the lack of political solutions to our societies' problems. For many years, politicians have hidden behind a veil of technical solutions. They have agreed that central banks should be independent and headed by technocrats shielded from public and democratic scrutiny. They have also delegated the negotiation of free-trade and investment treaties to experts and ceded sovereignty to international bodies such as the World Trade Organisation and the International Monetary Fund. In the case of Europe, the transfer of sovereignty to the European Central Bank and the European Commission (still far removed from voters) has been even greater. Such delegation worked well for as long as the economy and employment were growing. But with the advent of the crisis, the authority and legitimacy of the technocrats started to be called into much greater question, particularly when, amid the lack of a political response, they began to accumulate more and more power. Indeed, it may be argued that the politicians have left it to the central banks to tackle the crisis with monetary stimuli. Unfortunately, however,

it is becoming more and more evident that the structural problems besetting developed societies cannot be solved by monetary policy alone.

All this questioning has led to doubts being cast on the open society and many voters being prepared to lend their support to candidates who speak in a way that connects with the ordinary citizen and promises easy solutions to complex problems. The anti-establishment message thereby succeeds in attracting an amalgam of highly heterogeneous voters, but with an ever-wider basis. It encompasses those who feel vulnerable and left behind, but also those who are doing well economically but are disillusioned with politicians and technocrats and who therefore wish to curb the power of the state and the establishment to unleash market forces. The questioning of experts emerged particularly starkly in the Brexit campaign.<sup>10</sup>

## Conclusions

Donald Trump's victory in the US elections, Brexit and the rise of parties like the French National Front and the Alternative for Germany have taken the establishment by surprise and have called into question decades of moderate forces alternating power in Western countries. The causes of this phenomenon are manifold. They encompass the anger of those who have lost out from globalisation, the widespread fear of losing national identity in societies that

---

9 This idea is explained in Charles Camosy (2016), 'Trump won because college-educated Americans are out of touch', *The Washington Post*, 9/XI/2016, [https://www.washingtonpost.com/posteverything/wp/2016/11/09/trump-won-because-college-educated-americans-are-out-of-touch/?wpisrc=nl\\_most-draw5&wpm=1](https://www.washingtonpost.com/posteverything/wp/2016/11/09/trump-won-because-college-educated-americans-are-out-of-touch/?wpisrc=nl_most-draw5&wpm=1).

10 For the rise and fall of the role of experts, see Sebastian Mallaby (2016), 'The cult of the expert – and how it collapsed', *The Guardian*, 20/X/2016, <https://www.theguardian.com/business/2016/oct/20/alan-greenspan-cult-of-expert-and-how-it-collapsed>.

are increasingly diverse and cosmopolitan, anxiety about technological change and its impact on employment, frustration concerning the dwindling resources available to maintain the welfare state and indignation at the unrepresentative nature of many aspects of the democratic system in an ever-more globalised world where the concept of national sovereignty has been rendered obsolete.

All these intermingle and threaten the open society and the international order that has held sway for decades and been responsible for spectacular economic progress but has also produced growing material inequalities and inequalities of opportunity in advanced societies.

Responding to the well-founded fears of their citizens is perhaps the greatest challenge confronting Western nations. The nationalist, protectionist, xenophobic and authoritarian leanings of many anti-

establishment parties' new agendas need to be combated by focusing on the causes from which they arise. Simply ignoring them and hoping that the storm will blow over, as has been the habit of recent years, is a recipe for failure. Developing better policies for integrating immigrants and refugees is crucial in this context. It is also necessary to ensure a better redistribution of the enormous amounts of wealth generated by globalisation, to emphasise the advantages of diversity and to prepare citizens for technological change, equipping them with the resources to adapt themselves. It is not so much a case of protecting against the effects of globalisation as empowering citizens, enabling them to get the most out of it to the fullest extent possible. Finally, it is necessary to give a better explanation of the limitations faced by the welfare state and the reforms it needs in order to be sustainable, and to open new public forums and channels enabling citizens to feel more and better represented.

---

# One year on: an assessment of the EU-Turkey statement on refugees

*Ilke Toygür & Bianca Benvenuti*

*The authors assess the first year of the EU-Turkey statement on refugees, providing a summary of the current situation.*

## Summary

In 2015 the EU faced one of the most severe crises in its entire history. The refugee flows from the Aegean Sea caused a humanitarian drama that required a rapid response. While one particular member state, Greece, has been the most affected, another transit country, Turkey, has played a crucial role. A candidate country and also a long-term economic partner, Turkey was there to keep refugees out, as the guardian of Europe's borders. Externalising the issue seemed the best option to European leaders after the many inconclusive attempts of the European Commission to relocate asylum seekers among the EU's member states. With an unexpected revitalisation of relations with the aim of delegating irregular migration flows, Turkey and the EU concluded a deal to halt these flows to Europe. The EU-Turkey

Statement was signed on 18 March with the proviso of certain concessions to be made Turkey, such as opening up chapters in its accession negotiations, €3 (plus €3) billion and, most importantly, visa-free travel for its citizens. Nevertheless, the deal was immediately subject to criticism from many sectors. One year on, an honest assessment is very much needed since the EU is considering the designing of new deals with other transit countries. In the meantime, both Turkey and key countries of the EU, such as the Netherlands, France and Germany, are facing very critical electoral challenges of their own. For this reason, internal politics and foreign policy decisions are highly interwoven.

## Analysis

### Introduction

While the world witnessed one of the most tragic refugee crises of its history in 2015, the EU got itself into an impasse due to its member states' clashing interests and their inability (or unwillingness) to find a common solution to this global challenge.<sup>1</sup> Despite the European Commission's efforts and the

---

<sup>1</sup> Ilke Toygür & Bianca Benvenuti (2016), 'The European Response to the Refugee Crisis: Angela Merkel on the Move', IPC-Mercator Policy Brief, June, [http://ipc.sabanciuniv.edu/wp-content/uploads/2016/06/IlkeToygur\\_BiancaBenvenuti\\_FINAL.pdf](http://ipc.sabanciuniv.edu/wp-content/uploads/2016/06/IlkeToygur_BiancaBenvenuti_FINAL.pdf).



publication of the European Agenda on Migration,<sup>2</sup> this profound solidarity crisis led to the blunt refusal by some member states to implement the relocation system as approved by the EU Council in September 2015.<sup>3</sup> As no common solution was found to distribute migrants and asylum seekers fairly among the member states, the decision was taken to strengthen the EU's cooperation with countries of both origin and transit.<sup>4</sup> With a Syrian refugee population at the time of around 2 million,<sup>5</sup> and being the main transit country for migrants to the EU through the Balkan route, Turkey was identified as the provider of the solution to the European deadlock.<sup>6</sup> On 29 November 2015, the EU's heads of state or government held a first meeting with Turkey to develop EU-Turkey relations and draw the lines of a new cooperation agreement to manage the migration crisis.<sup>7</sup>

On 18 March 2016, during a second International Summit, EU leaders and their Turkish counterparts signed the EU-Turkey Statement, better known today as the EU-Turkey deal.<sup>8</sup> According to the statement,

all migrants crossing the Aegean Sea illegally would be readmitted to Turkey, while for every Syrian returned to Turkey from Greek islands, another Syrian would be resettled from Turkey to the EU, in a process that became known as the “one-to-one mechanism”. In exchange, the EU promised to re-energise Turkey's accession process by opening up chapters, speeding up visa liberalisation and investing a €3 billion financial packet plus an additional €3 billion to improve the standard of living of the Syrian immigrant community in Turkey.<sup>9</sup> While welcomed in Brussels as a positive step to addressing the ‘migration crisis’, the deal sparked heated criticism among international human rights organisations and civil society for being in breach of international laws such as the ban on collective expulsions. In particular, many opposed the decision to consider Turkey a ‘safe third country’ –ie, a country that is safe for third-country nationals–.

One year after the EU-Turkey statement, externalisation (or the effort to externalise migration control) is the cornerstone of the

2 European Commission (2015), ‘A European Agenda on Migration’, COM (2015), Brussels, 13/V/2015, [https://ec.europa.eu/home-affairs/sites/homeaffairs/files/what-we-do/policies/european-agenda-migration/background-information/docs/communication\\_on\\_the\\_european\\_agenda\\_on\\_migration\\_en.pdf](https://ec.europa.eu/home-affairs/sites/homeaffairs/files/what-we-do/policies/european-agenda-migration/background-information/docs/communication_on_the_european_agenda_on_migration_en.pdf)

3 Council Decision (EU) 2015/1601, 22/IX/2015, <http://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/PDF/?uri=CELEX:32015D1601&from=IT>.

4 Informal Meeting of Heads of States and Government, 12/XI/2015, <http://www.consilium.europa.eu/en/meetings/european-council/2015/11/12/>.

5 According to UNHCR data, there are currently 2,910,281 refugees in Turkey. See UNHCR, Syria Regional Refugee Response for the most recent figures, <http://data.unhcr.org/syrianrefugees/regional.php>.

6 Meltem Müftüler-Baç (2015), ‘The Revitalization of EU-Turkey Relations: Old Wine in New Bottles?’, IPC-Mercator Policy Brief, December, [http://ipc.sabanciuniv.edu/wp-content/uploads/2015/12/The-Revitalization-of-the-Turkish-European-Union-Relations\\_Old-Wine-in-New-Bottles\\_MeltemMuftuler-Bac.pdf](http://ipc.sabanciuniv.edu/wp-content/uploads/2015/12/The-Revitalization-of-the-Turkish-European-Union-Relations_Old-Wine-in-New-Bottles_MeltemMuftuler-Bac.pdf).

7 Meeting of Heads of State or Government with Turkey – EU-Turkey Statement, 29/XI/2015, <http://www.consilium.europa.eu/en/press/press-releases/2015/11/29-eu-turkey-meeting-statement/>.

8 International Summit, Press Release 144/16, 18/III/2016, [http://www.consilium.europa.eu/press-releases-pdf/2016/3/40802210113\\_en.pdf](http://www.consilium.europa.eu/press-releases-pdf/2016/3/40802210113_en.pdf).

9 The EU leaders had already agreed to a €3 billion fund in the aforementioned November 2015 meeting. See Meeting of Heads of State or Government with Turkey – EU-Turkey statement, 29/XI/2015, <http://www.consilium.europa.eu/en/press/press-releases/2015/11/29-eu-turkey-meeting-statement/>.

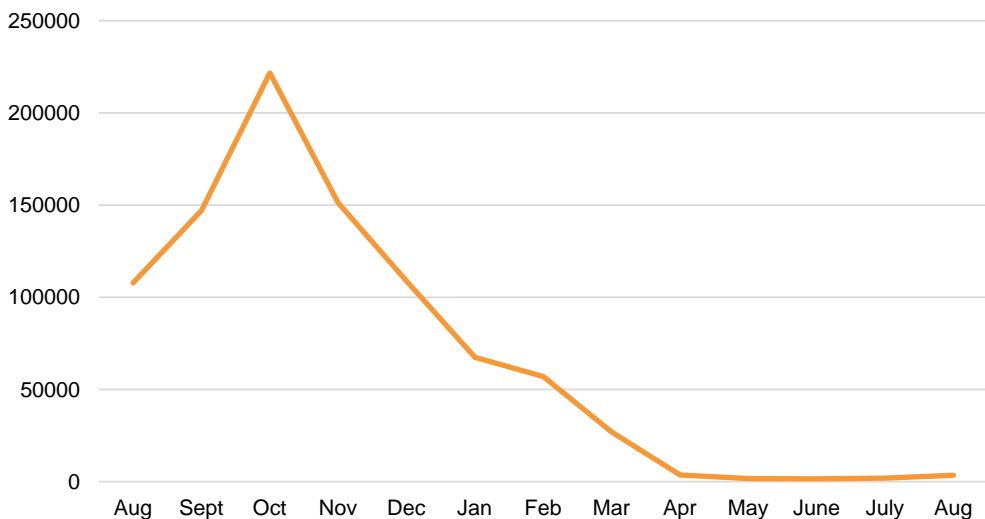
European strategy to address the migration challenge. On 3 February 2017 Europe's leaders met in Malta to devise an action plan with Libya to halt irregular migration through the Central Mediterranean route.<sup>10</sup> While the EU-Turkey statement might become a model for future deals with other countries, it is important to evaluate its effect at one year's remove from its implementation. On the one hand it seems to have achieved its main goal, with the number of migrants crossing from Turkey drastically dropping in the weeks following March 2016. However, the situation is not as bright as it might seem, to the point that many observers are envisaging that the deal might break down. The growing political instability in Turkey, combined with a

worsening of its relations with the EU, is also playing against the partnership designed to cooperate on migration management. This paper assesses the first year of the accord's implementation, looks at its main effects and will try to answer the one question that remains in the air: will the deal break down in the near future?

### Stemming the flow across the Aegean Sea: data evidence

One of the declared aim of the EU-Turkey Statement –better known as the EU-Turkey deal– is to 'end irregular migration from Turkey to the EU'.<sup>11</sup> Data evidence suggests that the flow of irregular migrants crossing the Aegean Sea did in fact slow down.

**Figure 1. Monthly Mediterranean arrivals in Greece, 2015-16**



Source: UNHCK

<sup>10</sup> European Council, Press Statement 43/17, 3/II/2017, [http://www.consilium.europa.eu/press-releases-pdf/2017/2/47244654402\\_en.pdf](http://www.consilium.europa.eu/press-releases-pdf/2017/2/47244654402_en.pdf).

<sup>11</sup> Press Release 144/16, EU-Turkey Statement, 18/III/2016, [http://www.consilium.europa.eu/press-releases-pdf/2016/3/40802210113\\_en.pdf](http://www.consilium.europa.eu/press-releases-pdf/2016/3/40802210113_en.pdf).

However, a critical approach to the numbers reveals that the causal relation between the EU-Turkey deal and the drop in irregular crossings is not as clear as it might seem.<sup>12</sup> After the peak in October 2015, the number of irregular crossings to Greece did in fact slow down, mostly due to the poor weather conditions of the winter months. In addition, the progressive closure of the Balkan route since September 2015, as the result of the closure of the border between Hungary and Serbia and the subsequent construction of a barbed-wire fence along the Hungarian-Serbian and Hungarian-Croatian frontiers,<sup>13</sup> had already deterred migrants from undertaking the perilous journey through the Aegean Sea.<sup>14</sup> In short, the combined effect of the Balkan route closure and the EU-Turkey statement resulted in migration across the Aegean Sea remaining very low even in the summer months of 2016.

Nevertheless, the EU has frequently resorted to the rhetoric of preventing migrants from dying at sea to justify the agreement with Turkey. On this point there is no doubt that it

has failed to achieve its goal: 2016 has been the most tragic year, with over 5,000 people dead while attempting to reach Europe by crossing the Mediterranean.<sup>15</sup> The sharp increase from the 3,771 recorded in 2015 may well be the result of migrants tending to use the Central Mediterranean, the deadliest route. In short, even if the deaths on the Aegean have decreased, as underlined various times by the European Commission, this is not, however, unfortunately the case when taking into account the Central Mediterranean route as well.

### Political and legal challenges to the deal

International organisations criticised the EU-Turkey deal from day one,<sup>16</sup> claiming that Turkey cannot be considered a 'safe third country'. The concept of 'safe third country' is the legal basis for the deal, as it allows the EU to return migrants and asylum seekers to Turkey without violating the non-refoulement principle.<sup>17</sup> Reports and studies have shown that Turkey is indeed not a 'safe third country' for either asylum seekers or refugees.<sup>18</sup> Additionally, the

12 Thomas Spijkerboer (2016), 'Fact Check: Did the EU-Turkey Deal Bring Down the Number of Migrants and of Border Deaths?', *Border Criminology*, 28/IX/2016, <https://www.law.ox.ac.uk/research-subject-groups/centre-criminology/centreborder-criminologies/blog/2016/09/fact-check-did-eu-12> Friederich Ebert Stiftung, 'At the Gate of Europe: A Report on Refugees on the Western Balkan Route', <http://library.fes.de/p>

13 EurActive (2016), 'Balkan Route closed after cascade of border shutdowns', 9/III/2016, <https://www.euractiv.com/section/global-europe/news/balkan-route-closed-after-cascade-of-border-shutdowns/>.

14 UNHCR, 'Operational Portal: Mediterranean Situation', <http://data.unhcr.org/mediterranean/country.php?id=83>.

15 Amnesty International (2016), 'EU-Turkey Refugee Deal a Historic Blow to Rights', 18/III/2016, <https://www.amnesty.org/en/latest/news/2016/03/eu-turkey-refugee-deal-a-historic-blow-to-rights/>; Human Rights Watch (2016), 'Say No to a Bad Deal With Turkey', 17/III/2016, <https://www.hrw.org/news/2016/03/17/say-no-bad-deal-turkey>; and Médecins Sans Frontières (2016), 'Migration: Why the EU's Deal With Turkey is No Solution to the "Crisis" Affecting Europe', 18/III/2016, <http://www.msf.org/en/article/migration-why-eu%E2%80%99s-deal-turkey-no-solution-%E2%80%9Ccrisis%E2%80%9D-affecting-europe>.

16 Convention Relating to the Status of Refugee (1951), Art. 33, <http://www.unhcr.org/3b66c2aa10>.

17 See, among others, Ahmet İçduygu & Evin Millet (2016), 'Syrian Refugees in Turkey: Insecure Lives in an Environment of Pseudo-Integration', IAI Working Paper 13, August, [http://www.iai.it/sites/default/files/gte\\_wp\\_13.pdf](http://www.iai.it/sites/default/files/gte_wp_13.pdf); Amnesty International (2016), 'EU Reckless Refugees Returns to Turkey Illegal', 2/VI/2016, <http://www.amnestyusa.org/news/press-releases/eu-reckless-refugee-returns-to-turkey-illegal>; UNHCR (2016), 'Legal considerations on the return of asylum-seekers and refugees from Greece to Turkey as part of the EU-Turkey Cooperation in Tackling the Migration Crisis under the safe third country and first country of asylum concept', 23/III/2016, <http://www.unhcr.org/56f3ec5a9.pdf>; StateWatch Analysis (2016), 'Why Turkey is Not a "Safe Country"', February, <http://www.statewatch.org/analyses/no-283-why-turkey-is-not-a-safe-country.pdf>; Human Rights Watch (2016), 'Is Turkey Safe for Refugees', 22/III/2016, <https://www.hrw.org/news/2016/03/22/turkey-safe-refugees>; and Orçun Ulusoy (2016), 'Turkey as a Safe Third Country', *Border Criminology* blog, University of Oxford, 26/III/2016, <https://www.law.ox.ac.uk/research-subject-groups/centre-criminology/centreborder-criminologies/blog/2016/03/turkey-safe-third>.

18 Aida (2016), 'Greece: Asylum Reform in the Wake of the EU-Turkey Deal', 4/IV/2016, <http://www.asylumineurope.org/news/04-04-2016/greece-asylum-reform-wake-eu-turkey-deal>.

country's domestic situation has deteriorated dramatically over the past year, following the attempted coup of July 2016. As a result, legal challenges to the return of asylum seekers from Greece to Turkey are on the increase. Furthermore, asylum requests filed in Greece must be assessed on an individual basis before a potential return to Turkey, as this would otherwise amount to mass expulsions. As a result, in April 2016 Greece adopted a new law (Law 4375/2016) to fast-track asylum procedures at the border.<sup>19</sup> The law envisages a two-step process: before considering an application on its merits, the individual concerned must pass an admissibility assessment. Until recently, only Syrians have been subject to the admissibility procedure to decide whether they should be returned to Turkey. According to the EU-Turkey statement, most Syrians should be returned to Turkey: however, the Greek Appeal Committee has overturned the vast majority of the appeals, arguing that Turkey does not qualify as a 'safe third country', thus blocking a central element of the deal itself.<sup>20</sup> According to the latest figures provided by the European

Commission, arrivals continue to outpace the number of returns from the Greek islands to Turkey, as the total number of migrants returned since the date of the EU-Turkey Statement is only 1,487.<sup>21</sup>

The new procedure puts a disproportionate bureaucratic burden on Greece's asylum system by establishing a de facto double formula for those in the islands –who need to undergo an admissibility and then an eligibility process– and those on the mainland –who undergo only the eligibility process–.<sup>22</sup> Besides, the fate of those sent back to Turkey is also worrying: the UN Refugee Agency, entrusted by the deal to monitor the situation of returnees in Turkey, has expressed on several occasions its concern over the situation of Syrians readmitted to the country.<sup>23</sup> It also reported obstacles to the regular access to refugee camps in Turkey and to monitor whether anyone sent there from Greece is given legal protection.<sup>24</sup> In addition, the reception conditions on the Greek islands, inadequate already before the deal, has worsened dramatically: the camps there have been transformed into detention facilities for those

19 Aida (2016), 'Greece: Asylum Reform in the Wake of the EU-Turkey Deal', 4/IV/2016, <http://www.asylumineurope.org/news/04-04-2016/greece-asylum-reform-wake-eu-turkey-deal>.

20 In June 2016 the Greek Parliament changed the composition of the Appeal Committees. By the end of 2016, the new Committee upheld 20 inadmissibility decisions of the Greek Asylum Service. See Amnesty International (2017), 'A Blueprint for Despair: Human Rights Impact of the EU-Turkey Deal', January, [http://www.amnesty.eu/content/assets/Reports/EU-Turkey\\_Deal\\_Briefing\\_Formatted\\_Final\\_P4840-3.pdf](http://www.amnesty.eu/content/assets/Reports/EU-Turkey_Deal_Briefing_Formatted_Final_P4840-3.pdf).

21 European Commission (2017), 'Report From the Commission to the European Parliament, the European Council and the Council: Fifth Report on the Progress made in the Implementation of the EU-Turkey Statement', 2/III/2017, [https://ec.europa.eu/home-affairs/sites/homeaffairs/files/what-we-do/policies/european-agenda-migration/20170302\\_fifth\\_report\\_on\\_the\\_progress\\_made\\_in\\_the\\_implementation\\_of\\_the\\_eu-turkey\\_statement\\_en.pdf](https://ec.europa.eu/home-affairs/sites/homeaffairs/files/what-we-do/policies/european-agenda-migration/20170302_fifth_report_on_the_progress_made_in_the_implementation_of_the_eu-turkey_statement_en.pdf).

22 'More than Six Months Stranded – What Now? A Joint Policy brief on the Situation for Displaced Persons in Greece', October 2016, <http://www.statewatch.org/news/2016/oct/greece-More-than-Six-Months-Stranded-What-Now.pdf>.

23 UNHCR (2016), 'UNHCR concern over the return of 10 Syrian asylum-seekers from Greece', 21/X/2016, <http://www.unhcr.org/news/briefing/2016/10/5809e78d4/unhcr-concern-return-10-syrian-asylum-seekers-greece.html>.

24 UNHCR (2016), 'Response to query related to UNHCR's observation of Syrians readmitted in Turkey', 23/XII/2016, <http://www.statewatch.org/news/2017/jan/unhcr-letter-access-syrians-returned-turkey-to-greece-23-12-16.pdf>.

waiting a response on their eligibility –ie, on whether they can seek asylum in Greece or should be returned to Turkey–. By the end of 2016 around 15,000 people were still stranded on the islands in dire conditions.<sup>25</sup>

The legal nature of the EU-Turkey Statement is itself unclear, as the EU's negotiators failed to follow EU procedure for concluding treaties with third countries.<sup>26</sup> For this reason it is called a 'statement' and not an agreement, since it has not been approved by the European Parliament. As a result, the EU General Court has declared that it has no jurisdiction over a case presented by three asylum seekers against the agreement,<sup>27</sup> placing a clear distinction between the member states and the EU itself.

The part of the deal that was best received –safe passage to Europe, also known as the '1-to-1 mechanism'– it also not working properly. Only 3,565 Syrian refugees have been resettled from Turkey to Europe, a negligible number compared with the goal of resettling 72,000, and even more so compared with the almost 3 million Syrians in Turkey.<sup>28</sup> Figure 2 shows the number of individuals resettled from Turkey according to the agreement. Germany has by far accepted the highest number. The reason

lies not only in the size of its population and its economic situation but also in the fact that it is the key country behind the design and negotiation of the deal with Turkey. The Netherlands and France followed Germany's lead: being founder members of the EU they are merely assuming their responsibility.

### **Will unfulfilled promises be the breaking point?**

Another aspect of the settlement is that relations between the EU and Turkey have unexpectedly revived. Since the EU was unable to find a fair solution for the allocation of asylum seekers among its member states, the only way of 'solving' the problem was its externalisation. Thus, there was a revitalisation of its relations with Turkey, since it is the main transit country for Syrian refugees. However, the situation was merely circumstantial as there is no convergence of interests when it comes to migration management.<sup>29</sup> The agreement has also been criticised widely since Turkey's democratic credentials are quite problematic as regards basic rights and freedoms, and this was even aggravated following the attempted coup. Bearing all this in mind, it is important to underline the following promises made to Turkey:

25 Amnesty International (2017), 'A Blueprint for Despair: Human Rights Impact of the EU-Turkey Deal', January, [http://www.amnesty.eu/content/assets/Reports/EU-Turkey\\_Deal\\_Briefing\\_Formatted\\_Final\\_P4840-3.pdf](http://www.amnesty.eu/content/assets/Reports/EU-Turkey_Deal_Briefing_Formatted_Final_P4840-3.pdf).

26 Treaty on the Functioning of the European Union, Part Five – Title IV, Article 218 <http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=CELEX:12008E218:en:HTML>. For more on this see 'EU Law Analysis. Is the EU-Turkey refugee and migration deal a treaty?', 16/IV/2017, <http://eulawanalysis.blogspot.it/2016/04/is-eu-turkey-refugee-and-migration-deal.html>.

27 General Court of the European Union, Press Release 19/17, Luxembourg, 28/III/2017, <http://curia.europa.eu/jcms/upload/docs/application/pdf/2017-02/cp170019en.pdf>.

28 European Commission (2017), 'Report From the Commission to the European Parliament, the European Council and the Council: Fifth Report on the Progress made in the Implementation of the EU-Turkey Statement', 2/III/2017, [https://ec.europa.eu/home-affairs/sites/homeaffairs/files/what-we-do/policies/european-agenda-migration/20170302\\_fifth\\_report\\_on\\_the\\_progress\\_made\\_in\\_the\\_implementation\\_of\\_the\\_eu-turkey\\_statement\\_en.pdf](https://ec.europa.eu/home-affairs/sites/homeaffairs/files/what-we-do/policies/european-agenda-migration/20170302_fifth_report_on_the_progress_made_in_the_implementation_of_the_eu-turkey_statement_en.pdf).

29 For further information see Bianca Benvenuti, <http://www.iai.it/sites/default/files/iaiw1705.pdf>.

**Figure 2. Total resettlement under the 1-to-1 mechanism**

Member state/associate state	Total resettled under 1:1 mechanism with Turkey (since 4/IV/2016)
Austria	X
Belgium	102
Czech Republic	X
Denmark	X
Estonia	20
Finland	248
France	522
Germany	1,403
Ireland	X
Italy	117
Latvia	10
Lithuania	25
Luxemburg	98
Netherlands	673
Portugal	12
Spain	57
Sweden	278
UK	X
Iceland	X
Liechtenstein	X
Norway	X
Switzerland	X
TOTAL	3,565

Note: 'X' indicates that there have been no resettlements in the country.  
Source: European Commission, 'Relocation and Resettlement State of Play', 28/II/2017.



*Visa liberalisation is a core part of the EU-Turkey Statement of 18 March which is designed to decrease irregular migration. The proposal for placing Turkey on the visa free list also clearly specifies that the visa exemption is dependent both upon continued implementation of the requirements of the visa liberalisation roadmap and of the European Union-Turkey Statement of 18 March 2016.<sup>32</sup>*

- Lifting the visa requirements for Turkish citizens. Turkey has been given 72 benchmarks for achieving visa-free travel to the Schengen Area, among which it has fulfilled 67. One of the remaining benchmarks, revision of the anti-terror law, faced constant resistance from the Turkish side, leading to a deadlock. The issue of visa-free travel for Turkish citizens to the Schengen area is considered the deal's 'core' part by the European Commission as it has already been on the agenda for a long time.

- Opening negotiation chapters in Turkey's accession process. However, only one chapter has been opened following the signing of the deal.<sup>30</sup>

- '3-plus-3 billion euros'. According to the European Commission, of the €2.2 billion

already allocated for 2016-17, contracts have now been signed for 39 projects to the value of €1.5 billion, all of which have begun to be implemented.<sup>31</sup>

- Resettlement from Turkey, also known as the 1-to-1 rule. As noted above, 3,565 refugees have been resettled.

Within all this process, the institutional division between the Commission, the Council and the Parliament has been highly visible. The Commission and the Council have appealed to *realpolitik* and tried to maintain the deal despite worsening conditions in Turkey following the attempted coup. On the other hand, there is also the European Parliament's non-binding decision on freezing negotiations, with the aim of imposing some kind of sanction. However,

30 Official negotiations for Chapter 17 were opened in December 2015. In addition, official talks for the negotiation of Chapter 33 were opened in June 2016, putting the item on the official timeline for EU-Turkey relations.

31 For further information see [https://ec.europa.eu/home-affairs/sites/homeaffairs/files/what-we-do/policies/european-agenda-migration/20170302\\_fifth\\_report\\_on\\_the\\_progress\\_made\\_in\\_the\\_implementation\\_of\\_the\\_eu-turkey\\_statement\\_en.pdf](https://ec.europa.eu/home-affairs/sites/homeaffairs/files/what-we-do/policies/european-agenda-migration/20170302_fifth_report_on_the_progress_made_in_the_implementation_of_the_eu-turkey_statement_en.pdf).

32 For more information see 'Questions & Answers: Third Report on Progress by Turkey in fulfilling the requirements of its Visa Liberalisation Roadmap', Brussels, 4/V/2016, [http://europa.eu/rapid/press-release\\_MEMO-16-1625\\_en.htm](http://europa.eu/rapid/press-release_MEMO-16-1625_en.htm).

---

the decision was not further promoted by a Council decision, and all of the deals financial stipulations have remained in place.

## Conclusions

### The deal: can it –and should it– be maintained?

An assessment one-year on of the deal's implementation should also take into consideration that it came at a time when Brussels was gridlocked vis-a-vis the migration crisis. Therefore, there was no time for detailed debates in the EU to find a more adequate and long-term solution to the challenge. The Statement could have provided space for further discussion but instead it proved to be the first step in the reinvigoration of the EU's externalisation policy. Even more, a critical approach to the EU-Turkey deal is now necessary since the EU is considering striking similar deals with countries such as Libya, Egypt and Tunisia.<sup>33</sup> But there are still two main questions to consider:

- Can the deal hold?
- Should the deal hold?

The answer to the question of whether it can, depends on:

- A further deterioration of conditions in Syria that might lead to a rising inflow of Syrians.
- Greece's capacity to handle the situation further, regardless of its lack of administrative and financial capacities.

- Domestic issues in Turkey and the further deterioration of the country's safety conditions.

- The possibility of serious social unrest between Turks and Syrians. So far it appears that the Turkish government has no problem with having so many Syrians within its borders. There are even draft proposals to provide them with Turkish citizenship. Meanwhile, neither has Turkish public opinion been overly negative about the situation so far, although the granting of citizenship is not viewed positively. Furthermore, the government has relocated Syrians to Kurdish areas in south-eastern Turkey, which could be construed as social engineering designed to stem the rising Kurdish nationalism. In this regard, social unrest might well be a possibility.

- The Turkish government's reaction to unfulfilled promises. The country's President has threatened the EU on several occasions with sending migrants on into Europe if the economic part of the deal is not complied with. The most important unfulfilled part of the deal is visa liberalisation for Turkish citizens. In general, the intention of linking the refugee deal and Turkey's accession process to the EU ended up being more of a problem than a positive conditionality. The underlying logic was the rejuvenation of relations, or at least the maintenance of a working link. However, it led to a further deterioration in mutual trust and a greater estrangement between the peoples of Turkey and the EU.

---

33 Peter Seeberg (2016), 'The EU-Turkey March 2016 Agreement As a Model: New Refugee Regimes and Practices in the Arab Mediterranean and the Case of Libya', IAI Working Paper, December, <http://www.iai.it/en/pubblicazioni/eu-turkey-march-2016-agreement-model>.



• And lastly, it depends mostly on the current state of the relations between the EU and Turkey. At present, the relationship has worsened significantly, both as a whole and as regards specific tensions with certain member states, notably Germany and the Netherlands. There are currently discussions on a possible complete breakdown in the event of the 'yes' vote triumphing in the Turkish constitutional referendum, which has dramatically been criticised by the Venice Commission 'as a dangerous step backwards for democracy'.<sup>34</sup> Should this be the case, there is likely to be a thorough reconsideration of the future of Turkey-EU relations.

All these points are vital for the deal to remain on track and they largely depend on domestic conditions in Turkey and Greece, the two key countries involved in the deal, in addition to on the relations between Turkey and the EU. Even if the deal survives for a while more, outsourcing the problem can never be a permanent or long-term solution.

As to the second question, whether the deal should hold, the answer comprises elements of *realpolitik*, humanitarian concern and the legal rights of refugees. The EU-Turkey

statement has set a dangerous precedent by demeaning 'the principle of the right to seek refuge itself'. It may well erode the EU's image as a defender human rights, considering the closure of the Western Balkan route, the poor treatment of asylum seekers at the borders of European countries and the dire standards of living on the Greek islands.<sup>35</sup> For this reason, continuing the policy of externalisation may require the creation of a firmer legal framework.

As a concluding remark, the decline in the number of illegal crossings in the Aegean, which is considered the deal's main positive result, needs to be critically assessed. It should have provided the EU with sufficient scope to further discuss a long-term solution to the migration crisis. It should be borne in mind that the EU-Turkey statement involves only Syrian refugees but not those of other nationalities. This is a further reason why the EU-Turkey statement should merely be considered a stop-gap measure that must be replaced with a more stable and longer-term strategy. However, facing one of the most critical electoral years in the EU's history, it is unrealistic to expect a fair assessment of the current situation.

34 For more information see the Venice Commission's opinion at [http://www.venice.coe.int/webforms/documents/?pdf=CDL-AD\(2017\)005-e](http://www.venice.coe.int/webforms/documents/?pdf=CDL-AD(2017)005-e).

35 For more information see the Human Rights Watch report at <https://www.hrw.org/news/2016/11/14/qa-why-eu-turkey-migration-deal-no-blueprint>.

---

# Portugal y España: los efectos de la crisis en las relaciones peninsulares

*Ángel Rivero*

*La crisis económica iniciada en 2008 ha afectado a las relaciones peninsulares en un doble sentido. Por una parte, ha afectado a una historia de más de 30 años de creciente e ininterrumpida integración económica, energética, de comunicaciones y de todo tipo; por otra parte, la crisis también ha tenido una dimensión política que ha afectado a estas relaciones. Sin embargo, en ambos sentidos la crisis se encuentra en fase de superación y en el horizonte se adivinan nuevos objetivos aunque también posibles amenazas.*

## **Resumen**

Este texto busca realizar un análisis de acerca cómo la crisis económica iniciada en 2008 ha afectado a las relaciones entre España y Portugal. Para ello se expone cómo estas relaciones han tenido una intensidad y un crecimiento sobresaliente desde la entrada de ambos países en 1986 en lo que hoy es la UE. Esta relación fue

incrementándose de forma exponencial hasta sufrir una ralentización y finalmente un abrupto parón y un retroceso a partir de 2008. Durante estos últimos años, esta situación de bloqueo se ha mantenido con altibajos: en primer lugar, debido a la no realización de compromisos adquiridos en el tiempo de bonanza de ambos países; más tarde, debido al estancamiento con el comienzo de siglo del crecimiento de la economía portuguesa; después con la crisis económica en ambos países; y, por último, con el cambio de gobierno de 2015 en Portugal y con la crisis política del año 2016 en España. Como se mostrará, las relaciones de ambos países han seguido una senda constante de intensificación para pasar con la crisis a un tiempo de retrocesos e incertidumbres que parece ahora superado al iniciarse un nuevo ciclo de confianza mutua y proyectos comunes.

## **Análisis**

La historia de las relaciones entre Portugal y España estuvo marcada en la edad contemporánea por la distancia y en ocasiones por la hostilidad hasta casi la entrada de ambos países en la UE en

1986. Previo a la integración europea de los dos países en lo que hoy es la UE, sus relaciones bilaterales eran sorprendentemente insignificantes y hacían cierto el lugar común que calificaba a ambas naciones como gemelos que se daban la espalda. Más allá del ocasional apoyo que se prestaban las dictaduras de Franco y Salazar en los foros internacionales en los que exhibían sus respectivas soledades no había prácticamente nada sino desconocimiento mutuo y desconfianza. Es necesario recordar esta situación de partida para mostrar que aunque la crisis iniciada en 2008 ha tenido consecuencias negativas para las relaciones bilaterales, esto no quiere decir que estas relaciones en crisis se parezcan remotamente a la no relación previa a la entrada en la UE de ambos socios ibéricos.

El cambio radical en las relaciones peninsulares contemporáneas se produce con la democratización de ambos países en la década de los 70 del siglo pasado, que elimina el obstáculo principal para su entrada en la UE. Al ocurrir de forma simultánea este tránsito de la dictadura a la democracia, era natural que ambos países se coordinaran en la organización de su ingreso. España por razones geopolíticas, vocacionales y aspiracionales deseaba desde largo tiempo su ingreso en la UE; Portugal, al implosionar su mundo de ultramar en la descolonización que siguió a la caída de la dictadura, buscaba un nuevo lugar en el mundo que no podía ser sino Europa. El mecanismo que ha fundado estas relaciones hasta la realidad de estrecha

cooperación en todos los ámbitos hoy existente son las cimeiras luso-españolas o cumbres hispano-portuguesas. Estas cumbres, en las que se reúnen anualmente los gobiernos de ambos países para formalizar agendas conjuntas de desarrollo y cooperación, nacieron en 1983 con vistas al ingreso de en lo que hoy es la UE y, salvo en contadas excepciones, se han realizado con la periodicidad prevista, hasta el punto de que en algún momento de la primavera de 2017 se celebrará la número XXIX. Es decir, se atesora un capital fundamental de cooperación que pocos países vecinos comparten. Aunque el propósito era que las cumbres originales tuvieran lugar con motivo de la entrada en la UE y debían decaer una vez logrado el objetivo del ingreso, se mostraron en su desempeño tan productivas que se decidió mantenerlas de forma permanente. De manera que la agenda ligada a la pertenencia a la UE dio paso a una agenda propia dirigida a la coordinación peninsular en todos los sectores. Esta familiaridad y cercanía entre gobiernos ha generado un clima de conocimiento mutuo y de cooperación que han cambiado, sin duda, la percepción previa marcada por la distancia y el desconocimiento, hasta el punto de que las cumbres han sido siempre pacíficas y cordiales y que los problemas entre ambos países hayan tenido siempre una importancia menor y que haya dominado la voluntad de concordia por encima de cualquier conflicto.

Bajo la perspectiva tradicional portuguesa, España, al ser su único vecino constituía al tiempo su principal amenaza. Dado que

históricamente ambos países estuvieron en bloques enfrentados, esto había generado una identidad nacional en la que la hostilidad se mezclaba con la proximidad y afinidad geográfica, histórica y cultural. Sin embargo, la intensa vinculación producida con la común pertenencia de ambos países a la UE ha cambiado radicalmente esta visión. Con datos de 2013, España recibe el 20% de las exportaciones de Portugal, muy por encima del segundo cliente, Francia, que recibe poco más del 12%. En cuanto a las importaciones portuguesas, más del 30% tienen como origen España, cuando el segundo proveedor, Alemania, está ligeramente por encima del 10%. Estas cifras pueden compararse con las anteriores a la crisis, por ejemplo, las de 2006, que muestran que España ha ampliado significativamente su porcentaje en las importaciones portuguesas y que Portugal ha diversificado sus exportaciones en detrimento porcentual de lo que vendía a España. Pero al margen de estas diferencias, lo que muestran los datos es una extraordinaria imbricación de ambas economías a pesar de la crisis sufrida por ambos países.

Esta creciente proximidad en lo económico, ha tenido su correlato en lo político y en lo cultural. El efecto a medio plazo ha sido un cambio en la percepción que ambos países tenían de sí mismos. Por ejemplo, en lo referente a Portugal, en el período inmediato a la crisis, coincidente con la llegada a la presidencia del gobierno portugués de José Manuel Durão Barroso en 2002, España dejó de ser el vecino

amenazante para convertirse en un modelo de éxito que debía imitarse. Las razones de esta nueva percepción positiva venían de la proximidad y conocimiento mutuos ahora realidad palpable. Aunque partían de posiciones distintas, el proceso de integración en Europa había significado un progreso de bienestar evidente para los dos países. Así, para el año 2000 España había convergido en un 90% con el PIB europeo y Portugal en un 80%. Sin embargo, a partir de ese momento, los dos países dejaron de avanzar juntos. España alcanzó en el año 2003 el 100% de convergencia con el PIB de Europa y Portugal se estancó e incluso retrocedió. Hasta el punto que en el inicio de la crisis España estaba por encima de la media del PIB europeo y Portugal seguía retrocediendo. Esto hizo que durante la primera década del siglo XXI España constituyera, quizá por primera vez en la historia, no un rival sino un modelo de éxito económico a imitar. Evidentemente la crisis hizo que se desvaneciera ulteriormente esta percepción.

Pero mientras duró dio lugar a unos proyectos de integración peninsular realmente ambiciosos y que señalan una cima de proyectos colectivos inédita y seguramente irreplicable. Así, en la XIX cumbre peninsular, celebrada en Figueira da Foz, siendo presidentes de gobierno Barroso y Aznar se alcanzó, por mencionar lo más espectacular, el compromiso de desarrollar cuatro líneas ferroviarias de trenes de alta velocidad: Oporto-Vigo; Lisboa-Madrid; Aveiro-Salamanca; y Faro-Huelva. Se dio la calificación de alta

prioridad a las dos primeras y se programó su puesta en funcionamiento en 2009 y 2010. Las otras dos debían estar operativas en 2015 y 2018, respectivamente. Pero la crisis se llevó por delante todos estos proyectos a pesar de que en la línea Lisboa-Madrid se hizo una gran inversión y la parte correspondiente a España ha seguido, ralentizada, su curso. El momento dulce del entusiasmo peninsular había pasado y la sombría realidad de la crisis hacía imposible económicamente e injustificable socialmente el desarrollo de proyectos soñadores cuya viabilidad económica a corto y medio plazo no resultaba evidente. Cada país buscó resolver la crisis con atención a sus prioridades nacionales y los proyectos de cooperación e integración peninsular quedaron orillados o directamente abandonados u olvidados.

José Sócrates intentó en su primer gobierno, de mayoría absoluta inédita del Partido Socialista en 2005, el mantenimiento del tren de alta velocidad Madrid-Lisboa, e incluso había hecho de la defensa de esta estructura uno de sus motivos centrales de campaña. También prometió que las nuevas tecnologías y la energía verde harían que Portugal esquivase una crisis que ya se intuía severa y que desde la derecha se anunciaba mediante una “política de la verdad” que los portugueses no quisieron escuchar. La derecha portuguesa ya se manifestó entonces contra unas infraestructuras de comunicaciones que consideraba suntuarias y no rentables. En 2009 revalidó su mandato, pero sin mayoría absoluta, y ante la imparable realidad de la

crisis y la petición de apoyo a la derecha para implementar duras e impopulares medidas de ajuste, agotó su crédito y hubo de pedir el rescate de Portugal a la *troika* (Comisión Europea, Fondo Monetario Internacional y Banco Central Europeo).

Este rescate solicitado por José Sócrates, marca el final de su corto segundo gobierno (2009-2011), pues acabó por dimitir al no tener una mayoría parlamentaria desde la que gestionar la crisis, pero también marca el final del momento de entusiasmo mutuo en las relaciones peninsulares. Con la llegada de Pedro Passos Coelho, el presidente del gobierno elegido por una abrumadora mayoría en 2011, al frente de una coalición de los dos partidos del centro-derecha denominada *Portugal à Frente* (PàF) que incluía al PSD (Partido Social Demócrata) y al CDS-PP (Centro Democrático y Social-Partido Popular) se inicia un tiempo de duros ajustes en el gasto público, de congelación y revisión de inversiones y se propone una nueva política peninsular que ya no busca tanto la integración entre Portugal y España como la cooperación con España para que Portugal tenga un acceso más competitivo y directo a los mercados europeos más allá de los Pirineos. En lo referente al ferrocarril, esto significa la apuesta por corredores ferroviarios que den salida a los productos portugueses y a los puertos portugueses hacia Francia. La idea subyacente de esta nueva orientación es que la debilidad portuguesa está vinculada a su exceso de dependencia con España y que, de alguna manera, la crisis de Portugal era

debida, al menos en parte, a la crisis en su principal mercado de exportaciones. Verdad o no, esta nueva percepción, significaba abandonar la imagen de España como modelo de éxito a emular y con el que compartir por otra en la que España quedaba desplazada a una posición menos central y donde la Europa central se convertía en un objetivo más apetecible desde la perspectiva portuguesa.

Evidentemente, esto significaba un abandono de los compromisos anteriores con España y un replanteamiento que con matices se podría calificar de radical de las relaciones entre los dos países. Como muestra de que algo ocurría en las relaciones de los dos países puede señalarse el hecho de que en 2007, 2010 y 2011 no se celebraron cumbres entre los dos países. La primera presidida por Passos-Coelho, la XXV, celebrada en Oporto en 2012 y con Mariano Rajoy como presidente del gobierno español, sirvió para restablecer las relaciones tras los desacuerdos y conflictos causados por el cambio de la agenda portuguesa de cooperación peninsular. En la XXVI cumbre, celebrada en Madrid en 2013, ya resueltos los malentendidos se forja una nueva agenda de cooperación, más práctica en el terreno del transporte (ferrocarriles de mercancías y tránsito de vehículos) y en la gestión común de servicios sociales y comienza a delinearse una acción estratégica conjunta en el terreno de la seguridad y de las políticas de la UE. De hecho, el contenido de la cumbre hacía referencia casi exclusiva, por una parte, a la

gestión de la crisis en términos económicos y sociales, la fiscalidad y la mejora de las conexiones ferroviarias de mercancías con vistas a un mayor crecimiento económico y del empleo; y por otra, a la creciente preocupación por la seguridad, el terrorismo internacional y la inmigración ilegal.

La cumbre XXVII, celebrada en Vidago, en el norte de Portugal, en junio de 2014 tuvo nuevamente un contenido económico dirigido a las políticas con las que combatir la crisis en los terrenos del crecimiento económico, disminución del desempleo y combate del fraude fiscal; también, nuevamente, la cuestión de la cooperación en seguridad referida al combate al terrorismo internacional tuvo un papel prioritario, así como la cuestión ya acuciante de los tráficos ilegales de personas. Nuevamente se abordó la mejora de las comunicaciones entre los dos países por carretera y la necesidad de renovación de infraestructuras, así como otros temas como la lucha contra los incendios forestales y la cobertura telefónica. Se insistió en el desarrollo de los corredores ferroviarios de mercancías y se impulsó la mejora de la conexión energética con Europa y la consecución del mercado interior de la energía, incluido el mercado de gas ibérico (MIBGAS).

Por último, se celebró la XXVIII cumbre hispano-lusa en Baiona, Galicia, nuevamente con Passos-Coelho y Mariano Rajoy como presidentes de gobierno. En esta cumbre se congratularon ambos gobiernos de la eficacia de las medidas

contra la crisis económica, que se declaró cosa del pasado, y se marcaron las líneas para continuar en la senda del crecimiento económico. En particular se concedió gran importancia a los acuerdos comerciales de la UE entonces en discusión y, en particular, al *Transatlantic Trade and Investment Partnership* (TTIP) con EEUU. También se congratularon ambos gobiernos por los logros que habían obtenido de la cooperación en seguridad: lucha contra la inmigración irregular, gestión de las fronteras y salvamento de personas, política de asilo, inmigración legal, lucha contra el terrorismo y lucha contra el narcotráfico en el estrecho de Gibraltar. Se dio un nuevo impulso a la consolidación del mercado ibérico de la energía (electricidad y gas) y se apoyaron las iniciativas culturales de enseñanza y difusión de las lenguas de ambos países.

A finales del año 2015 el gobierno de Passos-Coelho fue incapaz de revalidar un segundo mandato pues a pesar de que fue la fuerza más votada (en coalición PSD-CDS-PP) no consiguió un apoyo parlamentario suficiente. Esto hizo que Antonio Costa, líder del Partido Socialista (PS) accediera a la presidencia del gobierno portugués apoyado mediante un acuerdo de legislatura por los partidos políticos situados a su izquierda (Partido Comunista Português –PCP–, Bloco de Esquerda –BE– y el partido ecologista PAN). Esta situación inédita en la política portuguesa (un gobierno del PS apoyado por las fuerzas de la extrema izquierda) introduce una incertidumbre en las relaciones con España que todavía no es posible valorar (toda vez

que los aliados del Partido Socialista son partidarios de la salida del país de la OTAN y el PCP también lo es del abandono de la UE y del euro, mientras que el BE es muy crítico con la UE y, en particular, con su política económica). Además, de alguna manera estas fuerzas tienen un fuerte componente nacionalista que contrasta con el militante cosmopolitismo del Partido Socialista portugués. En suma, que esta crisis política portuguesa podría afectar a las relaciones entre los dos países de manera que aún está por determinar puesto que no ha habido ninguna cumbre en la que participe el nuevo gobierno de Portugal con el gobierno de la segunda legislatura de Mariano Rajoy.

En 2016 no se realizó la cumbre entre ambos países debido a la interinidad del gobierno en España, esto es, debido a la crisis política. Esta situación puede dar razón de la manera inexplicablemente en que el conflicto suscitado por el proyecto de instalación de un almacén temporal de residuos nucleares en la central atómica de Almaraz, situada a algo más de 100 km de la frontera portuguesa, no se haya resuelto de forma bilateral sino que Portugal invocó el 16 de enero de este año el artículo 259 del Tratado de la UE, relativo a discrepancias entre los socios, y que hubiera acabado en el Tribunal Europeo si no se hubiera producido la intervención mediadora de Jean-Claude Juncker que parece haber desactivado de momento el conflicto. Otro foco de diferencias todavía pendiente de resolución entre los dos países es el de las aguas territoriales de

---

las Islas Salvajes y su incidencia sobre las aguas territoriales españolas. Que estos dos conflictos hayan rebasado el ámbito de la coordinación peninsular pudiera señalar un cambio en las relaciones que habrá de confirmarse. Pero esto es de momento mera especulación.

## **Conclusiones**

Como resultado de la crisis los dos países han sufrido un deterioro significativo de su PIB. En 2016 el PIB español era de un 92% en relación a la media europea y el de Portugal de un 77% y esta indudable merma en su bienestar económico ha tenido un efecto sobre las relaciones peninsulares. Este deterioro ha significado, como se ha mostrado líneas arriba, un cambio de la política de cooperación peninsular en la dirección de abandonar los proyectos más ambiciosos en el plano de la integración por proyectos más rentables económicamente a corto plazo. Una vez finalizada la crisis política en España a finales de 2016,

Antonio Costa, presidente del gobierno portugués, viajó a España para entrevistarse con Mariano Rajoy. En esta entrevista se anunció que la próxima cumbre entre los dos países tendrá lugar en la primavera de 2017 y, por primera vez, se realizará en los dos países. Será entonces cuando pueda determinarse si hay una nueva política de cooperación entre los dos países. Como se ha señalado en estas líneas, dicha política de cooperación fue prácticamente inexistente en el tiempo de las dictaduras (salvo el apoyo exterior que se prestaban); fue de un crecimiento y una intensidad excepcionales hasta el inicio del siglo XXI; se estancó, retrocedió y se reformuló en términos algo más modestos con la crisis de 2008; y ahora parece haberse recuperado en las áreas energéticas, de comunicaciones y de seguridad, pero en términos algo más modestos. Falta ver si la nueva situación política portuguesa introduce alguna novedad.



# The euro as a social bond: why do Eurozone citizens still back the single currency?

*Miguel Otero-Iglesias*

*This paper tries to understand why despite the pain in the South of the Eurozone and the anger in the North the majority of the people still support the euro.*

## Summary

Most analysts believe the Europeans support the single currency because they are scared of the potential consequences of its break-up. As Barry Eichengreen has put it, a unilateral exit of any of the member states of the eurozone would trigger the mother of all financial crises. No wonder nobody dares to leave. However, this interpretation is overly pessimistic. It fuels the view that the eurozone is an inhospitable island from which it is impossible to escape. This is misleading. The euro is popular due to positive factors: because it facilitates economic exchanges and because it is one of the most potent symbols of European integration. The social literature on money argues that currencies are like languages. They help create a sense of community. This paper aims to show that despite (or because of) the recent crisis, the euro might

have started this very same process among eurozone citizens.

## Analysis

The euro, the common European currency that arrived on the streets of Berlin, Paris, Rome and Madrid, among other European capitals, on 1 January 2002, has just celebrated its 15th anniversary. This is surprising for some. Since its inception many have predicted its demise. However, there is a cognitive gap between how people see the euro from outside and from within the eurozone. Outside, the feeling is that the single currency was a big mistake, is not working and is doomed. Yet, inside, a large majority of citizens, both in the creditor countries to the north and the more indebted countries to the south, are in favour of the euro. What explains this? The usual answer is that people do not want to leave the single currency because of the redenomination costs and a fear of the unknown. Leaving the euro is like jumping into the abyss. Who wants to do that? The perception might be overly pessimistic, though. The euro brings a number of material benefits that are generally overlooked. Furthermore, in

---

its short history it appears that the common currency has generated social bonds and a common identity, underappreciated outside the eurozone.

Indeed, outsiders have an extremely negative view of the single European currency. The list of prominent scholars, especially from the Anglo-American world, who have predicted, or suggested, the break-up of the euro is long, and growing longer by the year. Five years ago, Martin Feldstein –who had already predicted in 1997 that the euro would lead to conflict in the Old Continent– sentenced that ‘the euro should now be recognized as an experiment that failed’.<sup>1</sup> Some months later in 2012, when the first Grexit scenario was imminent (there was a second one in 2015), Paul Krugman wrote: ‘Suddenly, it has become easy to see how the euro –that grand, flawed experiment in monetary union without political union– could come apart at the seams. We’re not talking about a distant prospect, either. Things could fall apart with stunning speed, in a matter of months, not years’.<sup>2</sup>

Last year Mervyn King, the former Governor of the Bank of England, added his voice to the chorus by warning that ‘if the alternative is crushing austerity, continuing mass unemployment, and no end in sight to the burden of debt, then leaving the euro area may be the only way to plot a route back to economic growth and full employment’.<sup>3</sup> For

the same reasons Joseph Stiglitz believes that ‘it is important that there can be a smooth transition out of the euro, with an amicable divorce... Europe may have to abandon the euro to save Europe and the European project’.<sup>4</sup>

This negative view of the euro is not only dominant among economists. The political scientist Andrew Moravcsik, one of the world’s leading experts in European Studies, has recently written that ‘fifteen years ago, when the EU established its single currency, European leaders promised higher growth due to greater efficiency and sounder macroeconomic policies, greater equality between rich and poor countries within a freer capital market, enhanced domestic political legitimacy due to better policies, and a triumphant capstone for EU federalism. Yet, for nearly a decade, Europe has experienced just the opposite’.<sup>5</sup>

Reading these analyses, and observing the rise of Euroscepticism across the Old Continent, one might be led to believe that the majority of the citizens of the eurozone want to go back to their national currencies. However, the Eurobarometer surveys –the most comprehensive measurement of public opinion in the EU– present a different picture. Support for the single currency among eurozone citizens has been constant over the past 10 years, despite the deep recession (see Figures 1 and 2). It stood at 70% in 2007 before the crisis, it reached

---

1 M. Feldstein (2012), ‘The failure of the euro’, *Foreign Affairs*, January/February.

2 P. Krugman (2012), ‘Apocalypse fairly soon’, *The New York Times*, 17/IV/2012.

3 M. King (2016), “‘Forgive their debts” is not the answer”, *The Telegraph*, 28/II/2016.

4 J. Stiglitz (2016), ‘A Split euro is the solution for Europe’s single currency’, *Financial Times*, 17/VIII/2016.

5 A. Moravcsik (2016), ‘Europe’s ugly future’, *Foreign Affairs*, November/December.

a bottom of 62% in 2013 just after the first Grexit scenario, and it has climbed up again to its historic peak of 70% at the end of 2016, the last measurement.<sup>6</sup>

Thus, more than two thirds of eurozoners support the single currency and this figure has not changed much over the years. To the contrary, in Greece, the country most affected by the crisis, euro support stood at only 47% in 2005, while 10 years later, in 2015, following the second near-Grexit event, it reached 70%. It seems that the closer the Greeks were to the abyss the more they wanted to avoid it. This stands in clear contrast with the evolution of euro support outside the Eurozone, which in the same timespan fell almost 20 points from 56% to 37%, with massive drops in the Czech Republic (-39 points), Denmark (-25)

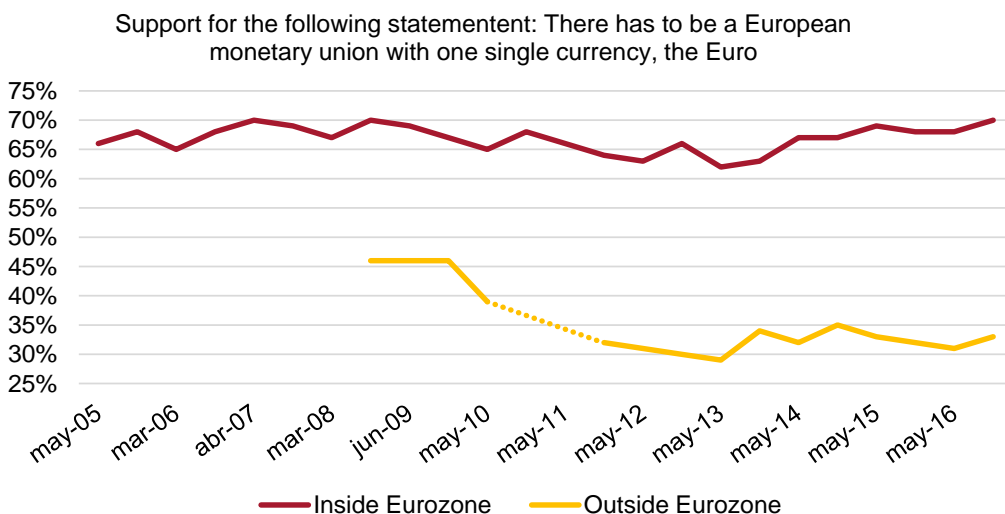
and Bulgaria (-22). Incidentally, the UK has always been the least supportive country of the euro, at 29% in 2007 and 17% in 2016, the year of the Brexit vote.

These figures confirm the general trend. Outsiders are convinced the euro is a bad idea, while insiders have a more positive view. The disparity leads to the following questions: what explains the euro's social resilience? What makes people cling to the single currency? Or, looked at from the angle that is usually adopted, why is the euro's break-up so difficult?

### The fear of exiting

The first to have delved into this question was Barry Eichengreen.<sup>7</sup> In his much-cited 2007 National Bureau of Economic Research (NBER) working paper he lists the economic,

**Figure 1. Widening gap between inside and outside the eurozone**

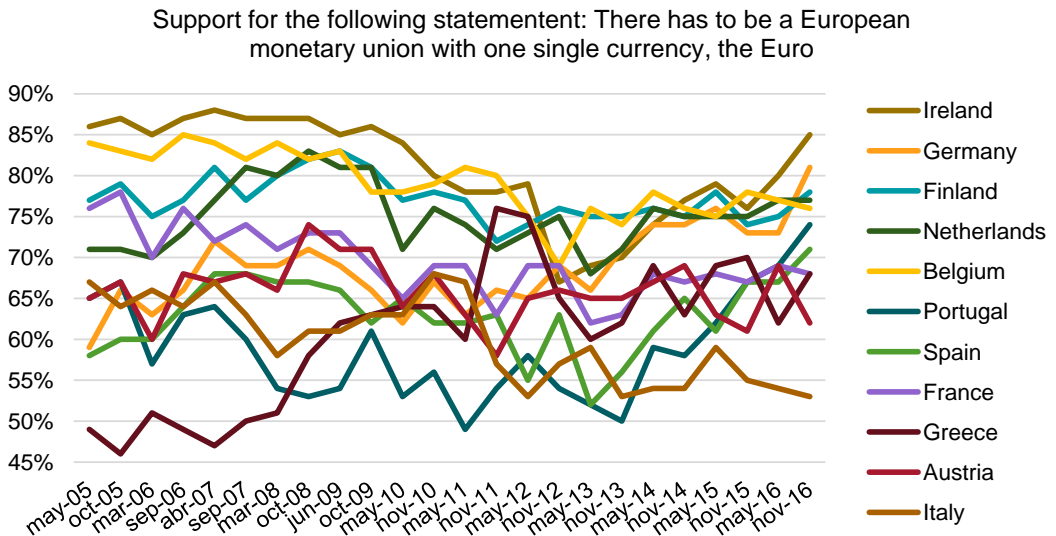


Source: Eurobarometer.

<sup>6</sup> See Eurobarometer standard series at <http://ec.europa.eu/COMMFrontOffice/publicopinion/index.cfm/Survey/index#p=1&instruments=STANDARD>.

<sup>7</sup> B. Eichengreen (2007), 'The Breakup of the Euro Area', *NBER Working Paper*, nr 13393, September.

**Figure 2. Euro support in the biggest eurozone countries**



Source: Eurobarometer. See the interactive chart at the Elcano Royal Institute website.

political, technical and legal barriers that any country would have to overcome in order to exit the euro. Starting with the economic ones, Eichengreen explains that a country like Italy –which has accumulated a public debt of 130% of GDP, the world’s third largest in volume terms after the US and Japan– would immediately get credit downgrades and the interest it would have to pay for the next issuance of debt would be prohibitive. Default would be almost impossible to avoid.

Krugman, Stiglitz and others, taking Argentina as an example, believe that a return to national currencies and the consequent devaluations would help the Southern countries of the euro to stimulate internal demand, export more and then quickly regain market access. But Eichengreen is sceptical. As he puts it: ‘would reintroducing the national currency

and following with a sharp depreciation against the euro in fact help solve these countries’ competitiveness and debt problems? The presumption in much of the literature is negative’. The competitiveness gains generated by a devaluation of around 25% of the new Portuguese escudo or the Spanish peseta would immediately be offset by creeping inflation, especially if the price of petrol were to rise again above US\$100. In order to avoid this, the Government would have to either convince foreign creditors that it is serious about fiscal rectitude (so as to eliminate the spectre of further devaluations) or build an institutional framework that would foster sufficient dialogue between employers and workers to avoid wage increases. A herculean task in these countries.

On top of the economic difficulties, a country leaving the euro would also face negative political consequences. Unless the exit is

negotiated in good terms with the rest of the euro partners, the diplomatic backlash would be damaging. The exiting country would be portrayed as a traitor to the European integration project and treated as a pariah, with expulsion from the EU as a real possibility. In fact, legally the only way to exit the euro is by leaving the EU since in the treaties there is no provision to that effect. Other legal obstacles would be to redenominate all the domestic contracts in the new currency and pay international contracts and debts and loans signed or issued overseas denominated in euros in a currency that would be much weaker.

Finally, there would also be the technical difficulties of introducing a new currency (a process that can take years) and the prior introduction of capital controls to avoid capital flight and the collapse of the banking system. In the recent euro crisis, capital controls were introduced in Cyprus and Greece in a relatively smooth manner, but this only occurred because the two countries decided to stay in the euro. The current capital controls would create much greater disruption should the exit from the euro be imminent, especially if the decision to exit is not previously backed by a legitimate democratic mandate, either by being part of the electoral programme of the Government or via a binding referendum. As Eichengreen suggests, all these obstacles mean that an exit would trigger the mother of all financial crises. No wonder, therefore, that people in the eurozone do not want to leave the single currency.

### The social glue of the euro

Eichengreen's analysis gives support to those that think that the main reason why the euro membership is still intact is because of fear. The governments and the people are so scared about the possible consequences of breaking up the single currency that they are willing to suffer the euro's straitjacket. But perhaps this perception is too negative. People might want to stay in the euro because they see positive aspects in it too. Despite the recession, many citizens in the south of the eurozone are convinced that the EU and the euro offer stability. Their discontent with EU institutions has increased in the aftermath of the crisis, but trust in their national institutions is even lower. They find that the problems in their economies are not due to the euro, but rather of a domestic nature. One should not forget that countries like Portugal, Spain and Greece are relatively new democracies (they were dictatorship until the 1970s) with an institutional framework less robust than that of the eurozone's core countries.

For many citizens of the south, membership in the rich club of the eurozone secures high living standards and democratic rule. On the other hand, higher levels of inequality and corruption and an underdeveloped civil society make many of them believe that if they were to abandon the euro, and possibly the EU, the extractive elites of their countries would have even more unfettered power. In this regard, the euro functions as a straightjacket for society as a whole, crucially also for the elites who are now constantly monitored by Brussels.

---

As the Spanish sociologist Pérez-Díaz has pointed out, with the euro, Spain has imitated Ulysses' strategy of tying himself to the mast. He also makes another important point. The weaker a country becomes in the international arena, the more it clings to the euro.<sup>8</sup> This happened to Greece and Spain, and it is likely to occur to Italy and France. As the old saying goes: the euro was created for two types of countries: those that are small and those that do not yet know that they are small.

The stability of the euro is a feature that cannot be emphasised enough. Before the single currency, most people with a certain amount of wealth in the southern countries of the Eurozone would stash away around 30% of their money in a hard currency (dollars or Deutsche Marks, for example), if possible overseas. The same trend returned in 2011 and 2012 at the peak of the euro crisis when redenomination risks were high, and it receded after July 2012 once Mario Draghi, backed by Angela Merkel, said that the ECB would do 'whatever it takes' to support the single currency. The euro's value has remained relatively stable despite undergoing an existential crisis. Spanish and Portuguese pensioners know how to value that, and the same goes for businessmen and women who do not need to fear devaluations, and the middle class tourists of these countries who have now a hard currency that they can use all over the world like their German and French peers.

The price stability that the euro offers is obviously also valued in the north of the Eurozone. There the euro might not be seen as an anchor of democracy as in the south, but the elimination of exchange-rate risks and transaction costs are on their own a great advantage. Before the single currency, German and Dutch exporters would always fear that the forthcoming devaluation of the lira or the franc could 'unfairly' help their Italian or French competitors. Equally, if they travelled south as tourists they would always be afraid of overpaying given that they had to pay, and mentally count, in another currency. These concerns are now eliminated. The euro just makes life simpler. Furthermore, apart from these transactional and functional advantages, many in the North, and the South, are proud to use a common currency. Consciously or subconsciously they know that it represents the coming together of different countries with different languages and cultures, and with a bloody past that should not be repeated.

In this regard, it is important to analyse money not just as an economic phenomenon but also as a cultural and sociological one. As Eric Helleiner has pointed out, currencies can foster a common identity in many different ways, even if they are not loved.<sup>9</sup> Thus far, research on the social and identity impact of the euro is underdeveloped, but those that have investigated the phenomenon, such as

---

8 V. Pérez-Díaz (2013), 'Between the natural and moral order of things: the euro and the problem of agency', in G. Moro (Ed.), *The Single Currency and European Citizenship*, Bloomsbury, New York.

9 E. Helleiner (1998), 'National currencies and national identities', *American Behavioral Scientist*, vol. 41, nr 10.

Giovanni Moro and his co-authors in the 'The Other Side of (the Euro) Coin' project, have no doubts that 'people living in the Eurozone (whether it be a lucky or unlucky condition) are citizens of the EU in a way that is different from that of their fellow citizens of non euro EU countries'.<sup>10</sup> This is one of the reasons why outsiders have such difficulty in understanding the insiders. The daily use of euro notes, for instance, is transformed in a repeated and standardised pattern that is common to all eurozone inhabitants. The euro has created a common code. By being the unit of measurement for a number of social facts and relations it has become 'a medium of meaning'. As Moro points out, 'in a Union characterized by the "poligamy of languages", the euro is the only existent common language'.

This common language and symbolism not only operates internally but also externally. It is interesting to see, as Kathleen McNamara highlights, that 'the € symbol has come to signal the EU's de facto logo, recognizable from afar and universally readable in any language. Note that very few currencies have their own widely recognized graphic symbol or currency sign: The British pound (£), Japanese yen (¥), and US dollar (\$), and now the euro (€)'. Thus, 'the value of the euro against other currencies has become another standardized, numerical focal point representing Europe, offering an external face of a consolidated Europe to the world'.<sup>11</sup> Many Eurozone citizens might feel some pride in this.

Thus, from a social point of view, money functions like a language. It brings people closer and creates a sense of community because the citizens that share a common currency experience monetary phenomena such as interest rates, depreciation and appreciations together. Over time, this creates a bond. The work of Helleiner is relevant again here. In his view, the feeling of being in the same boat 'appears to be particularly noticeable in situations in which the collective monetary experiences are of a quite dramatic nature'. In some of these cases, the 'speculative attacks on the national currency are often portrayed in militaristic terms as an attack on the national community as a whole'. The debt crisis in the eurozone was certainly such a dramatic, even existential moment, which affected everyone within it. Throughout the crisis many eurozoners, leaders and citizens alike, felt they were under fire from financial market speculators based in London and New York. Coincidentally in 2010, when the Greek crisis broke out, the late Tommaso Padoa-Schioppa summarised the general feeling by using the military metaphors suggested:

'A mighty army has advanced on the citadel of the European currency with the cry: "It will never work!" The besiegers were thousands... Their reasoning was as follows: the euro area is not a political union and can never become one... The citadel, therefore, is doomed to capitulate. Equally strong and simple was the credo of the defenders, who countered: "It can work!"'.<sup>12</sup>

10 G. Moro (Ed.), *The Single Currency and European Citizenship*, Bloomsbury, New York.

11 K. McNamara (2015), *The Politics of Everyday Europe*, Oxford University Press, Oxford.

12 T. Padoa-Schioppa (2010), 'Euro remains on the right side of history', *Financial Times*, 13N/2010.



*If one takes the social literature on money, it becomes clear that over the past years the euro might have helped develop a sense of community in the eurozone.*

Helleiner also highlights that although certain people might strongly disagree about how a particular currency is managed and therefore for them the collective monetary experience of the eurozone crisis might not foster a sense of positive allegiance, these same people would nonetheless have to recognise that the value of their currency is dependent on the trustworthiness of the authority issuing it and on the fellow citizens using it. 'This dependence, in turn, may have helped to contribute to a greater sense of belonging to, as well as to greater faith in' the Eurozone community, for instance. This would particularly be the case when the currency in question remains 'reliable as a medium of exchange and stable in value over time', as has been the case with the euro. As mentioned above, the social effect of the relative stability in the euro's value throughout the crisis is a very important aspect. As Helleiner reminds us, 'Simmel, for example, suggested that stable money can become a powerful symbol of trust

and social stability because of its certainty as a measure of value. In a chaotic and changing world, it can seem a constant and stable reference point over time'.<sup>13</sup> Arguably, the euro has performed this anchor role throughout the crisis.

Hence, if one takes the social literature on money, it becomes clear that over the past years the euro might have helped develop a sense of community in the eurozone. Not only because people share a common language when they calculate value, but also because they have experienced a number of (in some cases traumatic) phenomena together. Incidentally, a comparative study by Thomas Risse and his collaborators of parliamentary discourses and media coverage in the different eurozone countries shows that the public opinion agendas at specific moments of the euro crisis were very similar. This creates bonds, even if there are disagreements. From this point of view, 'Controversies about European policies and

---

<sup>13</sup> Helleiner (1998), op. cit.



the subsequent politicisation of the EU are good, not bad for the sense of community and for construction of a European polity'.<sup>14</sup> Furthermore, the resilience of the euro's value in the midst of an existential crisis such as that undergone in the eurozone between 2010 and 2012 might have strengthened the trust in the common currency, not only in the South, used to weaker and more unstable currencies, but also in the North, where people have always feared that the euro would become a weak currency. Eurobarometer data show eurozoners have a stronger European identity than those outside. The euro might not be the only reason, of course. But it is true that those that favour the euro also tend to feel more European.

### **Conclusion**

The economic, political, technical and legal constraints identified by Eichengreen and others might partly explain why a majority

of eurozoners want to keep the single currency. But they imply that they do so because the costs of leaving are too high. This is a negative, constraining, approach. By focusing more on the social aspects, in particular how the euro functions as a common language, observers both outside and inside the monetary union might find more positive elements that explain why people might actively want to continue using the single currency despite the pain in the South and the anger in the North. Citizens in the eurozone are certainly not in love with the euro, but they find it so convenient and a fact of life, especially the younger generations, that they do not want to go back to the old national currencies.

---

14 T. Risse (2014), *European Public Spheres: Politics is Back*, Cambridge University Press, Cambridge.

---

# Why Spain would like a 'soft' Brexit for the UK

*William Chislett*

*Spain has good reasons for wanting the best possible relationship between Britain and the EU as a result of Brexit, but it cannot allow the UK to be better off outside the EU than inside it.*

## Summary

The Spain-UK relation has become increasingly significant in terms of trade, direct investment, tourism, fisheries and the number of Britons living in Spain, by far the largest group of British expats in any European country.

## Analysis

### Overview

The Spain-UK relation can be traced back, in particular, to Catherine of Aragon, the first wife (1509-1533) of Henry VIII, although there had previously been much interaction between England and Castile. It has not always been an easy one, most notably when the Spanish Armada threatened England in 1588 and was defeated. Centuries later, when Spain joined the EU in 1986, the relation entered a secure institutional framework, except for the contentious issue of Gibraltar, the UK

overseas territory perched on the southern tip of Spain and long claimed by Madrid since it was ceded to Great Britain in 1713.

Apart from the Rock, which the Socialist Prime Minister Felipe González (1982-96) called the 'grit in the shoe' in the Spain-UK relationship (for British ambassadors in Madrid being summoned to the Spanish Foreign Ministry on Gibraltar issues was like 'going to the dentist'), relations between the two countries have blossomed.

King Felipe VI and Queen Letizia will make an official visit to the UK in June, ahead of that of US President Donald Trump, and unlike Trump, unless matters change, the King will be accorded the honour of addressing a joint session of the House of Lords and the House of Commons. Their visit will be the first since that of the King's parents, King Juan Carlos and Queen Sofía, in 1986.

Brexit could be particularly 'negative' for Spain, according to a recent report written for the Spanish government's Brexit commission and leaked to El País. A hard Brexit could cost the economy up to €1 billion in lost exports and have 'innumerable repercussions' for the 800,000 Britons living

in Spain and the 300,000 Spaniards in the UK.<sup>1</sup> It will affect everything from fishing rights to the careers of Spanish footballers playing for British football clubs and British ones for Spanish clubs.

The UK's departure from the EU could result in Spain having to increase its EU budgetary contributions by €888 million, according to the report, and some regions in losing their European funding. This would not be welcome news for a government that only last year managed to meet the budget deficit target set by the European Commission for the first time since the onset of Spain's economic crisis in 2007.

Well-known Spanish multinationals, such as Banco Santander, the telecoms group Telefónica and the energy giant Iberdola have made significant acquisitions in the UK and a host of smaller companies have made investments.

As regards British citizens, they play a major role in some local economies, particularly during the low tourism season. There are 74,000 Britons who live in the province of Alicante all the year round and 50,000 in Malaga, according to the British Consulate in Madrid. Their rights, particularly in health matters, are a source of a lot of concern and this is already producing a small exodus of elderly Britons back to the UK.

Close to 11,000 Spaniards are at British universities (few British undergraduates

are at Spanish universities). EU citizens are entitled to study in other EU member states, pay domestic fees (in some cases less than a third of the international fees) and sometimes get student loans. When Britain leaves the EU a new arrangement with European countries regarding the rights of students will be needed.

Lastly, there is Gibraltar, which voted 96% in favour of remaining in the EU. The UK's exit from the EU will make the Rock's border with Spain an external and not an internal EU frontier (which as, at present, has to be kept open under EU rules). As such, Spain could close it and a legal challenge by the UK/Gibraltar would be more difficult. Some 7,000 Spanish workers cross the border every day.

Alfonso Dastis, Spain's Foreign Minister, has made it crystal clear that any future relationship between Gibraltar and the EU must be agreed between Spain and the UK. Madrid has put on the table joint sovereignty of Gibraltar as a way for the Rock to remain in the EU, which the territory has predictably rejected.

### **The trade relation**

Two-way trade of goods between Spain and the UK rose from €12.3 billion in 1995 to €30.2 billion in 2016, according to Spain's Economy Ministry. Spain has enjoyed a trade surplus with the UK almost every year (close to €8 billion in 2016) since 2002 (see Figure 1).

<sup>1</sup> The number of Britons officially registered in Spain at the last count (July 2016) was 296,000. The other 500,000 are assumed to be those who spend part of the year in Spain as they own property in the country. The figure for the number of Spaniards in the UK used by the Office for National Statistics is 130,000.

**Figure 1. Spain's exports to the UK and imports from the UK, 1995-2016 (€ billion)**

	1995	2000	2005	2010	2016
Exports	5.49	10.19	13.02	11.54	19.15
Imports	6.86	12.05	13.23	10.94	11.18
Balance	-1.37	-1.86	-0.21	+0.60	+7.97

Source: Economy Ministry.

The surge in sales to the UK helped Spain notch up a new exports record last year; Madrid is keen to keep up the momentum as exports are playing an important role in the economy's recovery from a deep recession.

Exports of €19.15 billion to the UK last year accounted for 7.5% of the total, the third largest amount after France and Germany. The sector whose exports to the UK have increased the most is the motor industry (from €1.61 billion in 1995 to €5.43 in 2016). Spain is home to many of the major car producers including VW (which also owns Seat), Ford (the plant in Almussafes is Ford's biggest in Europe) and PSA Peugeot Citroen. It also has a thriving auto components sector. Grupo Antolin acquired the automotive interiors division of Canadian Magna International in 2015, which reinforced its position in the UK. Exports of food, drinks and tobacco have also surged (from €950.7 million in 1995 to €3.75 billion last year).

The main imports from the UK also come from the auto sector (they rose from €1.01 billion in 1995 to €2.35 in 2016), closely followed by capital goods. Imports from the UK were 4.1% of the total in 2016, making the country the sixth largest supplier.

As the UK will come out of the EU single market and the Customs Union, another trade arrangement will have to be made. Options range from 'doing a Norway' and retaining membership of the European Economic Area, which would allow unfettered access to the single market but would require a large contribution to the EU budget and would not allow the UK to impose restrictions on immigration, to 'doing a Switzerland' and negotiating bilateral deals with the EU. But the Swiss have no agreement with the EU on free trade in services, a major area for the UK. An agreement on 'regulatory equivalence' regimes for financial services would act much as 'passporting' does now. A further option would be to go it alone as a member of the World Trade Organisation.

### **Direct investment**

The UK was the preferred destiny of gross Spanish direct investment in 2016, when it totalled €8.60 billion, 36.7% of the total and more than double that in 2015 (see Figure 2).

Two Spanish banks are part of the UK banking system. Banco Santander, the euro zone's largest bank by market capitalisation and one of the global systemically important banks, bought Abbey in 2004, and in 2008 two much smaller banks, Bradford & Bingley and Alliance & Leicester. Its bank in the UK,

**Figure 2. Gross Spanish investment abroad in 2016 by main countries of destiny (€ billion) (1)**

	Investment	% of total
<b>UK</b>	<b>8.60</b>	<b>36.7</b>
US	2.31	9.9
Netherlands	2.05	8.8
Argentina	2.03	8.7
Luxembourg	1.97	8.4

(1) Excluding Special Purpose Entities that take advantage of the favourable fiscal conditions and channel capital through them towards a third country company belonging to the same enterprise group.

Source: Registry of Foreign Investments.

the third-largest mortgage lender, plays a key role in Santander's strategy, generating 20% of underlying profit (€1.68 billion) in 2016 (see Figure 3).

The much smaller Banco Sabadell took over TSB and its network of 614 branches in 2015. Sabadell makes around a quarter of its profit in the UK.

The British Bankers' Association has issued some dire warnings about the Brexit impact on the City of London. Claims have been made that up to 70,000 financial jobs could be lost if after Britain leaves the UK there is no credible relationship in place.

At the moment the so-called 'passporting' rights for members of the Single Market allow UK-based banks to offer financial services

**Figure 3. Distribution of Santander's underlying attributable profit by geographical business (1)**

	% contribution
Brazil	21
<b>UK</b>	<b>20</b>
Santander Consumer Finance	13
Spain	12
Mexico	8
Chile	6
US	5
Portugal	5
Argentina	4
Poland	3
Other countries	3

(1) Excluding the Corporate Centre and real-estate activity in Spain.

Source: Banco Santander.

to companies and individuals across the EU unimpeded.

Santander announced in January that at this point it was 'totally committed' to keeping its operations in the UK and did not plan to relocate any of its employees. As part of a global group, Santander UK has more options available to it than its peers when considering how to address the uncertainties over the UK's exit from the EU.

Santander has revisited the requirements of the Banking Reform Act, which force banks with more than £25 billion of deposits to hive off their consumer-facing business from riskier investment banking activities by 2019. Rather than establish separate retail and corporate banks, it decided last December that customers would be better served at this stage by maintaining its retail, commercial and corporate customers in a strong single structure, with the more complex needs of its largest multinational corporate customers being served by the London branch of Banco Santander.

Santander concluded that the likely disruption from Brexit made the complexity of creating two viable stand-alone banks too difficult and that a wide ring-fence structure was better than the narrow one first envisaged.

Telefónica began operating in Britain in 2006 after buying O2, which operates in the UK, Ireland and Germany, for €26 billion. Telefónica tried to sell O2 in the UK to Hutchison Whampoa in 2015, but the European Commission blocked the sale on

the grounds that it would create a monopoly.

The British market is crucial to Iberdrola since it acquired Scottish Power in 2007 for €17.2 billion. Iberdrola has predicted that 25% of its profits in 2010 would come from the UK.

Santander, Telefónica and Iberdrola represent a whopping one-third of the Ibx-35 benchmark index of the Madrid stock market, so if Brexit dented their share prices in a big way the index would feel it intensely.

Infrastructure and construction companies, such as Ferrovial and FCC, also have significant interests in the UK. Ferrovial holds large stakes in four airports –Heathrow, Glasgow, Aberdeen and Southampton– and last year won a €300 million contract to maintain 370km of roads in the East Midlands and a €300 million contract to complete enabling works on the 100km central section of the high-speed rail linking Birmingham and London. FCC Environment (UK) owns a waste-treatment and incineration plant in Buckinghamshire. CAF will supply 281 new vehicles worth €740 million for the next Northern rail franchise.

Hotel chains such as Melia and NH also operate in the UK and last, but not least, Inditex, the world's biggest fashion retailer, whose flagship store is Zara, has more than 100 stores across the UK including one in Oxford Street, London.

The Brexit impact on foreign direct investment (FDI) will obviously depend, like so much else, on the type of agreement

the UK reaches with the EU. By no longer being in the Single Market, the UK would be a less attractive export platform for multinationals as they would bear potentially large costs from tariff and non-tariff barriers when exporting to the rest of the EU. Another factor is that it would be more difficult for multinationals to manage supply chains and co-ordination costs between their headquarters and local branches, and intra-firm staff transfers would be more difficult with tougher migration controls. Lastly, uncertainty over what form trade arrangements will take post-Brexit could dampen FDI.

The stock of UK investment in Spain is not as large as Spanish investment in the UK. Gross British investment last year was €1.47 billion, 6.3% of the total. Among the investments was the acquisition by Rolls Royce of the 53% of the Basque company Industria de Turbo Propulsores (ITP) it did not already own.

Brexit gives Spain –and other countries– some opportunities. Madrid is courting London-based companies and banks looking for a home if the UK leaves the EU with a hard Brexit. The National Securities Market Commission (CNMV), the Bank of Spain and the Economy Ministry have set up a task force. The measures on offer to lure companies include fast-track authorisation, the ability to submit all documentation in English and a commitment not to impose regulatory requirements beyond those set down in EU law.

### Fisheries

The Spanish fishing fleet is one of if not the biggest in the EU. EU vessels can fish almost anywhere in EU waters, provided they do not exceed strict quotas on the amount they catch. That is set to change for Spain (and other countries) after Brexit, particularly in the North Sea where the country has valuable fishing rights in UK waters.

Figure 4. Gross foreign investment in Spain by main countries of ultimate origin (€ billion) (1)

	Investment	% of total
US	4.96	21.2
Luxembourg	2.47	10.5
Netherlands	2.23	9.5
Germany	2.21	9.4
France	1.87	8.0
<b>UK</b>	<b>1.47</b>	<b>6.3</b>

(1) Excluding Special Purpose Entities that take advantage of the favourable fiscal conditions and channel capital through them towards a third country company belonging to the same enterprise group.

Source: Registry of Foreign Investments.

## Citizens

Close to 18 million British tourists came to Spain last year, almost one-quarter of the total, and nearly 300,000 Britons are officially registered as living in the country (76,000 in 1998) at the latest count, the largest group of British ex-pats in Europe and the third largest number in Spain after Rumania and Morocco (see Figures 5 and 6).

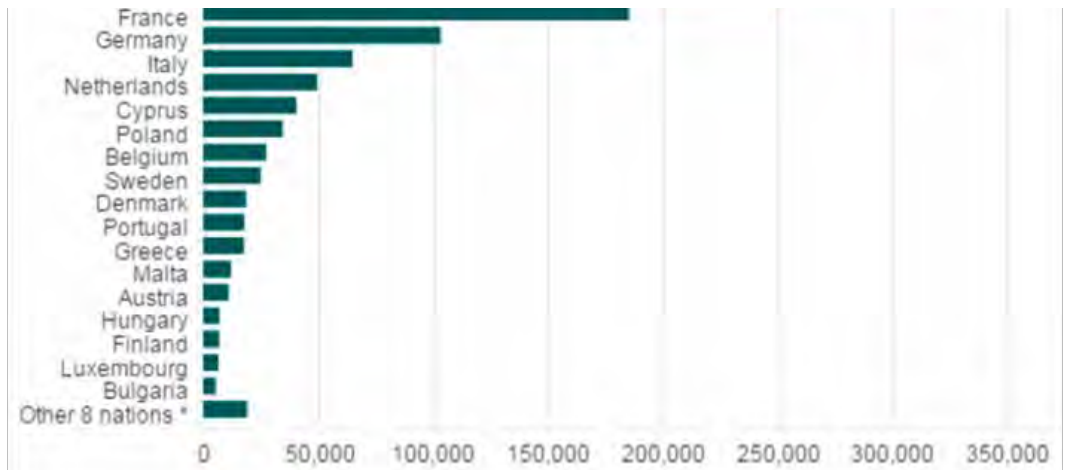
The real number of Britons in Spain including those who are not registered and those that have property and spend part of the year in the country is put at 800,000 by the Spanish government. The BBC upped this last month and spoke of a million.

The legacy rights of British citizens in Spain and of Spanish citizens in the UK has become a burning issue. Brexit has generated a great deal of uncertainty and anxiety if not outright anger among Britons

in the EU. These people can no longer take for granted that they will be able to continue to live and work unhindered in the country where they decided to establish themselves and carry on travelling freely within the EU.

There is also a lack of a level playing field in holding dual nationality. Britons in Spain need to prove 10 years of residency in their application (five years for Spaniards in the UK) and have to renounce their British citizenship (Spaniards do not have to do the same in the UK). A Briton granted Spanish nationality has to sign a form declaring he has no other nationality, although this has no effect on British citizenship itself. There are no known cases of a passport being subsequently taken away, but with data sharing becoming ever more sophisticated it is harder to keep the second passports secret from the Spanish authorities.

Figure 5. UK migrants living in other EU nations



(\*) Slovakia, Czech Republic, Lithuania, Rumania, Latvia, Croatia, Slovenia and Estonia.

Source: United Nations (2015), Trends in International Migrant Stock. BBC.



**Figure 6. Foreigners registered as living in Spain at 1 July 2016, top five countries (1)**

	Number
Rumania	695,054
Morocco	680,513
<b>UK</b>	<b>296,562</b>
Italy	191,645
China	172,237

(1) Provisional figures.  
Source: INE.

A petition which I helped to launch asking, among other things, for the same right to be granted for long-term UK residents in Spain as a 2015 law that allowed the descendants of Jews expelled from Spain in the 15th century to claim a second Spanish passport has attracted close to 20,000 signatures to date.<sup>2</sup>

Meanwhile, the number of Britons taking the Spanish citizenship exam, which probes knowledge of Spanish law, history, politics, culture, geography and social customs, and the language test has risen sharply since the UK's referendum last 23 June. A total of 423 Britons took the test between the referendum and March 2017 compared with only 70 Britons in the six months before the referendum.

British pensioners in Spain, of which there are estimated to be some 100,000 (very few Spanish ones in the UK), are particularly anxious about whether their healthcare will be paid in Spain when Brexit kicks in and that their UK pensions might be frozen.

At the moment, healthcare is covered by reciprocal agreements under the EU's aegis. Annual increases in the state UK pension, however, are not paid to those living outside the EU.

A trickle of Britons, not wanting to wait two years to see the Brexit terms, assuming there is a deal, have already begun to go home. Some pensioners exist on little more than their basic British state pension of around €550 a month. The number of registered Britons peaked at 397,892 in 2012 and dropped to 296,562 on 1 July 2016.

As well as the healthcare issue, sterling does not go as far in Spain as it did before last June's referendum. Since then the pound has fallen some 15% against the euro. Some analysts have warned the pound-to-euro exchange rate could fall to 1.0. Sterling's depreciation did not affect British tourism to Spain last year as most holidays had been booked before the referendum.

<sup>2</sup> See <https://www.change.org/p/dual-nationality-for-brits-who-have-resided-in-spain-for-more-than-10-years>.

---

The *Daily Star* went as far as to suggest last month that the ‘aftershocks’ from Brexit ‘could even trigger Spain’s exit from the EU – in a desperate bid to maintain boozy Costa holidays’.

Spain remains predominantly pro-EU –membership is supported across a broad political spectrum– and a Spexit is definitely not on the cards. All the parties represented in parliament support Spain’s continued EU membership. The country has all the ingredients –massive unemployment, growing inequality, an influx of immigrants and the loss of trust in established political parties– to produce a right-wing populist anti-EU presence in politics, but remarkably has not done so, unlike other countries, most notably France (National Front) and the UK (UKIP).

Among the reasons are: the prevalent and persistent pro-European sentiment, which is higher than average; that Spaniards are the least inclined of any European people to support returning power from the EU to the member states; that they hold favourable attitudes to globalisation compared with other EU countries; and that anti-immigration sentiment is also well below the European average.

Other factors are the relative weakness of Spanish national identity, partly explained by the strong nationalist movements in regions such as Catalonia and the Basque Country, and the association of the extreme right with the 1939-75 Franco dictatorship.

Populism in Spain has gained a foothold in the far-left Podemos, but that party is not calling for Spain to leave the EU.

Britain’s Prime Minister, Theresa May, and her Spanish counterpart, Mariano Rajoy, are in favour of an early and reciprocal deal on citizenship issues, in particular those related to residence, work, benefits, pensions and healthcare. This is not in their hands, however, as it will depend upon the EU’s approach.

‘As regards the rights of EU citizens in the UK and the rights of UK citizens in the EU, Spain is in favour of the amplest respect of these rights in the future but the modalities and conditions will and should be a matter of negotiation’, said Jorge Toledo, the Secretary of State for the EU.

One issue that will have to be resolved is what cut-off date will be used to decide who is eligible to benefit from such a deal.

In the event that there is no global agreement on issues concerning EU nationals in the UK and Britons in Spain, London and Madrid could opt for a bilateral arrangement, but whether Brussels would allow this is yet another unknown at this stage.

### **Scotland and Catalonia**

The UK’s decision to leave the EU has triggered a crisis with Scotland, as it had voted in favour of remaining. As a result, Nicola Sturgeon, Scotland’s First Minister, is demanding a second referendum on Scottish independence before Brexit kicks

in. This needs the permission of Prime Minister Theresa May who has denied it as 'now is not the time'.

Meanwhile, the Catalan government continues its relentless push for a referendum on secession from Spain, which, unlike the case of Scotland, is unconstitutional. Every move in the direction of a referendum by the Catalan government has been countered by the Constitutional Court.

The Spanish government is a vocal opponent of any kind of separate deal for an independent Scotland, because it would boost Catalonia's bid for independence and become something of a blueprint for it.

'Spain supports the territorial integrity of the UK and doesn't encourage secessions or divisions in any of the member states', said Foreign Minister Alfonso Dastis. 'We prefer that things continue the way they are'.

Scotland, he said, 'would have to join the queue, meet the requirements, go through the well-known negotiations and the outcome will be whatever those negotiations produce'.

The Catalan independence movement is keeping a close eye on Scotland. Some of its supporters claim Catalonia could leave Spain without leaving the EU, something that EU officials have been at great pains to refute.

Once Brexit happens and in the event that Scotland then holds a referendum that voted for independence, would Madrid agree to readmit Scotland into the EU? That question remains to be answered.

### Gibraltar

Just as Madrid will not allow any separate deal for Scotland in the Brexit negotiations, so the same approach applies to Gibraltar, which voted 96% in favour of the UK remaining in the EU.

Rajoy has made it clear that the UK's post-Brexit relationship with the EU must have the backing of Spain. 'Gibraltar leaves the European Union when the UK leaves, not because it is part of the UK, but because the UK is responsible for its foreign affairs', Rajoy said. 'From then on, all relations between the EU and the UK or those that affect Gibraltar must take into account Spain's opinion and have its favourable vote'.



*Once Brexit happens and in the event that Scotland then holds a referendum that voted for independence, would Madrid agree to readmit Scotland into the EU? That question remains to be answered.*

---

Madrid offered Gibraltar co-sovereignty last year as a way for the Rock to continue to be part of the EU, but this was quickly rejected. 'We have made a very generous co-sovereignty offer, but two can't dance if one doesn't want to', said Dastis, who appears to be rather more pragmatic than his predecessor. 'And if the UK doesn't want to negotiate and the population of Gibraltar prefers make its own way outside the union, then that's up to them. But if they want, in some way, to maintain a relationship with the EU, Spain will make good on its interests'.

The key issue for Gibraltar is not the Single Market, as 90% of business is done with the UK itself, but the border, as it becomes an external one when the UK leaves the EU. Some 7,000 Spanish workers and around 5,000 workers from other countries cross the border every day and without them the Gibraltarian economy, largely based on tourism, financial services and online gambling companies, would suffer and in an extreme scenario could be crippled.

The government of Andalusia, the region where most of these workers live, has voiced its concerns over possible restrictions on crossing the border. The area known as El Campo de Gibraltar, where most Spanish workers who cross the border live, has one of Spain's highest unemployment rates.

New EU rules requiring tighter checks at Schengen borders will come into force on 7 April and affect Gibraltar. At the moment there is an EU member on either side of it. Currently only citizens from non-EU countries are subjected to stringent checks but once

the change kicks in, they will apply to everyone including European citizens. How Spain implements the changes could be a taster of what is in store post-Brexit.

The tussle over Gibraltar poses a threat to a post-Brexit agreement on UK access to the EU's single aviation market. Madrid has signalled that it might block a deal if it includes the airport of Gibraltar as this would imply recognition of the legal right of the UK to the disputed territory.

The disagreement over Gibraltar airport is already holding up a number of EU aviation laws.

The Gibraltarian economy is forecast to grow by a whopping 7.5% this year. Judging by the investment coming in and booming construction, the existential threat to the economy does not appear to loom as large as it was felt last year, but it is there.

## Conclusions

As a result of the magnitude of the Spain-UK relation, Madrid, in particular, has good reason for wanting an amicable Brexit deal and the closest possible post-Brexit relations with London.

# Las nuevas rutas de la seda, ¿oportunidades para las empresas españolas?

*Mario Esteban*

*A mediados de 2013, Xi Jinping presentó la iniciativa de acción exterior más ambiciosa de su gobierno, “Una franja, una ruta”, también conocida como las nuevas rutas chinas de la seda. Esta estrategia busca estimular los intercambios comerciales, financieros, culturales y educativos entre los países de Eurasia y África a través del desarrollo de infraestructuras y una mayor coordinación de políticas públicas en estas regiones.*

La entrada de España como miembro fundador del Banco Asiático de Inversión en Infraestructuras evidenció que nuestro país, al igual que el resto de países de la UE, se ha mostrado mucho más interesado en las oportunidades económicas que en las implicaciones geoestratégicas de esta iniciativa. Diversas iniciativas públicas orientadas al sector privado han profundizado en esta línea, por ejemplo, las Jornadas de Partenariado Multilateral organizadas por ICEX del 6 al 8 de julio de 2016 en Pekín, que estaban dirigidas

a empresas del sector de infraestructuras del transporte, energía y medio ambiente, especialmente agua y tratamiento de residuos urbanos.

Por el contrario, otros países como EEUU, Japón y la India muestran mayores recelos hacia la misma, lo que dificulta tanto su participación directa como el éxito del proyecto en su conjunto. A pesar de la positiva disposición de las autoridades políticas y los círculos empresariales españoles, lo cierto es que, por el momento, no se han satisfecho ni las expectativas de inversión en España ni las oportunidades de negocio para las empresas españolas derivadas de los proyectos de estas nuevas rutas de la seda, ya sea en España, en China o en terceros mercados.

Los factores que explican la escasa llegada de inversión a España asociada a estas rutas de la seda son el papel secundario que China confiere a Europa Occidental dentro del proyecto y que Pekín haya preferido ubicar sus puntos de anclaje en el Mediterráneo en lugares donde las perentorias necesidades locales de inversión aseguraban condiciones

particularmente ventajosas para sus inversiones, como en el Puerto del Pireo en Grecia y en el de Cherchell en Argelia. Un elemento muy importante en este sentido, que además limita considerablemente las oportunidades de negocio para las empresas no chinas, es el carácter ligado de gran parte de la financiación ofrecida por Pekín, que está supeditada a la adquisición de productos y servicios ofrecidos por empresas chinas. Nótese el contraste entre los 40.000 millones de dólares del Fondo de la Ruta de la Seda y los cuantiosos préstamos bilaterales concedidos por Pekín a muchos de los países en vías de desarrollo que atraviesan las nuevas rutas de la seda, destacando los más de 50.000 millones aprobados a Pakistán, frente a los cerca de 1.000 millones en proyectos aprobados hasta el momento de forma multilateral por el Banco Asiático de Inversión en Infraestructuras.

Esto no es óbice para que existan casos, tanto en países incluidos en la iniciativa “Una franja, una ruta” como en otras latitudes, en los que empresas españolas obtienen contratos vinculados a proyectos en los que existe financiación china. Esto es factible cuando las autoridades locales exigen unos estándares técnicos y unos procesos internacionalmente aceptados. En cualquier caso, mientras la mayor parte de la financiación de los proyectos de las nuevas rutas de la seda siga destinándose a proyectos cuyos contratos asociados no se licitan de forma transparente y competitiva, las posibilidades de participación para las empresas españolas serán muy limitadas.

Estas discrepancias de carácter normativo también preocupan a otros países europeos, como evidencia la reciente inspección de la UE sobre la línea de tren de alta velocidad entre Belgrado y Budapest, financiada por el Banco de Exportaciones e Importaciones de China y cuya construcción ha sido otorgada a la *China Railway International Corporation* sin que mediase ningún concurso público. Esto vulnera las normas comunitarias, que exigen licitaciones públicas para grandes proyectos de transporte.

El foro de alto nivel que se celebrará en Pekín sobre las nuevas rutas de la seda los próximos 14 y 15 de mayo será una excelente oportunidad para abordar estas cuestiones. Los resultados que se alcancen en este foro pueden marcar las perspectivas de éxito a corto plazo de la iniciativa, por lo que se espera que las autoridades chinas puedan hacer algún anuncio significativo destinado a impulsarla. De ser así, seguro que los poderes públicos y las empresas españolas tomarán buena nota de ello para buscar un mayor protagonismo en este proyecto.

# Japan's strategic awakening: opportunities for Spain

*Luis Simón*

*The strategic awakening of Japan, a power with maritime inclinations and a geostrategic position relative to Asia similar to Spain's relative to Europe, provides Spain with a series of opportunities.*

## Summary

King Felipe VI and Queen Letizia's visit to Japan in April 2017 highlights the growing importance of the Land of the Rising Sun on the international stage, and affords Spain the opportunity of strengthening its ties with a country of considerable economic heft and increasing strategic significance. In recent years Japan has been steadily cementing its diplomatic and strategic links with various European players. As far as Spain is concerned, Japan represents an opportunity to strengthen the Spanish position in the Indo-Pacific maritime corridor (an area of growing economic and strategic importance) and underpin its profile as a maritime power. Taking such premises as its starting point, this ARI argues for greater bilateral cooperation between Spain and Japan in the security and defence field.

## Analysis

The epicentre of global geopolitical and economic affairs is rapidly shifting towards the Asia-Pacific region. The prosperity of Europe and Spain will therefore depend to a large extent on their ability to underpin and deepen their presence in that region. The main European players, including France, the UK, Germany, Italy and the EU itself, acknowledge this reality and have been building up their economic and diplomatic presence in the Asia-Pacific over recent years. Apart from the huge economic opportunities that Asia offers, the exponential increase in Chinese military spending, Beijing's growing diplomatic and strategic confidence and the radicalisation of the North Korean regime cast a shadow of uncertainty on the stability and future of the region.

The radicalisation of the new Kim Jong-un regime and the prospect of a crisis in the Korean peninsula have been the focus of a good deal of public attention so far this year. Without wishing to understate its importance, these developments should not distract us from the main shift underlying the tectonic plates in Asiatic geopolitics: the strategic ascendance of China. This ascendance has

---

aggravated frictions in the main regional flashpoints and is causing uncertainty among many countries in the region, with the increasingly menacing spectre of an arms race hovering in the background. As far as the major points of friction are concerned, two in particular stand out:

- The conflict between China and Japan in the East China Sea, where the focus is their territorial dispute over the Senkaku-Diayou Islands. This conflict has worsened in recent years, following the Chinese decision in November 2013 to set up an Air Identification Zone covering significant parts of the East China Sea. This is the latest in a series of moves by Beijing aimed at strengthening its strategic position in the area, which have included repeated violations of Japanese airspace by the Chinese air force.
- The longstanding conflicts in the South China Sea between the People's Republic of China and various South-East Asian nations revolving around islands and territorial waters harbouring what are thought to be major reserves of oil and gas. Prominent in this context are the disputes between China, Taiwan, the Philippines, Vietnam, Malaysia and Brunei over the Spratly Islands and between China, Taiwan and Vietnam over the Paracel Islands. Beijing's decision to build a series of artificial islands in the South China Sea and deploy military forces has thrown the regional balance of power into question. Both the US and Japan have condemned Beijing's militarisation of the South China Sea, and have vowed to strengthen their diplomatic and strategic ties with a range of South-East Asian countries.<sup>1</sup>

The increasing uncertainty in the Asia-Pacific region has caused Japan to question the excessively defensive stance that has hitherto characterised its constitution and political development since World War Two. In this context the government of Shinzo Abe has expressed its willingness to partially relax some of the political and legal restrictions that continue to determine Japan's foreign and security policy. Abe has focused on taking modest and progressive steps to this end, such as encouraging Japan's greater participation in, and membership of, multilateral security initiatives (peacekeeping and anti-piracy operations, for example) and lowering the barriers to exporting Japanese military systems as well as military-industrial cooperation with other countries.

Abe's attempts to overcome the strategically defensive mentality characteristic of Japan are accompanied by a 5% increase in military spending for the period 2014-19, a thorough overhaul of Japanese national security and intelligence structures (moving towards greater centralisation), and a strengthening of its strategic ties with the US and numerous regional (South Korea, Russia, Australia, ASEAN and India) and international partners (prominent among which are NATO, the EU, the UK and France). This process of normalisation received a major boost in 2015 with the decision of Japan and the US to revise their defence guidelines, expanding the geographical scope of their bilateral cooperation (previously restricted to the defence of Japanese national territory) and strengthening cooperation in areas such as anti-missile defence, cyber

---

<sup>1</sup> Mario Esteban (2016), 'Trump y el baile de alianzas en el Sudeste Asiático', *ARI*, nr 80/2016, Elcano Royal Institute.



security, intelligence, surveillance and reconnaissance.

### Japan's outreach to Europe

Against the backdrop of his broader efforts to strengthen Japan's international position, Prime Minister Abe and his administration have in recent years launched a diplomatic offensive aimed at underpinning Japan's political and strategic ties with Europe, in particular with NATO, the EU, the UK and France.<sup>2</sup>

Japan has been cooperating with NATO on various fronts since the end of the Cold War.<sup>3</sup> This relationship has been particularly bolstered over the course of the last decade however. The Japan Maritime Self-Defence Force has had a regular presence in the Gulf of Aden since 2009, where it contributes to NATO efforts in the fight against piracy. Since 2011, this presence has relied on the establishment of a Japanese operational base in Djibouti. Although the legal limitations that circumscribe the Japanese armed forces have restricted their involvement in NATO's mission in Afghanistan, Tokyo has spent significant amounts on training Afghan security personnel and has sought to play an even greater role post-2014.

Japan is a member of NATO's select 'global partners' club, alongside Australia, New Zealand, South Korea, Afghanistan, Pakistan and Iraq. The decision to send a liaison officer to NATO's main headquarters at

the end of 2014 highlighted Prime Minister Abe's eagerness to strengthen ties with the Alliance. Indeed, Abe has expressed his interest in continuing to strengthen relations between Japan and NATO, both in Afghanistan and a host of other areas, including maritime security (in particular in combating piracy), disaster relief, cyber security and peacekeeping operations.

The EU and Japan are currently negotiating a Free Trade Agreement and a Strategic Partnership Agreement, the purpose of which is to underpin cooperation between both parties in the area of foreign policy and security.<sup>4</sup> Japan and the EU are particularly interested in cooperating in fields such as cyber security, the surveillance of the world's shipping lanes, the regulation of space and peacekeeping operations. In the same vein, Japan and the EU are currently negotiating a Framework Participation Agreement that would pave the way to Tokyo's direct involvement in the operations and missions of the EU's Common Security and Defence Policy (CSDP).

Lastly, it is worth highlighting the interest shown by Japan in strengthening its bilateral strategic ties with individual European countries, particularly with the UK and France, an interest that has been eagerly reciprocated in London and Paris. In 2012 Shinzo Abe and the former British Premier, David Cameron, signed a strategic partnership that marks a process of rapid

<sup>2</sup> See Luis Simón (2015), 'Europe and Japan: toward a 'Trans-Eurasian' partnership', *Policy Brief*, April, German Marshall Fund of the United States.

<sup>3</sup> Michito Tsuruoka (2013), 'NATO and Japan as multifaceted partners', *Research Paper*, nr 91, NATO Defence College.

<sup>4</sup> Julie Gilson (2016), 'The Strategic Partnership Agreement between the EU and Japan: the pitfalls of path dependency', *Journal of European Integration*, vol. 38, nr 7, p. 791-806.

development of bilateral relations in the security field. This process has given rise to greater contacts between the armed forces of the two countries, and increased cooperation in the areas like maritime security, the fight against piracy, intelligence and at the defence industrial level. The UK was the first country (after the US) for which Japan lifted some of its legal restrictions in terms of cooperating on the development and sale of defence equipment, something that offers enormous economic and strategic opportunities to both countries.<sup>5</sup>

Japan's intention is to lift its relations with France to a level similar to the UK. Japan and France have put a '2+2' process in motion, i.e. a permanent consultation mechanism that involves regular meetings between both countries' Defence and Foreign Ministries, with a view to increasing bilateral strategic cooperation.

Japan places special emphasis on the opportunities that greater bilateral cooperation with France offers in the intelligence and industrial domains. It is particularly interested in having access to French intelligence in regions such as North Africa and the Sahel, where Tokyo has economic interests and investments but little information and few resources to protect its nationals. In this context, the recent abduction and killing of five Japanese oil workers in southern Algeria served to catalyse Japanese interest in greater cooperation with France.

Apart from the UK and France, the Japanese have expressed interest in cementing their strategic ties with Germany (given the Germans' technological and industrial prowess) and Italy (owing to the Italians' interest in defence industry issues and their knowledge of North Africa). At the end of 2014, Japan signed a statement of intent with Italy aimed at institutionalising bilateral relations in the areas of security and defence. At around the same time, Pedro Morenés led the first visit undertaken by a Spanish Minister of Defence to Japan, and signed a memorandum of understanding in Tokyo to develop cooperation between the two countries in the military domain.<sup>6</sup>

### **The basis for greater Spanish-Japanese strategic cooperation**

Japan's interest in underpinning ties with Europe provides Spain with considerable strategic and economic opportunities.

It should be noted that Japan's maritime, democratic and liberal nature and its strategic alliance with the US constitute solid foundations upon which to build firmer bilateral strategic relations between Spain and Japan. This relationship has the potential to provide Spain with valuable opportunities in terms of improving its strategic knowledge and 'situational awareness' in the Indo-Pacific maritime corridor, both in North-East and South-East Asia, as well as in the Indian Ocean, the natural meeting point between Spain's 'west-east' maritime route and Japan's 'east-west' route. Here it is of

5 For an analysis of relations between the UK and Japan, see Michito Tsuruoka (2013), 'The UK, Europe and Japan: forging a new Security Partnership', *The RUSI Journal*, vol. 158, nr 6, p. 58-65.

6 Spanish Ministry of Defence (2014), 'Morenés visita Japón para estrechar lazos en materia de defensa', 4/XI/2014.

particular importance to conceive bilateral relations with Japan within a broader strategy of increasing Spain's presence in the Indo-Pacific maritime corridor, and in other non-European contexts in general.<sup>7</sup>

Secondly, the strengthening of strategic relations with Tokyo offers opportunities for the Spanish defence industry, and for developing Spain's techno-industrial base. Japan has a defence budget of approximately US\$43 billion in 2017 (with the prospect of continued growth) and is, after the UK, the largest importer of military equipment in the world. Greater bilateral strategic cooperation between Spain and Japan could contribute to opening up the Japanese market to Spanish defence companies, providing a major boost to the technological-industrial base of Spain's defence sector. Apart from the strictly commercial aspect, Japan's extremely high level of technological development would furnish Spain with major opportunities in terms of creating joint programmes and projects, as well as at the level of military technology research and development.

Lastly, improved strategic relations with Japan offer considerable possibilities involving cooperation between the armed forces of the two countries, specifically in the naval and amphibious domains. In this context it is worth noting the significant learning opportunities Spain would gain from a bilateral dialogue geared towards sharing

experiences in the field of ballistic missile defence (BMD).

Undoubtedly there are numerous differences between European and Asian missile defence architectures, as well as between the roles Tokyo and Madrid play in them. Japan has spent more than 10 years cooperating closely with the US on missile defence at a bilateral level and deploys both Patriot Advanced Capability-3 (PAC-3) batteries and three of its own Aegis destroyers equipped with SM-3 interceptors (in the development of which Tokyo participates in cooperation with Washington). Other countries in the region (mainly South Korea and Australia) deploy missile defence equipment and cooperate bilaterally with the US in the BMD field. Although greater integration between the different systems is being explored, BMD architecture in Asia is based mainly on bilateral cooperation. Europe's BMD architecture also relies on a series of bilateral accords between the US and various allies (including Spain, Poland, Rumania and Turkey). However, it is more 'multilateral' in nature than its Asian counterpart, however, owing to the involvement of NATO.<sup>8</sup>

Spain and Japan host, respectively, the naval component of the US-led BMD architecture in Europe and Asia. This fact was highlighted in a report commissioned by the US Navy from the Center for Strategic and Budgetary Assessments, which talks of Spain and

<sup>7</sup> See Luis Simón (2014), "España después de Europa": la proyección marítima como elemento de la renovación estratégica española', *Estrategia Exterior Española*, nr 4/2014, Elcano Royal Institute.

<sup>8</sup> See Gustav Lindstrom (2016), 'Missile defence in Europe: tying together the technical, political and security dimensions', *ARI*, nr 73/2016, Elcano Royal Institute.

---

Japan occupying symmetrical positions, assigning both of them a central role in America's naval deployment at the extreme western and eastern flanks of the Eurasian super-continent.<sup>9</sup>

Japan's first-hand experience of operating BMD destroyers, its participation in the development phase of BMD systems, its level of inter-operability with the US Navy in the BMD domain and its integration into the East Asian BMD command and control structures all lead to the same indubitable point: Japan's proactive role in East Asia's BMD architecture could offer a model for Spain's strategic aspirations in this area.

Apart from acting as a driving force for strengthening bilateral strategic relations between Spain and the US (which would in itself yield major strategic and political dividends), Spain's greater direct involvement in the European BMD system would secure major advances for the country in terms of capabilities, knowhow and technology in an area as crucial as missile defence. In this context, bilateral dialogue with Japan offers Spain the opportunity to

take advantage of a particular experience to identify its own possibilities in the field of missile defence.

## **Conclusions**

In recent years, Japan has been strengthening its role in the field of international security, both in the Asia-Pacific region and beyond. The current visit of King Felipe VI and Queen Letizia to Japan takes place in the context of growing strategic links between the Land of the Rising Sun and various European countries and organisations, including the UK, France, Italy, Germany, the EU and NATO. Spain must not miss the Japanese bus. Japan's profile as a maritime power, its strong defence ties with the US, its interests in areas such as missile defence and its industrial and technological prowess make this country an attractive strategic partner for Spain, and offer numerous opportunities to improve bilateral relations in the field of security and defence.

---

<sup>9</sup> See Bryan Clark, Peter Haynes, Jesse Sloman & Timothy Walton (2017), *Restoring American Seapower: A New Fleet Architecture for the United States Navy*, Center for Strategic and Budgetary Assessments, Washington DC, p. 50.

# La propuesta de cosoberanía para Gibraltar: beneficios para todos

*Martín Ortega Carcelén*

*Tras el referéndum sobre el Brexit, España presentó al Reino Unido una propuesta de negociación sobre Gibraltar en la que se plantea una soberanía conjunta, la doble nacionalidad para los gibraltareños y el respeto de su autonomía. Los gibraltareños, que votaron a favor de la permanencia en la UE, podrían aprovechar la oportunidad de esta solución.*

## **Resumen**

El pronunciamiento casi unánime de los gibraltareños por la permanencia en la UE les sitúa en una posición delicada con respecto al *Brexit*. Una primera opción es la salida de la Unión y la consiguiente pérdida de las libertades comunitarias. Gibraltar debe sopesar otra opción en línea con la propuesta española de cosoberanía presentada en octubre de 2016 en Naciones Unidas. Dicha oferta contiene al menos cinco ventajas, que se consideran en este

análisis: (1) tiene en cuenta la voluntad de los gibraltareños; (2) el potencial económico positivo para los habitantes del Campo y para los gibraltareños es enorme; (3) el escenario contrario de aislamiento sería muy gravoso para Gibraltar; (4) se pondría fin a una controversia entre aliados y amigos; y (5) permitiría una integración específica pero definitiva de Gibraltar en la UE. A lo largo de las negociaciones comunitarias para el *Brexit*, tanto Reino Unido como los gibraltareños tendrán que tomar decisiones difíciles sobre el futuro de Gibraltar.

## **Análisis**

El referéndum del día 23 de junio pasado demostró algo esencial para los gibraltareños: su identidad política es claramente distinta a la de los británicos. El resultado evidenció una brecha muy acusada entre la colonia y la metrópoli. En Gibraltar el 95,9% del voto (con una altísima participación del 83,6%) fue favorable a permanecer en la UE, una cifra que se sitúa a mucha distancia del resultado general del 48,1% en el Reino Unido a favor de la permanencia. Las circunscripciones que

también apoyaron continuar en la UE fueron Escocia, por un voto del 62%, Londres 59,9%, e Irlanda del Norte 55,7%, lo que evidencia la gran desviación típica del resultado en Gibraltar.

Tras el referéndum, el ministro principal de Gibraltar, Fabian Picardo, realizó denodados esfuerzos para que las negociaciones permitieran un estatuto intermedio y propuso un *Brexit* "flexible". Pero las sucesivas manifestaciones del gobierno de Theresa May y el informe publicado por la Cámara de los Lores el 1 de marzo sobre las consecuencias del *Brexit* para Gibraltar dejaron claro que el abandono de las libertades comunitarias por parte del Reino Unido se aplicaría también a Gibraltar.<sup>1</sup>

El día 29 de marzo el Reino Unido presentó en Bruselas la solicitud que activa el artículo 50 del TUE. Poco después, se produjo un rifirrafe verbal cuando algunas voces desde Londres (Michael Howard agitó las aguas) utilizaron el señuelo de Gibraltar para jalar los sentimientos nacionalistas más extremos. En realidad, las negociaciones sobre el *Brexit* entre el Reino Unido y la UE son de tal envergadura e incluyen a tantos actores, que Gibraltar aparece solo como un pequeño escollo al final del proceso. Este fleco deberá ser tratado de manera bilateral entre España y el Reino Unido, como han reconocido las instituciones europeas. Esta fórmula es inevitable porque Gibraltar no constituye territorio británico, sino una cesión territorial de España, y porque el Reino Unido sigue ostentando las relaciones

exteriores de la colonia. Teniendo en cuenta la enorme diferencia entre el *Brexit* como cuestión esencial y el problema accesorio de Gibraltar, la escalada retórica fue de mucho ruido y pocas nueces. La forma en que Gibraltar fue sacado a colación de manera extemporánea reflejó el deseo, por parte de algunos, de enardecer el campo del *Brexit*, y fue por tanto para uso interno en el momento de iniciar unas negociaciones difíciles, en un país que sigue dividido sobre una decisión histórica. Aquellas manifestaciones no fueron compartidas desde Gibraltar, y fueron recibidas con serenidad por las autoridades españolas, que siempre han mostrado una actitud constructiva hacia las negociaciones sobre la salida del Reino Unido de la UE.

### **Contenido de la propuesta de cosoberanía**

En los meses siguientes al plebiscito sobre el *Brexit*, la reacción de España fue rápida y proactiva. El 4 de octubre de 2016 España presentó ante la Cuarta Comisión de la Asamblea General de la ONU una propuesta de negociación con Reino Unido para alcanzar un acuerdo sobre un régimen de soberanía conjunta que permitiese la continuación de la aplicación de los Tratados de la UE a Gibraltar.<sup>2</sup> La propuesta incluía una cosoberanía hispano-británica sobre el territorio, una doble nacionalidad para los gibraltareños y un estatuto especial dentro de la UE, como ideas para iniciar la negociación.

Los puntos destacados por el embajador de España en Naciones Unidas fueron los siguientes:

<sup>1</sup> House of Lords, "Brexit: Gibraltar", 1/III/2017, <https://www.publications.parliament.uk/pa/ld201617/ldselect/ldcom/116/116.pdf>.

<sup>2</sup> Intervención de España ante la ONU sobre Gibraltar, 4/X/2016, [http://www.spainun.org/wp-content/uploads/2016/10/Intervenci%C3%B3n-Espa%C3%B1a-Item-58-71AG-versi%C3%B3n-compilada-ESP.ING\\_.pdf](http://www.spainun.org/wp-content/uploads/2016/10/Intervenci%C3%B3n-Espa%C3%B1a-Item-58-71AG-versi%C3%B3n-compilada-ESP.ING_.pdf).

- El autogobierno de Gibraltar podría continuarse e insertarse fácilmente en el sistema constitucional español (el artículo 144 de la Constitución permite esa posibilidad).
- Los gibraltareños podrían conservar la nacionalidad británica y adquirir además la española si lo desean.
- El acceso de Gibraltar al mercado interior y a las demás libertades de la UE se vería asegurado, al tiempo que se mantendría un régimen fiscal particular y otras excepciones dentro del respeto al Derecho de la UE. España velaría para que Gibraltar se beneficie de las políticas de la UE y se respete su especificidad.
- La desaparición de la Verja, construida por el Reino Unido en 1909, y de la frontera en el istmo supondría un relanzamiento de la economía de la región, que beneficiaría tanto al Campo y sus municipios como a Gibraltar.
- España y el Reino Unido se ocuparían conjuntamente de las relaciones internacionales, la defensa, la seguridad y el control de las fronteras exteriores de Gibraltar.
- El embajador también destacó que el nuevo régimen no interferiría en el modo de vida, las costumbres y las tradiciones gibraltareñas, porque sabría respetar la pluralidad de un territorio que tiene rasgos culturales británicos y andaluces.

La propuesta de negociación al Reino Unido, hecha en Naciones Unidas, está supeditada al marco más amplio de las negociaciones con la UE sobre el *Brexit*.

Estas son multilaterales por definición y, por tanto, difíciles de llevar a cabo y de culminar. Según estudios británicos, el *Brexit* tendrá consecuencias negativas para el Reino Unido, pero otros países como España también necesitarán un proceso de adaptación debido a las intensas relaciones bilaterales en los planos comercial y de inversiones y a la presencia de numerosos nacionales en el otro Estado, como han subrayado estudios del gobierno español a los que ha tenido acceso la prensa.<sup>3</sup> La cuestión de Gibraltar no estará en un primer plano al comienzo de las negociaciones europeas, y no puede saberse de antemano cuándo se abordará, ni el impacto que otros aspectos de la negociación general tendrán sobre el dossier gibraltareño. No obstante, en algún momento tendrá que afrontarse, y entonces aparecerán evidentes las grandes ventajas de la oferta española.

### Cinco ventajas

Un análisis objetivo de las ideas planteadas para negociar muestra las siguientes ventajas. En la propuesta inicial: (1) se tiene en cuenta la voluntad de los gibraltareños; (2) el potencial económico positivo para los habitantes del Campo y para los gibraltareños es enorme; (3) el escenario contrario de aislamiento sería muy gravoso, sobre todo para Gibraltar; (4) se pondría fin a una controversia colonial entre aliados y amigos; y (5), last but not least, permitiría una integración específica pero definitiva de Gibraltar en la UE.

(1) La permanencia de Gibraltar en la UE respetaría los deseos democráticamente expresados de los gibraltareños. En el

3 "Un informe del Gobierno alerta del efecto negativo del Brexit en España", *El País*, 10/III/2017, [http://politica.elpais.com/politica/2017/03/09/actualidad/1489089409\\_306320.html](http://politica.elpais.com/politica/2017/03/09/actualidad/1489089409_306320.html).

referéndum del 23 de junio manifestaron una voluntad casi unánime de continuar en la Unión. Los gibraltareños ven su futuro dentro de la UE, y una solución como la apuntada permitiría cumplir este objetivo, preservando al mismo tiempo la personalidad y la historia de Gibraltar. Si, al final, la voluntad del Reino Unido de salir de la UE se impone a los gibraltareños, esto sería contrario a la promesa del gobierno británico de tener en cuenta sus deseos para alterar el estatus internacional.

El pronunciamiento de los gibraltareños, aunque sin valor jurídico, fue tan contundente que se convierte en una declaración de identidad política, y supone un cambio en la historia reciente de Gibraltar. En dos ocasiones anteriormente los gibraltareños se pronunciaron por plebiscito sobre su estatus internacional. En 1967 apoyaron seguir bajo control británico, en un referéndum que Naciones Unidas juzgó contrario a sus resoluciones. Tras esta votación, Gibraltar intentó la independencia, pretensión que fue rechazada por Naciones Unidas porque debía tenerse en cuenta la posición jurídica de España, que estaba en el origen de la cesión territorial. En un segundo referéndum que tuvo lugar en 2002, los gibraltareños rechazaron un plan de cosoberanía, aunque en aquel momento el Reino Unido no se planteaba abandonar la UE, circunstancia que hoy ha cambiado. Las autoridades de Gibraltar y el Reino Unido sostuvieron entonces que al haber manifestado los gibraltareños su voluntad de seguir siendo un territorio bajo soberanía británica, no cabía ya un proceso

de descolonización. Pero la ONU respondió categóricamente que es esta organización quien debe decidir cuándo concluye el proceso de descolonización.

Estos antecedentes demuestran que los dos intentos de independencia (en 1967) y de régimen dependiente del Reino Unido (Orden constitucional de 2006) no pueden poner fin a la situación “colonial” de Gibraltar. Ninguna de las vías puede ser definitiva, como ha subrayado Naciones Unidas, por la simple razón de que el origen de Gibraltar fue una cesión territorial de un Estado constituido, España, a otro, Gran Bretaña, con una cláusula de retrocesión. Cualquier cambio en el estatus jurídico de aquella cesión da lugar a un derecho de España para recuperar el territorio, según el Tratado de Utrecht en el que se basa la cesión territorial.<sup>4</sup>

La imposibilidad de la independencia, certificada por la ONU, junto con el deseo democrático de seguir en la Unión son dos hechos incontestables que ponen a los gibraltareños ante un dilema. Si Gibraltar quiere seguir la dependencia del Reino Unido, tendrá que quedar fuera de la Unión. Si, por el contrario, Gibraltar quiere ser un territorio de la UE, donde puede disfrutar de un estatuto especial, tendrá que hacerlo de la mano de España. Si esta es la vía elegida, los gibraltareños deberían solicitar al Reino Unido la negociación con España de un régimen de cosoberanía que respete la personalidad de Gibraltar.

(2) La propuesta española para negociar presenta en segundo lugar la perspectiva

4 Martín Ortega Carcelén (2013), “Gibraltar y el Tratado de Utrecht”, ARI nº 19/2013, Real Instituto Elcano, [http://www.realinstitutoelcano.org/wps/portal/web/rielcano\\_es/contenido?WCM\\_GLOBAL\\_CONTEXT=/elcano/elcano\\_es/zonas\\_es/politicaexteriorespanola/ari19-2013-ortega-gibraltar-tratado-de-utrecht](http://www.realinstitutoelcano.org/wps/portal/web/rielcano_es/contenido?WCM_GLOBAL_CONTEXT=/elcano/elcano_es/zonas_es/politicaexteriorespanola/ari19-2013-ortega-gibraltar-tratado-de-utrecht).



de grandes beneficios para la economía del Campo de Gibraltar y la del Peñón. En la actualidad, la interdependencia de las economías es reconocida por todos. Los municipios del Campo de Gibraltar se han beneficiado de diversos planes industriales y siguen teniendo un enorme potencial en sectores como la transformación de hidrocarburos y la logística. Diversos estudios de la Cámara de Comercio de Gibraltar subrayan que unos 8.000 trabajadores españoles tienen sus puestos de trabajo en el Peñón, y que los ingresos de la región circundante provenientes de Gibraltar son muy significativos. Pero esos informes reconocen también que los beneficios son mutuos. Tanto por lo que se refiere al comercio como al turismo y los intercambios humanos, Gibraltar obtiene grandes ventajas de la región circundante. El mismo Fabian Picardo ha subrayado esa interdependencia. Ante el Parlamento Europeo, Picardo dijo el 30 de enero que la relación entre Gibraltar y la comarca era “una historia de éxito europeo, de la que hay que estar orgulloso”.<sup>5</sup> Además, en esa misma sesión, con un tono conciliador, apuntó que “*Gibraltar would consider any reasonable solution to safeguard border flows*”.<sup>6</sup>

Si la interdependencia es fuerte en la actualidad, una integración plena de Gibraltar en la región aumentaría los beneficios para todos. La eliminación de la Verja y el auge de la cooperación en

diversos sectores facilitarían el desarrollo de la zona, con elementos de base como el bilingüismo o el acceso a una población muy numerosa que incluye las provincias de Cádiz y de Málaga. Esto permitiría a Gibraltar consolidarse como centro financiero y de servicios dentro de las normas de la UE, en beneficio del conjunto de la región. El uso conjunto del aeropuerto supondría un relanzamiento de las comunicaciones y del turismo. El emplazamiento estratégico entre Mediterráneo y Atlántico y de punto de encuentro entre Europa y África se vería potenciado también. A la espera de estudios económicos que cuantifiquen las ventajas de la eliminación de la frontera, cabe prever que este paso redundaría en un crecimiento económico sostenido.

(3) En tercer lugar, la propuesta española intenta evitar una situación indeseable para Gibraltar y la región circundante. La salida del Reino Unido de la UE conllevará el abandono de la libre circulación de mercancías, trabajadores, servicios y capitales también para Gibraltar. Esto convertiría la actual línea en frontera exterior de la Unión, y justificaría un mayor control en los flujos de todo tipo. Igualmente, Gibraltar perdería acceso a las ayudas y a las políticas regionales europeas. El documento preparado por la Cámara de los Lores, publicado el 1 de marzo, ya citado, reconoce explícitamente en sus conclusiones que “*any loss of access to the*

5 Radio Algeciras, 31/1/2017, [http://cadenaser.com/emisora/2017/01/31/radio\\_algeciras/1485845033\\_704849.html](http://cadenaser.com/emisora/2017/01/31/radio_algeciras/1485845033_704849.html).

6 “EU Parliament hears contrasting views on Gibraltar and Brexit”, Gibraltar Chronicle, 31/1/2017, <http://chronicle.gi/2017/01/eu-parliament-hears-contrasting-views-on-gibraltar-and-brexit/>.

*Single Market in services, or to its cross-border workforce, could significantly harm Gibraltar's economy*". Evidentemente, la transformación de Gibraltar en espacio extracomunitario impactaría también negativamente en las regiones vecinas, pero este impacto sería menor que el que debería soportar el Peñón. A pesar de la previsible pérdida de puestos de trabajo, el Campo de Gibraltar tiene una población superior a 250.000 habitantes y un entramado industrial y de servicios considerable. En cambio, la imposibilidad de aprovechar las libertades comunitarias de libre circulación de servicios y capitales que ahora disfruta sería un duro golpe para la economía gibraltareña.

La salida de Gibraltar de la UE abriría de nuevo la cuestión del posible aislamiento territorial del Peñón, previsto en el Tratado de Utrecht para evitar el contrabando y los riesgos a la seguridad de España. Hay que recordar que el levantamiento de esa incomunicación se realizó en los años 1980 al hilo de la adhesión de España a las Comunidades Europeas. La historia de esa época demuestra que la decisión se tomó con la convicción de que los intercambios iban a facilitar las negociaciones sobre la soberanía. La Declaración de Bruselas de 27 de noviembre de 1984 estableció un vínculo expreso entre el libre tránsito y el inicio del proceso negociador, en vísperas de la entrada de España en el Mercado Común. El hecho de que el Reino Unido decida salir de la Unión ahora ejerce un efecto de *rebus sic stantibus* a la apertura de la frontera por parte de España y a los demás acuerdos hechos en aquel contexto. Es decir, un cambio fundamental de circunstancias con

respecto al pacto de Bruselas permitiría la vuelta a la situación anterior.

(4) La propuesta para la negociación de una cosoberanía con Reino Unido presenta también la enorme ventaja de normalizar este aspecto de las relaciones entre dos países que son socios y aliados. Las relaciones entre España y el Reino Unido son excelentes, pero es obvio que Gibraltar las enturbia en ocasiones y plantea cuestiones espinosas. La presencia de submarinos nucleares, los incidentes entre guardacostas, el vertido de bloques en el mar y el uso del aeropuerto son sólo algunos ejemplos de situaciones embarazosas que sería mejor dejar atrás. Los excesos retóricos de las dos partes también deben ser abandonados. La cesión territorial hecha hace 300 años con un fin militar no tiene sentido hoy entre aliados, sobre todo cuando el Reino Unido podría seguir utilizando la base. La naturaleza colonial especial que se dio posteriormente a la posesión británica no justifica la independencia, según ha declarado Naciones Unidas. Por tanto, se trata de una situación irregular que importuna las relaciones bilaterales, y que podría resolverse con buena voluntad de manera negociada y pacífica. Un acuerdo entre España y el Reino Unido no afectaría a los intereses británicos y salvaguardaría los deseos de los gibraltareños.

(5) Por último, las ideas para la negociación presentadas por España permiten una integración específica pero definitiva de Gibraltar en la UE. Desde la entrada del Reino Unido en las Comunidades en 1972, Gibraltar ha gozado de un régimen especial,

pues no se le aplica el régimen aduanero común, lo que *de facto* significa que la libre circulación de mercancías se ve afectada. Tampoco se aplica el IVA, y el territorio no participa en Schengen. En cambio, salvo esas y otras excepciones, el conjunto de normas de la UE son aplicables, y el Reino Unido es responsable de ello según corrobora el artículo 355(3) del Tratado de Funcionamiento de la UE.

Este régimen especial ha planteado un importante problema por lo que se refiere a la fiscalidad y el contrabando. Al no imponer el IVA y al no aplicarse el impuesto especial que recolecta la Unión como arancel aduanero común (*excise duties*) frente a productos como el tabaco y el alcohol, Gibraltar importa muchos de esos bienes que después se usan para el contrabando hacia España con perjuicio para la hacienda española y comunitaria. La Oficina Anti-Fraude de la UE, OLAF, estimó en 2014 que más de la mitad del tabaco que se había introducido en España de manera ilegal provenía de Gibraltar. Del mismo modo, se permite el aprovisionamiento de combustible a buques sin pagar esos impuestos indirectos, lo que equivale a una competencia desleal.

Por otro lado, por lo que se refiere a la fiscalidad directa, Gibraltar está obligado por las reglas de la UE, y por las normas comunitarias sobre compañías mercantiles y sobre prácticas financieras, a pesar de lo cual ha utilizado su posición especial

para facilitar la elusión fiscal. En concreto, la Comisión Europea ha iniciado una investigación sobre los acuerdos con 165 compañías sobre exención de impuestos (*tax rulings*) entre 2011 y 2013, compañías que muchas veces no tenían en Gibraltar más que una sede ficticia. La Comisión estima que esos pactos fiscales equivalen a ayudas estatales, prohibidas por los artículos 107 y siguientes del TFUE. La investigación no está terminada pero el informe de la Comisión es demoledor.<sup>7</sup> Igualmente, la exención de impuestos en el juego online realizado por compañías basadas en el Peñón ha abierto un caso entre el Reino Unido y Gibraltar. Utilizando otra ficción, Gibraltar permitía a las empresas radicadas allí pagar ganancias de apuestas sin deducir impuestos, cuando los ciudadanos que ganaban esas apuestas tenían que pagar impuestos del 15% en el Reino Unido y del 25% en España. Resulta interesante subrayar que esta cuestión prejudicial ante el Tribunal de Justicia de la UE sea un litigio entre el propio fisco británico y la asociación de apuestas de Gibraltar (GBGA). En este caso, el abogado general de la UE ha manifestado que el Reino Unido y Gibraltar no pueden considerarse dos entidades separadas a la hora de cumplir normas sobre impuestos.<sup>8</sup>

Las diversas prácticas de Gibraltar sobre impuestos descritas hasta aquí suponen un grave perjuicio para la hacienda española (y para la británica) y para la de la propia

7 Informe de la Comisión Europea en el caso sobre "United Kingdom - Gibraltar corporate tax regime", C(2014) 6851 final, 1/X/2014, [http://ec.europa.eu/competition/state\\_aid/cases/250265/250265\\_1784365\\_398\\_2.pdf](http://ec.europa.eu/competition/state_aid/cases/250265/250265_1784365_398_2.pdf).

8 Conclusiones del abogado general de la UE, 19/I/2017, en el asunto C-591/15 sobre impuestos en los juegos de azar, <http://curia.europa.eu/juris/document/document.jsf?text=&docid=186974&pageIndex=0&doclang=ES&mode=req&dir=&occ=first&part=1&cid=502462>.



*Si Gibraltar quiere seguir perteneciendo a la UE, como demostró claramente el referéndum, sus prácticas jurídicas y económicas deben respetar la legalidad europea.*

Unión, que también deja de recaudar el arancel de los productos que vienen del exterior y que son destinados a contrabando. Es cierto que las autoridades de Gibraltar han hecho esfuerzos por cumplir los estándares introducidos en los últimos años sobre blanqueo de dinero y otras normas financieras. Sin embargo, estos esfuerzos no son suficientes, como demuestran los casos perdidos por el Reino Unido en nombre de Gibraltar ante el Tribunal de Justicia de la UE, o las advertencias repetidas de la OCDE hacia el Peñón. La posición de Gibraltar entorpece otros aspectos de la cooperación comunitaria, como por ejemplo la declaración de Lugares de Importancia Comunitaria (LIC) en el mar, que afecta a la pesca y la protección del medio ambiente, una cuestión que dio lugar a una crisis continuada entre 2013 y 2015,<sup>9</sup> o también el avance de la legislación en asuntos de justicia e interior, o en la regulación de la aviación civil.

Si Gibraltar quiere seguir perteneciendo a la UE, como demostró claramente el

referéndum, sus prácticas jurídicas y económicas deben respetar la legalidad europea. Gibraltar puede disfrutar de un régimen especial dentro de la UE. Puede convertirse en un centro financiero y de servicios de primer orden en el contexto de su región. Para todo ello debe definir un nuevo modus operandi acorde con su deseo de pertenecer a la Unión. La propuesta negociadora de España enfatiza que, a partir de una soberanía hispano-británica, Gibraltar seguiría “beneficiándose de la libre circulación de trabajadores y capitales y de la libre prestación de servicios... Además, España velará para que Gibraltar se beneficie de las políticas de la Unión Europea y propondrá a ésta que se establezcan las excepciones necesarias para tener en cuenta las especificidades de Gibraltar, siempre compatibles con el Derecho de la UE”.

#### **Mayoría de edad**

El resultado del referéndum sobre el *Brexit* muestra que los gibraltareños están preparados para tomar decisiones

9 Véase Alejandro del Valle (ed.) (2015), Cuadernos de Gibraltar, Universidad de Cádiz, <http://catedras.uca.es/jean-monnet/revistas/cuadernos-de-gibraltar/contenidos/01/cgib01-numero-completo-full.pdf>.

importantes sobre su futuro. La perspectiva de la independencia ha sido negada repetidamente por Naciones Unidas. Los controles aduaneros de una frontera exterior harían que la economía de Gibraltar sufriera un fuerte descenso, y que los problemas jurídicos con España se multiplicasen. Frente a este escenario indeseable, los gibraltareños tienen la oportunidad de declarar una mayoría de edad con respecto al tutelaje británico y tomar un nuevo curso de acción. El 96% de la población que declaró su preferencia por permanecer en la UE puede solicitar al Reino Unido negociar con España para mantener su estatus europeo. La propuesta de cosoberanía tiene en cuenta los intereses de los gibraltareños y de toda la región. Es una propuesta abierta e inclusiva. En el momento actual, el antiguo dilema entre ser británicos o españoles ya no tiene sentido, porque los gibraltareños pueden disfrutar las dos nacionalidades a la vez. El verdadero dilema es entre ser ciudadanos europeos o guardar un estatus "colonial" anticuado y posiblemente aislado.

Por lo que se refiere a la economía, el actual modelo económico de Gibraltar no tiene recorrido en un escenario de salida de la UE. Un posible aislamiento impediría el acceso al territorio circundante y a los mercados europeos. La mayoría de edad de los gibraltareños también debe referirse a la viabilidad económica en el futuro. El deseo democrático de pertenecer a la UE ha de ser consistente con el cumplimiento de las normas comunitarias sobre actividades económicas, empresariales y financieras.

Es el precio de participar en el primer polo económico mundial, con el mayor nivel de vida, de derechos y libertades.

El referéndum sobre el *Brexit* reveló que existe una brecha entre los intereses del Reino Unido, por un lado, y los intereses de Gibraltar por otro. Incluso aunque al final el Reino Unido decidiese no terminar el proceso de separación de la UE (porque se produzca un vuelco en la opinión pública, por ejemplo) el plebiscito del 23 de junio habría demostrado la enorme diferencia de intereses entre la colonia y la metrópoli. En estas circunstancias, los gibraltareños deberían tomar una decisión coherente sobre su futuro, sin abandonar sus características propias ni su personalidad. El punto de partida de Gibraltar justifica un estatuto específico que debe consagrarse en el marco de la UE. La propuesta de negociación ofrecida por España es adecuada, ya que Gibraltar podría disfrutar de una gran autonomía, similar o superior a la que tiene actualmente, guardando su carácter británico y añadiendo un elemento español que, de hecho, ya existe por las intensas relaciones con su entorno.

Hoy en día, la posición de los gibraltareños sobre la propuesta de soberanía conjunta es reticente, aunque también se observan distancias con las posiciones de Reino Unido. Es posible que, con el paso del tiempo, las ventajas de dicha propuesta se hagan más evidentes. Incluso, comienzan a detectarse actitudes en Gibraltar que pueden abrir la puerta a futuros acuerdos.

---

Ante el Parlamento Europeo, el 30 de enero pasado, el ministro principal Fabian Picardo afirmó: *"Gibraltar has always had a different status in the EU to the UK and in so far as the remaining member states agree and Gibraltar wishes, we should be able to enjoy any opt in or make other realistically and geographically sensible arrangements"*.<sup>10</sup>

## Conclusión

El resultado del referéndum sobre el *Brexit* muestra una tensión entre los intereses británicos y los gibraltareños. La salida del Reino Unido de la UE significará muy probablemente una pérdida del acceso a las libertades comunitarias por parte de Gibraltar. Al convertirse en territorio extracomunitario, los controles fronterizos deberán ser más exigentes, y la situación previa a la Declaración de Bruselas de 1984 puede restablecerse. Ante esta coyuntura, los ciudadanos de Gibraltar tendrán dos opciones: o bien deciden abandonar la Unión, como el Reino Unido, o bien apuestan por la permanencia a través de un acuerdo con España que respete su personalidad, su autonomía y tradiciones.

En octubre de 2016 España presentó una propuesta de nueva solución para Gibraltar, que incluía una cosoberanía hispano-británica sobre el territorio, una doble nacionalidad para los gibraltareños, una autonomía política y un estatuto especial dentro de la UE, como ideas para iniciar las conversaciones. Es obvio que primero deben desarrollarse negociaciones multilaterales sobre el *Brexit*, y el caso de Gibraltar sólo será tratado al final. Pero la propuesta española presenta claras ventajas y tiene en cuenta los intereses de todas las partes. Aunque corresponde al Reino Unido decidir sobre dicha propuesta, los ciudadanos de Gibraltar, que han manifestado casi unánimemente su voluntad de ser ciudadanos europeos, tienen en su mano reclamar un futuro acorde con su deseo de pertenecer a la UE.

---

<sup>10</sup> *Gibraltar Chronicle*, 31/1/2017, <http://chronicle.gi/2017/01/eu-parliament-hears-contrasting-views-on-gibraltar-and-brexit/>. También en el Reino Unido nuevas voces están pidiendo otra política para Gibraltar: Oliver Bullough, "Defend Gibraltar? Better condemn it as a dodgy tax haven", *The Guardian*, 9/1/2017, <https://www.theguardian.com/commentisfree/2017/apr/08/defend-gibraltar-condemn-it-as-dodgy-tax-haven>.

# Descubrir el Mediterráneo (y aprovechar su europeísmo)

*Ignacio Molina*

*El grupo de siete países del sur de la Unión Europea que acaba de celebrar una cumbre en Madrid nació hace algo más de tres años en Bruselas. Lo hizo, en concreto, el 16 de diciembre de 2013 cuando los ministros de Asuntos Exteriores de Chipre, España, Francia, Grecia, Italia, Malta y Portugal aprovecharon los márgenes de una sesión del Consejo en su formación de Asuntos Exteriores y se reunieron en la Representación Permanente de Chipre para crear un foro informal en el que intercambiar puntos de vista sobre asuntos relativos al proceso de integración. En aquel momento, aunque Mario Draghi ya había anunciado su “whatever it takes” para salvar el euro y en Alemania se acababa de forjar un gobierno de coalición que prometía menos austeridad, la situación económica en los Estados meridionales de la Eurozona era atroz.*

En Grecia (que cerró 2013 con -3,9% de crecimiento), Portugal (-1,4%) y Chipre (-5,4%) los memorandos en vigor abonaban la idea de soberanía suspendida; España (-1,2%) también había recibido financiación para un rescate bancario mientras que los gobiernos socialdemócratas de Italia (-1,9%) y Francia (+0,3%) se veían incapaces de equilibrar la rígida gestión de la crisis de deuda que marcaba Berlín. Una debilidad que se traducía también en alta inestabilidad política interior, con el auge de populismos de izquierda o derecha muy críticos con la UE, y una clara erosión de la influencia diplomática, incluso de París, en un momento en el que se acumulaban importantes riesgos y crisis en el Mediterráneo (con las guerras en Siria y Libia como máximos exponentes).

Es importante contextualizar este delicadísimo momento fundante para entender que el Grupo nació con un perfil deliberadamente bajo que se ha mantenido hasta septiembre del año pasado. Por entonces solo se habían celebrado tres encuentros ministeriales a razón de uno por año (en Alicante, abril de 2014; en París, febrero de 2015; y en la ciudad chipriota de Limassol, en febrero de 2016) y eran obvios

los titubeos de algunos miembros sobre su compromiso con el foro. Es particularmente interesante el caso español, con un gobierno de centroderecha que prefería evitar una excesiva asociación con los países más vulnerables de la Eurozona o con fórmulas ideológicas que pudieran enfrentarle con la canciller Angela Merkel. De hecho, el propio Ministerio de Asuntos Exteriores y de Cooperación que había organizado en 2014 la primera reunión presentó la cita de Alicante como una ocasión para hablar solo del reto común de la inmigración mientras que el Informe Anual de Acción Exterior de 2015 —el único publicado hasta ahora— no menciona siquiera el Grupo al que solo se alude muy indirectamente en un anexo (que recoge los viajes del entonces ministro García Margallo) denominando el encuentro de París como una reunión sobre temas de Vecindad. Incluso cuando el primer ministro Alexis Tsipras dio el paso de convocar a los siete líderes nacionales a una primera cumbre, celebrada en Atenas el 9 de septiembre de 2016, el presidente Rajoy prefirió excusarse apelando a estar en funciones (sin que esa interinidad le impidiera acudir una semana más tarde a la cumbre a 27 de Bratislava).

Sin embargo, en apenas siete meses el Grupo ha ganado una consistencia inesperada, que ha despejado las dudas de Madrid y concitado el interés de los demás estados miembros, de las instituciones y de muchos observadores. Después de casi un decenio en el que la mera idea de periferia sur resultaba estigmatizante (y en cierto modo sigue siéndolo a la luz de las recientes declaraciones del jefe del Eurogrupo, Jeroen Dijsselbloem), la diplomacia española y la eurocracia han descubierto que el Sur también existe y que puede incluso resultar muy positivo articular este foro de estados miembros mediterráneos. Y ello sin perjuicio de que, haciendo gala de rigor geográfico, la segunda cumbre celebrada el 28 de enero de este año en la muy atlántica ciudad de Lisboa decidiese abandonar la etiqueta inicial de Grupo Mediterráneo (abreviado como “Med Group” que tanto se asemejaba, por cierto, al derogatorio “Club Med”) y asumir el nombre neutro de países del Sur de la UE, dejando fuera, eso sí, a Croacia y Bulgaria. La politización y aceleración de los trabajos del Grupo se ha producido con sorprendente rapidez (nada menos que tres cumbres en medio año y una cuarta que se anuncia para el próximo otoño en Chipre), a



*La diplomacia española y la eurocracia han descubierto que el Sur también existe y que puede incluso resultar muy positivo articular este foro de Estados miembros mediterráneos.*





*Parece difícil que, si se lo propone, el Grupo no pueda moldear decisivamente el debate sobre el futuro de Europa.*

un ritmo que casi iguala la cadencia del Consejo Europeo. La razón de esta intensidad se debe a una combinación de, al menos, tres factores. Primero, y como causa que expresamente ha elevado a la categoría de cumbres lo que en un principio eran solo reuniones ministeriales, hay que citar la retirada británica que obliga a una reflexión sobre el futuro y aboca a rearticular el poder en la UE. En segundo lugar, y en conexión directa con lo anterior, está el debate sobre las múltiples velocidades ya sea entre estados miembros o a la hora de concentrarse en determinadas políticas sobre las que Bruselas entiende que existe más valor añadido europeo. En este sentido, no se escapa el activismo renovado de otros subgrupos de estados miembros (como los cuatro de Visegrado, pero también el Benelux, el trío báltico o los países nórdicos) que tienen distintas sensibilidades a las de los países meridionales en asuntos tan clave como son la frontera exterior o la gobernanza del euro. Por último, también ha ayudado la buena coyuntura económica que ahora atraviesan casi todos sus miembros matizando la idea dominante hasta hace poco de que estaban condenados a la

decadencia por divergir con los acreedores septentrionales: el crecimiento previsto para este año es del 3,7% en Malta, y algo más del 2,5% en Chipre, España y Grecia; mientras que en Portugal y Francia rondará el 1,6%, lo que les coloca en la media de la Eurozona (solo es mala la situación italiana que no llegará al 1% y queda a la cola de toda la UE).

Es verdad que el impulso al Grupo ha venido por dos veces desde las no muy poderosas capitales del Mediterráneo Oriental —Nicosia en 2013 y Atenas en 2016— que son las más necesitadas de un instrumento multilateral adicional en la UE pero París, Roma y Madrid también han ido viendo con buenos ojos este mecanismo para multiplicar su influencia. Al fin y al cabo, ellos tres solos no alcanzan hoy el 35% de la población que es donde se sitúa la minoría de bloqueo en el Consejo (mientras que los siete representan el 38,53%). El potencial resulta aún más claro si se tiene en cuenta que cuando el Reino Unido abandone la UE los votos del Grupo rozarán el 45% del total, que tres de ellos conformarán pronto el cuarteto de estados más grandes (ya ensayado en Versalles), y que uno de sus integrantes

forma parte del crucial eje franco-alemán. En suma, parece difícil que, si se lo propone, el Grupo no pueda moldear decisivamente el debate sobre el futuro de Europa e incluso impulsar iniciativas concretas incluyendo el ámbito de los nombramientos. Como han demostrado múltiples estudios empíricos (por ejemplo, el realizado por Daniel Naurin justo antes de que arrancara la crisis), la construcción de coaliciones entre los representantes de los estados en el Consejo está guiada por una pauta de proximidad geográfica-cultural y existe una clara propensión a que el Sur se alinee. Por eso, mejorar la coordinación en los asuntos compartidos y la gestión de las discrepancias beneficiará a los siete y también a la propia UE que durante muchos años ha visto debilitado a su flanco meridional; tal vez uno de los más favorables a la integración y que sigue siéndolo, pese a que la crisis haya puesto a prueba su europeísmo. Así se ha demostrado en la Declaración de Madrid, aprobada en la cumbre de este 10 de abril, en la que se incluye un apoyo expreso a Michel Barnier y a la Comisión Europea en la recién comenzada negociación con Londres, una apelación a avanzar más rápido en la unión bancaria o en la solidaridad migratoria y en donde además se deslizan interesantes propuestas en el ámbito social: de integración educativa y en la lucha contra el desempleo. Las alusiones a cuestiones de política exterior y seguridad (como las condenas a los últimos atentados terroristas, la comprensión con que se acoge el castigo estadounidense en Siria, el apoyo a las negociaciones sobre la unificación de Chipre o el deseo de reforzar la defensa europea) demuestran que el Grupo, en cuyas reuniones ministeriales ha participado en el pasado la Alta Representante Mogherini,

puede facilitar también la toma de posiciones en el ámbito PESC.

Por supuesto, tampoco hay que exagerar la importancia del Grupo pues es obvio que ni los más pequeños, ni menos aún España, Italia, o sobre todo Francia, pondrán al Grupo en el centro de su estrategia europea por encima de otras consideraciones bilaterales, especialmente con Berlín, o desplazando por completo otras fórmulas alternativas (como el caso del triángulo de Weimar para Francia, el diálogo entre los seis fundadores para Francia e Italia, o el grupo 5+5 en el ámbito de la seguridad mediterránea occidental que excluye a Grecia y Chipre). Incluso es bueno advertir de los peligros de una UE fragmentada en subgrupos geográficos rígidos, con visiones enfrentadas. Pero lo que por ahora ha venido del Sur, aunque está pendiente de confirmación tras las elecciones francesas y de mayor institucionalización (en el ámbito del COREPER o de los Consejos sectoriales) debe saludarse como un desarrollo interesante que más bien ayudará a las instituciones. También contribuirá a ese propósito declarado de que España y su forma de entender la integración ganen ahora peso, y que nuestro país adquiera por fin el protagonismo que le corresponde en la Europa post-*Brexit* que se está pergeñando.

Madrid parece querer olvidar ahora su temor a quedar vinculado con el resto de la periferia endeudada —una aprensión que le ha durado siete años—, y podría desear completar su política de alianzas en la UE aspirando a asumir un papel de intérprete de las inquietudes del Sur. Una apuesta más interesante y también más complicada que la línea exclusivamente reactiva frente a Berlín (y París) seguida últimamente.

# 'There is no life without jihad and no jihad without hijrah': the jihadist mobilisation of women in Spain, 2014-16

*Carola García-Calvo*

*This analysis looks at the women who are recruited to join Islamic State in Spain: who they are, how they were radicalised and what their motivations and functions are within the groups, cells and networks in which they ultimately become involved.*

## Summary

The incorporation of women into the ranks of jihadist organisations in Spain has taken place within the context of the current mobilisation linked to the conflict in Syria and Iraq and the emergence of Islamic State as the leading organisation in the field, coinciding too with the emergence of jihadism of a home-grown character in Spain. Featuring their own distinct characteristics and patterns of radicalisation, such women share with their male counterparts both the goals of the global jihad and the means of securing it, taking a highly active role

in promoting the caliphate, albeit at some remove for the time being from the front line of combat. This new development in jihadist mobilisation should not, however, be overlooked when it comes to addressing this type of terrorism.

## Analysis

The rise of the Islamic State terrorist organisation as the new vanguard of the global jihadist movement and the establishment of its caliphate in Syria and Iraq in the summer of 2014 represented a turning point in the evolution of global terrorism. It was the advent of a third phase in the evolution of this phenomenon, characterised by a struggle for hegemony over jihadism between the Islamic State and al-Qaeda.<sup>1</sup>

In terms of jihadist mobilisation, the proclamation of the caliphate by Abu Bakr al-Baghdadi in a speech he delivered at a mosque in Mosul in June 2014 represented

<sup>1</sup> Fernando Reinares (2015), 'Yihadismo global y amenaza terrorista: de al-Qaeda al Estado Islámico', ARI nr 33/2015, Elcano Royal Institute, 1/VII/2015, [http://www.realinstitutoelcano.org/wps/portal/rielcano\\_es/contenido?WCM\\_GLOBAL\\_CONTEXT=/elcano/elcano\\_es/zonas\\_es/ari33-2015-reinares-yihadismo-global-y-amenaza-terrorista-de-al-qaeda-al-estado-islamico](http://www.realinstitutoelcano.org/wps/portal/rielcano_es/contenido?WCM_GLOBAL_CONTEXT=/elcano/elcano_es/zonas_es/ari33-2015-reinares-yihadismo-global-y-amenaza-terrorista-de-al-qaeda-al-estado-islamico).

the realisation of a project that had hitherto seemed almost utopian, aspired to but never attained by al-Qaeda, whether under the leadership of Osama bin Laden or his successor, Ayman al-Zawahiri. Muslims were thus urged by al-Baghdadi's explicit call to undertake the migration, or hijrah, to the caliphate, as reported in the third issue of the magazine *Dabiq*, published at around the same time, with one of its articles claiming that 'there is no life without jihad and there is no jihad without hijrah' and moreover that 'this life of jihad is not possible until you pack and move to the Khilafah [caliphate]',<sup>2</sup> thereby freeing oneself from the slavery of working for infidels. This, along with the popularity the new organisation accrued thanks to the victories it notched up on the ground, was the spur for thousands of young people –male and female, hailing from over 180 countries– to make the journey to join Islamic State's ranks and take part in the consolidation and expansion of a project with global scope.

It was a call that had an unprecedented impact on Western Europe: of the 30,000 foreign terrorist fighters (FTFs) thought to have travelled to the Middle East to join the terrorist organisations active in the region, principally Islamic State, 5,000 hail from Western European countries. No previous jihadist mobilisation, whether linked to such important conflicts for the Muslim world as the conflicts in Afghanistan in the 1980s,

Bosnia and Chechnya in the 1990s or the war in Iraq in the 2000s, had had such a wide repercussion among young European Muslims. The number of people mobilised for the conflict in Syria and Iraq between 2011 and 2016 is some five times the combined number of individuals who travelled to the aforementioned combat zones.<sup>3</sup> We are therefore confronted by a mobilisation of unprecedented size, and for the first time it also contains a significant female contingent. Around 10% of the foreign terrorist fighters alluded to above, some 550, are women.<sup>4</sup>

In the Spanish case, according to the latest official figures, of the 208 individuals with Spanish nationality and/or residence in Spain that have decided to travel to the caliphate since 2013, some 10% (21) are female. But in addition another 23 women have been arrested and arraigned before the Audiencia Nacional within Spanish territory for their involvement in terrorist activities linked to Islamic State. This contrasts with the fact that prior to 2014 no woman had been prosecuted in Spain for activities related to jihadist terrorism. Nor had any significant arrest been made prior to that date. It is only in the current climate that women have become involved in terrorist activities of a jihadist nature within Spain's borders.

This paper aims to offer a sketch of a phenomenon that is as yet empirically unexplored, namely female jihadist

2 Dabiq, nr 3, summer 2014, <http://www.ieproject.org/projects/dabiq3.pdf>.

3 Thomas Hegghamer (2016), 'The future of jihadism in Europe: a pessimistic view', *Perspectives on Terrorism*, vol. 10, nr 6, quoting data from the Soufan Group.

4 Bibi van Ginkel & Eva Entenmann (Eds.) (2016), 'The foreign fighter phenomenon in the European Union. Profiles, threats and policies', ICCT Research Paper, April, [https://www.icct.nl/wp-content/uploads/2016/03/ICCT-Report\\_Foreign-Fighters-Phenomenon-in-the-EU\\_1-April-2016\\_including-AnnexesLinks.pdf](https://www.icct.nl/wp-content/uploads/2016/03/ICCT-Report_Foreign-Fighters-Phenomenon-in-the-EU_1-April-2016_including-AnnexesLinks.pdf).

mobilisation in Spain. While it is not possible to provide a typical profile for these women, it is possible to point out the features that define and differentiate them, from a sociodemographic perspective, from their male counterparts. Various equally important aspects of their radicalisation processes, and the motives that led them to become actively involved in supporting Islamic State, will also be scrutinised. Lastly, the functions they have discharged within the cells, groups and networks (CGNs) to which they belong will be explored.

With regard to this latter point, there is a good deal of debate surrounding the role that these young Western women linked to Islamic State may play in the future, in light of the territory that has been lost in the Middle East. It may be that this change of circumstances sees women taking on tasks in the West that are highly restricted for them on the ground, such as the planning and carrying out of attacks. Alarm bells have been ringing in Europe in this respect since the arrest in Paris in early September 2016 of three radicalised women who, according to the French authorities, were preparing 'an imminent act of violence'. It is to this debate that the present ARI, on the basis of the Spanish experience, seeks to provide input. It is an important issue when it comes to establishing the response to jihadist terrorism –which is constantly evolving and becoming increasingly complex– in Western Europe, something that inevitably also needs to be addressed from the gender standpoint.

On an individual level of analysis, the present study is based on the information gathered from the 23 women who have been arrested and arraigned before the Audiencia Nacional for activities related to Islamic State between 2014 and 2016. It was drawn up using data provided by the Elcano Royal Institute's Global Terrorism Programme, contained in the Elcano Database of Jihadists in Spain (Spanish acronym: BDEYE), which gathers information about individuals arrested in Spain for terrorist activities of a jihadist nature derived from legally accessible court papers, attendance at public hearings, open sources and interviews with police experts. While the domain remains a small one, and the results should therefore be interpreted with caution, the author believes that enough empirical evidence is available to give a preliminary account of this new phenomenon, something that neither the state security apparatus nor society as a whole can afford to overlook.<sup>5</sup>

### **A home-grown phenomenon featuring young women free of family responsibilities**

Between 2013 and 2016, a total of 158 people were arrested as part of various anti-terrorist operations against individuals, cells, groups and networks connected to Islamic State. Up to 14.6% of them were women, a more than significant percentage bearing in mind that until the emergence of Islamic State no women had been convicted for this type of crime in Spain.<sup>6</sup> The first anti-terrorist operation in Spain that led to the arrest and subsequent prosecution of females took

5 The author would like to express her gratitude at this point for the valuable comments of Fernando Reinares, director of the Elcano Royal Institute's Global Terrorism Programme, and the work of Álvaro Vicente, research assistant on the Programme, not only for their work in managing the BDEYE but also for their immeasurable help in drawing up this ARI.

6 See Fernando Reinares & Carola García-Calvo (2013), 'Los yihadistas en España: perfil sociodemográfico de condenados por actividades terroristas o muertos en acto de terrorismo suicida entre 1996 y 2012', Working Document, nr 11/2013, Elcano Royal Institute, 26/VI/2013, [http://www.realinstitutoelcano.org/wps/portal/rielcano\\_es/contenido?WCM\\_GLOBAL\\_CONTEXT=/elcano/elcano\\_es/zonas\\_es/terrorismo+internacional/dt11-2013-reinares-garciacalvo-yihadistas-espana-perfil-sociodemografico-1996-2012](http://www.realinstitutoelcano.org/wps/portal/rielcano_es/contenido?WCM_GLOBAL_CONTEXT=/elcano/elcano_es/zonas_es/terrorismo+internacional/dt11-2013-reinares-garciacalvo-yihadistas-espana-perfil-sociodemografico-1996-2012).

---

place in Ceuta, in August 2014, when a 14 year-old girl and a 19 year-old woman were detained by agents belonging to the National Police Force (CNP).<sup>7</sup>

Although youth is one of the most striking characteristics of the people arrested in Spain for activities related to Islamic State,<sup>8</sup> in the case of women it emerges even more prominently. The average age of the women covered by this study is 24, seven years less than the average age of the men arrested for the same crimes: 31.3 years at the time of their arrest. Almost three quarters of the women (73.3%) were aged between 19 and 28 when arrested, and the age span with the greatest frequency was between 19 and 23 years old, accounting for almost half of the cases (47.8%), although below this two underage girls were arrested, the youngest being only 14. At the other extreme of the age spectrum, the eldest was 52. These data do not differ substantially from those of other Western European countries gathered in similar studies.<sup>9</sup>

Another important variable for sketching the profile of women arrested in Spain for Islamic State-related criminal activities concerns their civil status, a variable where there are also notable differences between men and women. 45% of women were single at the time of their arrest, which is 16.6 percentage points higher than their male counterparts. By contrast, 61.4% of men were married,

36.4 percentage points greater than the women. There is also a percentage of widows (10%) –as opposed to zero widowers– who may be traced back directly to the case of two women who returned from the Syrian conflict after having lost their husbands, both foreign terrorist fighters.

In the context of this variable it is worth noting that, whereas 55.6% of the men had children at the time of their arrest, the majority of women (65%) did not have offspring. These results, taken together with those referring to age, are in keeping with Islamic State's strategy of recruiting women whose identity is still in the process of being moulded, something that makes them particularly susceptible to adopting this extreme and rigorous vision of the Islamic creed. Moreover, they are related to other issues of a utilitarian nature, connected to the strategic need for these young women of childbearing age to settle in occupied territory, marry mujahedin and raise the next generation of jihadists.

Turning next to the nationality of the women arrested in Spain for connections to Islamic State, in more than six out of every 10 cases (60.9%) they were Spanish –more than half, 56.5%, were born in Spanish national territory– while three out of every 10 (34.8%) had Moroccan nationality –39.1% of them born in Morocco–. Of women with Spanish nationality, 65.2% were resident in Spain and

---

7 First phase of Operation Kibera.

8 See Fernando Reinares & Carola García-Calvo (2016), *Estado Islámico en España*, Elcano Royal Institute, Madrid, chap. 1, <http://www.realinstitutoelcano.org/publicaciones/libros/Informe-Estado-Islamico-Espana.pdf>.

9 See Anita Peresin (2015), 'Fatal attraction: Western Muslims and ISIS', *Perspectives on Terrorism*, vol. 9, nr 3, <http://www.terrorismanalysts.com/pt/index.php/pot/article/view/427/html>.

**Table 1. People arrested in Spain for activities related to Islamic State in 2013-16, classified by sex and age (%)**

Age range	Women	Men	Total
Between 14 and 18	13.0	5.8	7.0
Between 19 and 23	47.9	13.3	18.9
Between 24 and 28	26.2	25.9	25.9
Between 29 and 33	4.3	18.4	16.1
Between 34 and 38	–	13.3	11.2
Between 39 and 43	–	10.0	8.4
Between 44 and 48	4.3	8.3	7.7
49 and over	4.3	5.0	4.8
Total	(23)	(120)	(143)
Undocumented cases	0	15	15

Source: BDEYE.

**Table 2. People arrested in Spain for activities related to Islamic State 2013-16, classified by sex and civil status (%)**

Civil status	Women	Men	Total
Married	25.0	61.4	54.6
Single	45.0	28.4	31.5
Separated	10.0	9.1	9.3
In common-law marriage	10.0	1.1	2.8
Widows	10.0	–	1.8
Total	(20)	(88)	(108)
Undocumented cases	3	47	50

Source: BDEYE.

the offspring of immigrants, born essentially in the autonomous cities of Melilla (36.2%) and Ceuta (27.4%). It is therefore a home-grown phenomenon, something that had already emerged in the current general context of jihadist terrorism in Spain. Another notable feature of the female contingent is that 13% are converts, lacking any manner

of Muslim family, cultural or religious background, but who decided at a certain moment to adopt this faith as their own. It is a percentage similar to that observed among the men (11.1%).

Turning next to educational and occupational variables –and on the basis of the information

available— it is evident that the women arrested in Spain were better educated than their male counterparts: none of the arrested women were illiterate or lacking any type of compulsory education, which is however the case with 8.8% of the male detainees. 87.5% of the women –compared with 25.7% of the men– had obtained secondary education, and 6.3% had completed higher education. In fact, according to the data available, 26.7% of the women were students at the time of their arrest, as opposed to 4.8% of the men, although this variable could be affected by the fact that the women are generally younger than the men. Another striking feature of the arrested women is the number who were unemployed, 33.3% of the total, 10 percentage points greater than the figure for unemployed men. In both cases, those in work were predominantly employed in the services sector.

Lastly, it is important to point out that at the time of their arrest for activities related to Islamic State none of the women had criminal records, whether for crimes related to terrorism or for ordinary infractions, something that by contrast is distinctly common among men, not only in Spain but elsewhere in Western Europe.<sup>10</sup>

### **Processes of radicalisation at the speed of the Internet**

Among the women arrested and brought before the courts in Spain for Islamic State-related activities between 2014 and 2016 there is not a single case of self-radicalisation. All the women covered by this study acquired the ideology of jihadist

salafism that led them to become involved in terrorist activities, whether in a physical or virtual setting, in the company of other women and under the guidance of a radicalisation agent, as shall become evident in what follows. In eight out of 10 cases this radicalisation process was endogenous in nature, in other words it took place at least in part within Spanish national territory, mainly the autonomous city of Ceuta for three out of 10 women (26.3%) and, for two out of 10, in the provinces of Barcelona (23.2%) and Madrid (19.2%).

The Internet has enabled women to insert themselves into radicalisation settings that would hitherto have been off-limits to them, thereby gaining access to jihadist propaganda. Thus, and in line with the campaign that Islamic State has explicitly run on social media to persuade women to partake in consolidating the project of the sharia-law governed 'pseudo state' in the Middle East, it is evident that women tend to become radicalised to a greater extent than men in an online setting. More than half of the women, 55.6%, thus became exclusively radicalised in this setting as opposed to 30.8% of men. By contrast, the women who became exclusively radicalised in an offline setting (16.7%) are 6.5 percentage points below the men who became radicalised in this way (23.1%). Although the predominant setting for women is exclusively virtual, for men it is the setting that combines online and physical encounters (46.2%), which is also the case for almost three out of 10 women (27.8%).

<sup>10</sup> For Spain, see Reinales & García-Calvo (2016), *Estado Islámico en España*, op. cit., and, for Europe, Rajan Basra, Peter R. Neumann & Claudia Brunner (2017), 'Criminal pasts, terrorist futures: European jihadists and the new crime-terror nexus', ICSR, <http://icsr.info/wp-content/uploads/2016/10/ICSR-Report-Criminal-Pasts-Terrorist-Futures-European-Jihadists-and-the-New-Crime-Terror-Nexus.pdf>.



**Table 3. People arrested in Spain for activities related to Islamic State in 2013-16, classified by sex and radicalisation setting (%)**

Setting	Women	Men	Total
Offline and online	27.8	46.2	43.1
Online	55.6	30.8	34.9
Offline	16.7	23.1	22.0
Total	(18)	(91)	(109)
Undocumented cases	5	44	49

Source: BDEYE.

In the case of the online setting, the places where women underwent their processes of violent radicalisation were as follows: social media, for nine out of 10 detainees (93.3%), followed by mobile messaging applications, used by eight out of 10 (80%) and finally, forums and blogs, used by two out of 10 (20%). None of these places is exclusive and normally they are combined with each other, each playing a different part within the process.

What usually happens with online radicalisation is that, after making initial contact through pages or profiles in social media, where recruiters are searching for potential targets, and as the relationship becomes stronger, the activity is channelled towards more private and secure settings such as chats installed on mobile devices, through which the young woman being radicalised receives all manner of jihadist audiovisual content, and takes part in conversations about the content, either individually or as part of a like-minded group. Sometimes, the groups created in messaging applications and social media pages tend to reproduce the segregation by sex that exists in the more conservative and

rigorous Islamic settings, with only women being admitted.

A striking feature of the indoctrinators, or radicalisation agents, in the virtual setting referred to above is the influence exerted by people considered to be 'peers' of the arrested women. In other words, the relationship is not founded on a situation of hierarchical superiority, underpinned by the indoctrinators' contacts, charisma or social position. This was the case for almost seven out of 10 women (66.7%). Foreign terrorist fighters were involved in four out of 10 cases (41.7%). Lastly activists –charismatic members with contacts within the organisation concerned– played the role of radicalisation agent in rather less than two out of 10 cases (16.7%).

A good example of a radicalisation process in an online setting, involving various platforms and the participation of various radicalisation agents, is that of a 24 year-old Moroccan woman resident in the province of Barcelona, who on a visit to the country of her birth with her child, while her husband was out of Spain for work reasons, started to visit various social media sites with jihadist

content, to which she became 'hooked'.<sup>11</sup> On these platforms she came into contact with a foreign terrorist fighter of Syrian origin and his sister, who tried to radicalise her by means of constant messages endorsing the caliphate. As the process advanced, the young woman struck up a relationship with a second fighter, who in turn put her in contact with a military commander with whom she ended up getting engaged. She held simultaneous conversations via various messaging apps with Wahhabi sheiks living in various countries in the Arabian Peninsula and North Africa, whom she queried about a range of religious precepts. She also communicated with a husband and wife team of activists in Austria, who gave reasons supporting jihad and the decision of a woman to travel alone and unchaperoned to Syria. This was finally what she did, in the company of her three year-old child; the child was the offspring of her husband in Spain, from whom she was in the process of obtaining a divorce.<sup>12</sup>

As far as the radicalisation processes of women in an offline setting are concerned, these mainly took place in private homes – a highly common setting among jihadists in Spain before and after 2013– and in places of worship and Islamic cultural centres. In this case the activity between the two settings was sometimes complementary in the sense that, after making initial contact in the virtual world, a physical encounter took place between the women undergoing radicalisation and their agent or agents so

that a stronger and more trusting relationship could be established, enabling the agents to increasingly influence the attitudes of the women on their path towards jihadist involvement.

The indoctrinators most frequently involved in face-to-face processes were people within the women's close circles, such as family members (accounting for 42.9%) and friends (28.6%), in contrast to the situation among men, where activists were the most frequent agents of radicalisation. This also points to the more closed atmosphere in which the radicalisation of women takes place. It is again worth emphasising that one and the same person was sometimes exposed to the influence of various indoctrinators.

A highly pertinent case in this context is that of a 20 year-old woman from Ceuta who was arrested in Turkey on her way to the caliphate. She was influenced in the ideological trajectory that led her to undertake this journey by one of the two leaders of the first Islamic State-related jihadist cells to be dismantled in Spain, in the summer of 2013, who was a member of her family. He had also recruited and sent to Syria one of the young woman's cousins, with whom she was very close. Another example of a mixed radicalisation in which the offline dimension played a determinant role is provided by the case of woman from Ceuta who was arrested in the summer of 2014 on the Spanish-Moroccan border when planning an imminent journey to Syria. Once detained

11 Patricia Ortega Dolz (2015), 'Samira, la "reclutadora" de mujeres del Estado Islámico', *El País*, 14/III/2015.

12 *Audiencia Nacional*. Criminal Court, Section 4, Sentence 38/2016, 15/XI/2016.

she told the authorities that she had changed her moderate views of Islam after attending a mosque in Ceuta where the imam, who had travelled from Morocco to preach, 'praised those who journeyed to Syria and Iraq, deeming them brave because they fought for Allah'.<sup>13</sup>

In any event, the enormous influence of the Internet and social media on young westerners ensures that propaganda reaches them rapidly, directly and in a language that resonates with them, resembling nothing so much as a marketing campaign tailor-made for its market. This has had a major bearing on the fact that violent radicalisation processes have become speeded up and conclude just a few months after starting. All the women in this study for whom information is available completed their radicalisation processes barely a year or even less from the time they began.

### **A better life in a project under construction**

Before delving into the roles played by the women arrested in Spain for Islamic State-related activities between 2013 and 2016, it is worth enquiring about the motivations that led them to become involved in terrorist activities of a jihadist nature, in order to determine whether the women acted for the same reasons that impelled their male counterparts or whether, on the contrary, they involve another series of individual motives for pursuing a path towards violence.

While it is true that both men and women share the goals of Islamic State and the means for attaining them, the motives

that disposed them to become actively committed to obtaining them are strikingly different. As far as the women are concerned, six out of 10 (61.5%) are more inclined to embark upon jihadism for reasons of an emotional or affective nature, including the promise of getting married to a fighter in the field, with whom they typically fall in love over the internet, or whose partner persuades the women to become involved with them. Such motivations are relevant to only one out of 10 of the men (11.1%), who tend to base themselves more on an ideological commitment to the principles and values of jihadist salafism or on instrumental reasons, such as acquiring status, a salary or attaining paradise (68.9%). Such incentives are the main cause for becoming involved for only 15.4% of the women. The data for the two kinds of motivation are therefore almost inverted when comparing sexes. Where the sexes coincide is in the fact that for both two out of 10 men (20%) and women (23.1%) existential and identity causes were the main driving factor in their terrorist involvement. The situations grouped under this heading include lacking a definite identity, a crisis caused by the loss of a loved one, a lack of inspiring life prospects and frustration.

A striking example of those attracted by the promise of marriage and the prospect of a family by settling in the caliphate is provided by the case of a 22 year-old Spanish woman, arrested at the airport in Madrid en route to Turkey in October 2015. She had converted to Islam just a few months prior to the journey and had decided to take this step after establishing a sentimental online

<sup>13</sup> Juzgado Central de Menores de la Audiencia Nacional, Reform file 5/2014.

**Table 4. Main individual motivations for involvement in jihadist activities in Islamic State, classified by sex (%)**

Main motivation	Arrested in Spain between June 2013 and May 2016		
	Men	Women	Total
Ideological and instrumental	68.9	15.4	56.9
Emotional and affective	11.1	61.5	22.4
Existential and identity	20.0	23.1	20.7
Total	(45)	(13)	(58)
Undocumented cases	30	4	34

Source: BDEYE.

relationship with an individual from North Africa, whom she was going to marry once both of them reached Syria.<sup>14</sup> Meanwhile, in the case of a young Moroccan women who was also arrested on her way to the caliphate in 2015 in the company of her son, there were two motivations: the promise of marrying an FTF of certain rank in the caliphate, ‘a real man’ in her own words, and that of seeing her expectations of a better life in Spain –which she had entered as an economic migrant– thwarted.<sup>15</sup> Lastly, an illustration of ideological causes is provided by the case of a 19 year-old woman, also of Moroccan nationality, arrested in the province of Alicante in September 2015. In the mobile devices found at the time of her arrest the investigators discovered numerous photographs of armed women in combat mode. One in particular showed a woman dressed in a black niqab that covered her completely, carrying the Islamic State flag and overprinted with the text ‘Strong and the

strength of my God. In favour of the Islamic State’.<sup>16</sup>

#### **There is no jihad without hijrah**

In terms of the way in which the women arrested and brought before the courts in Spain for connections to Islamic State became involved in Jihadist activities, it is striking that all of them did so in the company of others, and that they belonged to CGNs with a degree of structure and internal hierarchy. There are no cases therefore of women who adopted the postulates of Islamic State on their own and sought to act in their name. Thus all of them became involved with others and moreover had some kind of organisational link with the terrorist entity based in the Middle East, whether directly or through another member of the CGN to which they belonged.

As far as their position with the CGNs is concerned, and applying the concentric circle model<sup>17</sup>, which conveys the

14 Antonio R. Vega (2015), ‘La yihadista de Almonte contactó con el islamismo en Sevilla’, *ABC Andalucía*, 25/X/2015, <http://sevilla.abc.es/andalucia/20151025/sevi-almonte-joven-yihadista-201510242147.html>.

15 Ortega Dolz (2015), op. cit.

16 Oral hearing of the summary trial /2014, session of 6/1/2017 at the *Audiencia Nacional* (Madrid), testimony questioned by the state attorney at 11:35.

17 For more information see Carola García-Calvo and Fernando Reinares (2016), ‘Patterns of involvement among individuals arrested for Islamic State-related terrorist activities in Spain, 2013-2016’, *Perspectives on Terrorism*, vol. 10, nr 6, <http://www.terrorismanalysts.com/pt/index.php/pot/article/view/562/html>.

importance and degree of responsibility wielded by each, it is striking that only one of the 23 arrested women is located in the centre, where the CGN leaders and coordinators are situated along with other notable militants dedicated to tasks of indoctrination. The only detainee involved in the nucleus of a CGN devoted herself both to indoctrinating other young people and coordinating the activities of other recruiters in the same network. Six out of 10 detainees were located in the second circle, where a greater variety of activities is to be found; typically, they were involved in the apparatus used to transfer other militants of the same sex to Syria and Iraq. Lastly, three out of 10 detainees were located in the outer circle, having fundamentally been recruited to be sent to Syria and Iraq. In comparison to the women, their male counterparts tend to occupy a greater number of leadership roles –three out of 10 (28.4%)– while those located on the periphery represent less than half the women in this third circle, 17.5% less. The majority of men are to be found in the intermediate circle, accounting for 55.8% of the total.

A good example of the active but secondary role of women is provided by the Kibera network, where despite being in charge of recruiting and indoctrinating other women on Spanish soil, the women were on the receiving end of instructions from the network leaders: two men based in Morocco.<sup>18</sup>

Turning now to the individual roles played by each of these women, and bearing in

mind that normally two or more tasks were undertaken simultaneously, almost eight out of 10 (77.3%) were willing to travel to the caliphate and involve themselves directly in its construction. That is to say, their intention was not so much to wage 'jihad at home' as to travel to the territory occupied by Islamic State in order to join the project of the caliphate under construction, but without getting involved in fighting.<sup>19</sup> This also emerges from the fact that none of the women performed functions of an operational nature, nor had they been trained physically or in the use of weapons or explosives. In the case of the men, willingness to become involved as foreign terrorist fighters also predominated, provided they had not already been arrested before being able to achieve this goal, although the percentage is notably lower than among women (47.7%).

Other functions performed by the women arrested in Spain include recruiting and radicalising other women (accounting for 45.5%) and spreading propaganda over social media and the internet (22.7%). Also notable are those engaged in praising their terrorist organisation online (18.2%). All these tasks are also performed by a significant number of men, who encompass a wider range of roles, including operational, training, leadership and coordination duties.

<sup>18</sup> DGP, CNP, CGI (2014), 'Informe de situación de la investigación', JCI nr 1, Audiencia Nacional, Pre-trial proceedings 71/2014, 11/XII/2014, p. 315.

<sup>19</sup> For further information, see 'Women of the Islamic State. A manifesto on women by the Al-Khanssaa Brigade', translation and analysis by Charlie Winter, Quilliam Foundation, 2015, and 'Letter to our sisters, "Jihad without fighting"', *Dabiq*, nr 11.

**Table 5. People arrested in Spain for Islamic State-related activities in 2013-16 involved in the company of others, classified by sex and the functions within the group, cell or network to which they were affiliated (%)**

Individual functions within the group, cell or network	Women	Men	Total
Foreign terrorist fighters	77.3	47.7	52.6
Spreading propaganda	22.7	40.5	37.6
Radicalisation	27.3	36.0	34.6
Recruitment	18.2	36.0	33.1
Exaltation online	18.2	33.3	30.8
Training	–	28.8	24.1
Leadership and coordination	4.5	23.4	20.3
Operatives	–	16.2	13.5
Logistical support	–	9.0	7.5
Financing	4.5	8.1	7.5
Total	(22)	(111)	(133)
Undocumented cases	1	11	12

Source: BDEYE.

It should be noted however that in their various roles the women detained in Spain have made their firm commitment to Islamic State patently clear, publicly demonstrating their acceptance of violence as a form of achieving a political end and justifying the extreme measures the organisation inflicts on its enemies.<sup>20</sup> For example, a 19 year-old woman arrested in Fuerteventura, born in Morocco but brought up in the Canary Islands, had publicly proclaimed –no less than twice– her loyalty to Islamic State on social media, glorifying the use of violence as a means of punishing the ‘infidels’ and ‘enemies of the caliphate’. Commenting on a video released by the terrorist organisation

after the execution of a Jordanian pilot on 24 December 2014 in Syria she wrote: ‘every time I watch the video of Muad being executed and how he dances in the flames I kill myself laughing, although the first time I saw it I burst into tears, not out of compassion but out of fear of the flames of hell’.<sup>21</sup>

## Conclusions

The mobilisation of women for the jihadist cause has emerged in Spain within the framework of the current mobilisation linked to the conflict in Syria and the appearance of the Islamic State terrorist organisation as the new vanguard of global terrorism.

<sup>20</sup> On this point, regarding the experience of other Western countries, see Melanie Smith & Erin Marie Saltman (2015), ‘Till martyrdom do us part’, Institute for Strategic Dialogue, [http://www.strategicdialogue.org/wp-content/uploads/2016/02/Till\\_Martyrdom\\_Do\\_Us\\_Part\\_Gender\\_and\\_the\\_ISIS\\_Phenomenon.pdf](http://www.strategicdialogue.org/wp-content/uploads/2016/02/Till_Martyrdom_Do_Us_Part_Gender_and_the_ISIS_Phenomenon.pdf).

<sup>21</sup> ‘Las amenazas de la yhadista canaria encarcelada: “Vuestra sucia sangre correrá por España”’, *El Español*, 24/II/2016.

The women who have been arrested and arraigned before the Audiencia Nacional for jihadist activities tend to be young and free of family responsibilities, second-generation Spaniards born to Moroccan parents –born in Melilla or Ceuta– and predominantly therefore from Muslim backgrounds, although there is a significant number of converts. While none of the young women was illiterate, the majority had only managed to complete secondary education and were indeed occupied as students –with various degrees of success– at the time of their arrest. A third of them were unemployed. None of the women had criminal records for terrorist crimes or any other sort of infraction, and therefore at the time of embarking upon investigations they were unknown to the police and judicial authorities.

The radicalisation processes were endogenous –undertaken mainly in Ceuta, Barcelona and Madrid– and always took place in the company of others, in a predominantly online setting, resorting both to the internet and all manner of social media as well as messaging applications installed on mobile devices. They were guided in this process by a radicalisation agent, prominent among whom were other individuals, similar to the women themselves, or a foreign terrorist fighter supposedly operating on the battlefield.

In the Spanish case the involvement of women in Islamic State is mainly related to the promise of a life in the caliphate, of a foreign terrorist fighter whom they hope

to marry, or to the frustration of not being able to lead a life in keeping with their expectations in their place of residence. It is, however, a complex process in which other factors of various kinds play a part. Thus the role of these women has focused on their willingness to participate in the jihadist project in the occupied territory, assimilating the doctrinal roles mentioned in the organisation's texts, which continue to be highly conservative.

This does not entail that amid the decline of the caliphate in the Middle East their functions in the West will not evolve towards a more active role in the preparation and carrying out of attacks. The use of women in operational activities of a suicidal nature has proved to be a win-win strategy for the organisations, providing they are not arrested before achieving their goals: first it has been calculated that they are capable of causing up to four times as many victims as their male counterparts, given their greater ability to pass undetected,<sup>22</sup> and secondly they attract much greater media coverage, owing both to their novelty (men are traditionally over-represented in terrorist organisations), and to the shock that is still felt upon seeing a woman commit violent acts, when they have traditionally and culturally been associated with peaceful values.<sup>23</sup>

Thus, amid the difficulties it faces on the ground, Islamic State may be contemplating a strategic switch to demonstrate its strength. It should not be forgotten that while life in the caliphate is subject to stringent

22 Mia Mellissa Bloom (2010), 'Death becomes her: the changing nature of women's role in terror', *Georgetown Journal of International Affairs*, vol. 11, nr 1, Georgetown University Press, p. 91-98.

23 Carola García-Calvo, 'El papel de la mujer en la yihad global', *Revista de Occidente*, nr 406, March, <http://www.revistas culturales.com/xrevistas/PDF/97/1817.pdf>.

---

measures of social control in terms of the behaviour that women must adhere to in all aspects of their lives, these do not apply with such rigour on European soil and it would be less serious to transgress them from a doctrinal perspective. By the same token, if their plans of undertaking hijrah to the caliphate are frustrated, or they return from the caliphate, the women in question could decide to wage jihad at home, heeding the calls of the former spokesperson for Islamic State, Abu Muhammad al-Adnani, to attack their own Western countries of origin, published in the magazine Rumiya at the end of 2016 and elsewhere.

All the foregoing means we must not underestimate the threat to security for countries such as Spain that could be posed by women recruited from the West into the global jihadist movement. This necessarily entails taking anti-terrorist measures and working on measures to prevent violent radicalisation, especially in the online setting, using the insights gained from gender analysis. De-radicalisation programmes also need to be designed that are tailored to their profiles and circumstances. Prisons and juvenile detention centres, places that have hitherto been removed from this issue and are now housing the first inmates convicted by the courts, will constitute a particularly sensitive environment.



# The card table turned upside down: the first 6.8% of the Donald Trump Presidency

*Paul Isbell*

*The first 100 days of the Trump Presidency have come to an end.*

## Summary

Donald Trump's first 100 days as President have been full of high drama and controversy. While the President has attempted to push a number of his campaign proposals onto the domestic agenda, so far there has been no major legislation passed. His most high-profile executive orders are currently blocked in the courts. His Administration's tone on trade policy has dramatically moderated, and while the rhetoric on foreign policy bounces back and forth between 'Jacksonian' and 'neorealist', actual diplomacy has played the good cop, bringing the US posture back to something very close to the pre-Trump status quo. But North Korea is threatening war and President Trump might have to celebrate his first 100 days on Saturday after his government shuts down on Friday... unless the President, or his men, broker a deal.

## Analysis

### Introduction

The outline of the first 100 days of the Trump Administration –or the first 6.8% of the Trump Presidency– is now at least vaguely clear to all who have been observing it.

To some conservative and libertarian commentators, Trump's first months have been characterised by bold yet rational politics, by a coherent logic in conception and by a competent flexibility and a dogged insistence in execution. Most of these colleagues have also apologised for a number of Trumpisms –which previously in the post-Wall period would likely have been considered outrageous enough for disqualification or simply legally unacceptable– by an easy and reasonable appeal to the 'learning curve'.

Such apologists for Trump, his policies and actions thus far, and the performance of his Administration, clearly live within –or yearn for– the famed 'heartland' bubble. This is not to deny that nearly everyone else on the planet –some 7 billion souls or

---

so– also live within their own respective bubble(s). But these others, including over half of all Americans, should be forgiven for perceiving that Donald Trump is simply riding the whirlwind –just as Lawrence of Arabia once did–. But because Trump appears to act more like a Peter Sellers than a Peter O’Toole, everyone should keep in mind that we are all riding the whirlwind with him.

### **The policy and political terrain**

After an unconventional Inaugural Address –clearly the most gnarly, for lack of a better word, in the annals of US history, even considering Andrew Jackson– Trump proceeded to invoke his ‘travel ban’ on those attempting to enter the US from six Muslim countries. The executive order landed immediately in the courts, where his second attempt is now also bogged down as unconstitutional.

The new ‘American Health Care Act’ then died in the Republican-held congress where the party centre no longer seems to hold against the centrifugal forces exerted by its respective diverging wings: the conservative and libertarian Freedom House caucus, on the one side, and a budding moderate centrist grouping, on the other. In any event, the ill-fated, first attempt of House Speaker Paul Ryan to replace the ACA (also known as ‘Obamacare’) with a new Republican plan would have amounted to little more than a transfer of income to the relatively-wealthy from the middle and lower classes.

The new version, which is still being cobbled together, is basically the same as the original, say some of its new-found

conservative backers, but it does allow states to opt out of requiring insurance companies to share in ‘cost reductions’ –the Obamacare subsidies and other regulatory protections that the Freedom Caucus wants reduced, if not eliminated altogether, and that the moderate wing is very reluctant to see go–. Although there is talk of rearticulating another bill to quickly replace the clearly misunderstood Obamacare, it is unlikely that anything of significance will happen on this front anytime soon.

However, the Senate did manage to eliminate the filibuster on Supreme Court nominees, so Trump’s pick to fill the late Judge Scalia’s vacant seat, Neil Gorsuch, has finally been confirmed by the Senate. The dominant line argues that this secures a conservative majority on the court, and that this new equilibrium of forces might free up some of Trump’s legally-challenged executive orders (like those concerning travel and immigration, and perhaps others to come) from the restraint of the judicial branch, as well as help secure the boundaries of a more conservative political space, in general, within the country.

Yet the major campaign issues on the domestic front –immigration, health care and trade protectionism– have essentially stalled, and been sent back to the end of the long line of campaign promises. For such issues to get another chance to bat would inevitably require a long uphill series of political compromises, a ‘dance of legislation’ that would eventually hammer any such bills into an at least recognisably ‘Republican’ shape. In any event, nothing really new can

come out of the Congress with its current geopolitical configuration. On the other hand, the Justice Department, under Jeff Sessions, can and is pursuing more aggressive deportation. But that, too, can be stopped and bogged down by the courts.

Even Trump's protectionist trade policy – his tariff threats to China and Mexico, and other smoke signals of economic warfare, with their dual domestic and international dimensions– has now been pushed farther back in the line of the Administration's concerns. Very possibly, at Mar-a-Lago, Trump agreed to drop the economic hostility towards China, if China would bring North Korea back from the nuclear brink. Perhaps Xi Jinping even agreed to let Trump take credit for it, so that the latter might be able to distract away, by such sleight-of-hand, any resulting disappointment or bafflement among his staff and advisors and among his electoral base (many of whom have been enthusiastically expecting a new rapprochement with Russia in a combined military fight against ISIS and possibly even a collaborative containment of China and an end to the 'global liberal-democratic order'). In addition, Trump just conceded to Mexico that NAFTA would not be scrapped but merely renegotiated (as it probably would have been, at some stage, with or without Trump).

Energy policy is the one realm where Trump started out as 'standard Republican' –striving for energy independence and favouring domestic fossil fuels–. So far, he has not wavered from such a position and so far he can claim a Pyrrhic victory. Trump's energy independence executive order

began the long haul of overturning most of Obama's energy and climate policies. But the 'standard Republican' energy policy is both rickety and redundant. Such supply side measures –ie, easier fiscal and access conditions for domestic fossil fuel producers, along with significant reduction in energy regulation in general– will offer some business opportunities to those in the right place at the right time within the US fossil heartlands. But the biggest effect of Trump's new energy policies will be to boost natural gas production, a development that will doom coal as surely as the chainsaw doomed Paul Bunyan.

Indeed, the totality of Trump's energy policy will ultimately mean very little for domestic oil production, which now more than ever ebbs and flows with world price –which in turn (n)OPEC can influence sometimes, but only in the short run, and at the margin, even when the principal fossil fuel producers of the Great Crescent effectively cooperate to restrict supply–.

We are also told that clarification of Trump's position on the Paris accord will arrive soon; but it in the end, this too will matter little. The battle for dominance of the global political economy between fossil fuels and renewable energies and low-carbon technologies will be played out on the ground-level of local policy landscapes and on the field of straight-up economic competition. It is a battle between the learning curves of the Trump Administration and the traditional energy sector and the learning curves of the low carbon transition and sustainable agriculture and land-use communities.

---

Trump's tax plan continues to swing, like a rhetorical pendulum, between a potentially-middle-class-empowering approach and one which will reward basically, only the rich. Of course, there might be an annual income tax cut of couple of thousand dollars, on average, per family (and no more), which might be scattered like crumbs to the bottom 90%. Vast sums, in comparison, would go to the already rich. The same cloud of mystery – will this policy be conceived of for the large corporations and investors, or for the people? – hangs over the proposed 'infrastructure plan,' still languishing in the long line of Trump campaign promises for the first '100 days.'

The Administration's budget outline suggests standard small-government, even Scrooge-like Republicanism, along with standard Cold War-style patriotism: the major cuts are targeted at the EPA (a 31% cut) to the greater benefit of the Pentagon (a 10% increase, of US\$54 billion). Trump seems particularly bent on starving off the State Department. It is not just that the State Department would suffer a 24% budget cut under Trump's current budget outlines; it is also the department where most of the President's executive appointments remain vacant.

Perhaps all the President needs is Rex Tillerson. And perhaps Tillerson only needs his personal staff. Perhaps certain kinds of patriotism have now been deemed to be, truly, the last refuge of a scoundrel – like the 'patriotism' of those who assume that the benign hegemon of the world (or the closest thing to it) requires an active and engaged professional diplomacy–.

But then, behold: ExxonMobil has just applied for an exemption from US sanctions on Russia which bar the way to an exploratory drilling project in the Black Sea with Rosneft. Sanctions have reportedly cost Exxon hundreds of millions of dollars on this project, negotiated and signed back in 2011. Exxon claims to be motivated by the fact that ENI, the Italian oil company whose government has already granted it an exemption to certain Russian sanctions, could soon take their place in the 33% stake in the reserve, estimated to be as large as 7 billion barrels.

The Treasury Department has the lead role in considering Exxon's application, and Rex Tillerson has recused himself at State (which also plays a secondary role in the approval process) from any decisions affecting the interests of the company from which he has just stepped down after a decade as its CEO. Would Trump allow for such an exemption? If he thinks it could be used as a bargaining chip in his deal making with Putin, then probably, yes.

To top it all off, now another government shutdown looms. April 29th corresponds not only with the end of the first 100 days as President for Donald Trump; the government will also shut down on that date –as current government appropriations expire then– unless an extension can pass the Republican majority-held House and Senate. Trump wants enough Democrats to vote for the funds for his 'border wall' (enough, that is, to overcome the filibuster requirement in the Senate, plus any recalcitrant Republicans, meaning at least eight). But the Democrats en masse cannot avoid pointing to Trump's proposed spending cuts at the EPA, the

Department of State, etc (see above), and they are standing firm, at least for the moment.

In any event, it is not at all clear that the Republicans themselves can or will unify, even on this issue, even if that means that a Republican-held Congress and White House might actually shut themselves down, along with the other branches of federal government.

Can such a 'hegemon' remain 'benign'? Can such a 'benign' nation remain a 'hegemon'?

Meanwhile, in the foreign policy realm, the executives and the generals have restored relative calm along the frontiers of US global reach, claiming now essentially the opposite of what Trump had been saying about US global policy since the beginning of his campaign. Tillerson, Mattis and Pence have all made the rounds in Europe and Asia to reassure the allies that not much has really changed and that NATO is not obsolete. Commitments to allies in the Middle East, Asia and Europe are, for the moment, secure.

General Flynn was also replaced with Lieutenant-General Herbert McMaster at the head of the NSC. Syria has been lashed for using chemical weapons, Russia has been confronted again for allowing it, and China has been, at least for the moment, embraced. Meanwhile, Trump launches thinly-veiled threats of war at one of the smaller countries of the world. But then, he has also just petitioned the UN Security to place sanctions on North Korea.

How should the Allies interpret all of this? If Trump has been fast and furious on the

domestic front, he has essentially inverted all of his initial (if admittedly thin) initial positions on foreign policy, even if in only an unreliably superficial or temporary way. Are these just deal-making feints? Maybe. Such appearances could shift again, as Trump continually searches for his deals, and fitfully chases the ratings.

For now, the would-be new strongman ally, Vladimir Putin, may not be feeling Trump's love, but he hasn't batted an eyelid any differently than he normally would have. After all, he still controls the keys to the coveted Eurasian heartland. And while Russia cannot single-handedly undermine the low carbon transition, it has more to gain from climate change, in the first order of things, than any of the other 'great powers'. However, with enough US collusion, Russia could ensure climate-induced and geopolitically-abetted global instability for as long as the current horizon holds. This alone tells us that Russia must be dealt with –and, yes, engaged, somehow–.

### Trump's approval ratings

Perhaps the sensation of being led by the President from one carnival fun ride to another, only to come full circle, obeys no rhyme or reason except that of following the path of least resistance. Perhaps one of the keys to code-breaking Trump's likely future directions can be found in his net approval ratings.

From the end of January through February, all through the travel ban and immigration controversies, Trump's performance ratings steadily deteriorated. On 27 January the net approval rating of the President's job performance –admittedly only a week

---

into the job— was plus 0.1% (according to the average of polls tabulated by RealClearPolitics, which sums positive and negative appraisals). However, by 1 March, five weeks later, it was a negative 6.8%.

Trump's ratings moderately improved and steadied during the first half of March (rising to a negative 4%) but they began to plummet again by mid-month and continued to deteriorate until 9 April (as the health care bill failed, and as the controversy over Trump's links to Russia flared), when his ratings fell to a trough of 13.5% net disapproval.

Just two days before, Trump ordered the surprise strike against the Syrian airbase while meeting with Chinese President Xi in Florida. In the ensuing period to the present, the Trump Administration has confronted Putin, bombed Afghanistan and has met North Korean sabre-rattling with its own version of sabre-rattling: a somewhat amusing failure of North Korea's ballistic missile test launch was matched by a somewhat perplexing deployment of US naval power (which took one of the longer routes available) and a counter-series of threats from Trump officials, which suggested the US is willing to wage military conflict with North Korea.

And suddenly Trump's approval ratings improved: from 13.5% net disapproval to only 8% on 17 April.

A week later, however, by 23 April —after the development of a budget showdown between the President and Congressional Democrats over the funding of the 'border wall' (which could easily shut the government

down), along with a number of mixed messages sent by the Justice Department and the White House concerning whether the so-called 'Dreamers' had reason to fear deportation— Trump's net approval rating had dropped back down to 9.5%.

This was also a week of marches in support of science and of protests demanding the President reveal his tax returns. It also became public that billionaires, corporations and NFL owners contributed to Trump's inaugural ceremonies in such abundance that twice as much was ultimately spent as on Obama's inaugurations (previously the record high). Finally, it was also revealed that Trump's entourage has been spending more than any previous White House and by a fair margin.

It is possible that the President and his 'men' will simply improvise and experiment in their chase for the ratings. So far, domestic policy forays tend to hurt Trump in the polls; however, his big early-to-mid April bump seems to have been driven primarily by displays of Jacksonian power from the White House and feints of 'neo-realism' from the Pentagon and the NSC. Perhaps this explains the recent focusing of Trump's 'Jacksonian' energies in the direction of North Korea. But it might just all be a 'two-step' dance between domestic policy forays (little Gallipolis) which eat into his ratings, on the one hand, and displays of strength and resolve abroad, on the other hand, which in turn tend to salvage them.

Trump's tax plan was released on Wednesday 26 April. A brief outline short on

details, it looks a lot like barbecued steaks for the rich and corporate world, and mere droppings to the masses. So far, he is asking for a reduction in the corporate tax from 35% to 15% (without specifying the elimination of any corporate loopholes), a massive break for companies. For individuals, however, the only concrete break specified would be a doubling of the standard individual deduction; but one of the most important current individual deductions –that for state and local taxes paid– would likely be eliminated, effectively neutralising the cut.

One potentially important middle-class benefit could come from a different treatment of small businesses, many proprietors of which must treat their profits as individual income. Trump's plan would treat such 'pass through' companies as corporations, thereby effectively reducing their top marginal income tax rate from 39.5% to the proposed corporate rate of 15%. However, the vague and incomplete plan, when combined with Trump's spending proposals, so far revenue neutral, would produce a federal deficit of US\$1 to US\$2 trillion, depending how much of a boost to growth it would actually generate. All of this must be horse traded and approved by the Congress, and only then will one know where Trump is really heading. The fate of the Exxon petition for its Black Sea exemption from Russian sanctions will be another bell weather of the actual direction in which Trump's fleets are sailing.

Furthermore, the second try at the American Health Care Act has also recently been announced for this week. All of this comes at the same time the showdown

in the Congress over the extension of expiring government appropriations –ie, the immediate funding of the federal state apparatus– is expected to reach a dramatic climax over the remaining days of the week. It could easily be the case that the finale of Trump's first 100 days –the first fifteenth, more or less, of his 'first' term– could end with nothing more tangibly accomplished than... a self-inflicted government shutdown.

## Conclusion

### A murky foreground to the horizon

Regardless of the battle –or the shell game– over who Trump really is, or what his trade or foreign policy might eventually become, the only agendas that seem to be moving forward are those of (aspiring) authoritarian states and the globally-reaching corporate world. Every wish of Trump's that he has moved forward on –as well as every wish on which he has not– has turned the tables, or kept them stable, to the convenience of the corporate world, the investor class, and the growing club of nationalist authoritarians –at least so far–.

The increasing confusion and ginned-up enmity within the public square have served to pull a convenient screen in front of the yearnings and ambitions of both the strong men and those with (nearly) all the money. These are the men, it seems, with whom Trump would like to play poker. And he seems to be talking up a new set of informal rules which would allow them –and only them– to seat themselves at his table, to play some hands of G-Trump.

By the end of the game things might not look so pretty anymore. But we will have come full

---

circle. The corporate world stands poised at the brink, yet again, waiting to see the outcome between the 'great power' players they have staked before pouncing in the direction of the next spoils. But although we may be stepping back into the same old river, we know the waters are different. Now Donald Trump is President and the North Koreans seem to believe they can launch a nuclear strike on the US.

For those already playing Trump's new form of 'dealer's choice' poker, they should watch again James Caan in the original 'Rollerball'. However, those still playing the antiquated game of chess should have another look at *Doctor Strangelove*. Everyone else should

check out the sublime Charlton Heston in *The Omega Man*.

For the Allies? Patience and determination, unity and cunning, of course. But as a Roman might have put it upon Alaric's approach, *auribus teneo lupum* –that is, they must try 'to hold the wolf by the ears'-. And, as an allied Celt might have reminded him, *dulcius ex asperis* –all is 'sweeter after difficulties'-. In other words, the Allies will need to play chess and poker at the same time. But there will be time to learn, as the games are just beginning.



# Los 100 primeros días de Trump

*David Blázquez Vilar*

*Los 100 primeros días de Trump en la Casa Blanca son la ocasión en la que valorar sus nombramientos y sus principales acciones en política doméstica y exterior.*

## Resumen

El arranque de la Administración Trump ha sido accidentado, con importantes reveses en política interior (oposición judicial a los decretos ley sobre inmigración e imposibilidad de sacar adelante la reforma sanitaria) y acciones de peso en política exterior (ofensiva, a la vez, contra Estado Islámico y el gobierno de al-Assad). Los nombramientos, algunos de ellos muy polémicos, han oscilado entre la línea antisistema à la Bannon y la ortodoxia republicana de los Mattis o MacMaster. Trump se ha apresurado a cumplir algunas de sus propuestas de campaña a golpe de decreto ley mientras la maquinaria institucional y los corsés de Washington van limando algunas de sus posiciones más iconoclastas.

## Análisis

La elección en noviembre de Donald J. Trump como 45º presidente de EEUU. ha desencadenado un terremoto interpretativo acerca de las causas de la, para muchos, inesperada victoria del candidato más inusual que jamás haya ocupado la Casa Blanca.

Los 100 primeros días de un presidente se han convertido, desde que Franklin D. Roosevelt (FDR) acuñara la expresión en 1933,<sup>1</sup> en una medida arquetípica con la que evaluar y prever la dirección de la Administración entrante.

### (1) El emperador y sus adláteres: los nombramientos

Tras su elección, el presidente se convierte, de la noche a la mañana, en responsable de 2.8 millones de empleados civiles que dependen del gobierno federal y debe asumir la responsabilidad de nombrar a 4.000 cargos que se ocuparán de liderar y gestionar cientos de agencias y departamentos.

<sup>1</sup> FDR, sin embargo, se refería a los 100 días que duró la sesión especial número 73 del Congreso, celebrada entre el 9 de marzo y el 17 de junio de 1933. Véase Jonathan Alter (2007), *The Defining Moment: FDR's Hundred Days and the Triumph of Hope*, Simon and Schuster, p. 273.



*Trump orquestó su campaña en clave de oposición a las elites políticas de Washington y con duras críticas hacia el mundo financiero de Nueva York.*

A los análisis de fondo y una cierta sensación de fin de siècle, se sumaron inmediatamente, como es tradición, las interpretaciones acerca de la corte de la que se rodearía un presidente versado en el casting empresarial –después de varias temporadas liderando *The Apprentice*– pero con ninguna experiencia de gobierno o en materia militar.

Trump orquestó su campaña en clave de oposición a las elites políticas de Washington y –por influencia de Steve Bannon, entonces CEO de su campaña– con duras críticas hacia el mundo financiero de Nueva York. Los nombramientos del presidente, aseguran sus críticos, han sido sin embargo poco fieles a esa batalla, con una acumulación de riqueza entre sus miembros poco representativa de los EEUU que el presidente pretendía abanderar. Una lectura alternativa subraya la clave racial y no económica de los nombramientos. Llama la atención, en efecto, la poca representación de minorías entre los altos cargos de la nueva Administración (18 de los miembros del gabinete de Trump son hombres blancos, en contraste con los ocho

de Obama, los 11 de George W. Bush y los 10 de Bill Clinton).

Los cargos de confianza que no requieren confirmación por parte del Senado muestran tres corrientes de poder de cuya armonía o destrucción mutua dependerá en gran medida la estabilidad del gabinete de Trump: por una parte se encuentran quienes ayudaron a Trump a crear el mensaje que consiguió auparlo hasta la victoria, con Steve Bannon, el verdadero ideólogo del ascenso de Trump, a la cabeza; por otra, su familia, con Jared Kushner, yerno del presidente, como hombre fuerte dentro del Ala Oeste y, finalmente, el *establishment* del Partido Republicano, con Reince Priebus como figura mediadora entre la casa Blanca y los próceres republicanos.

En los primeros días en el cargo, Trump consolidó el poder de Bannon, nombrándolo jefe de Estrategia de la Casa Blanca, dándole acceso al Consejo de Seguridad Nacional (CSN) –un privilegio del que nadie antes había gozado con su cargo– y permitiéndole tomar la iniciativa en la redacción de sus primeras órdenes

ejecutivas (por ejemplo, la inmigración). La sensación de caos, alguna refriega entre Bannon y Kushner y la entrada en el CSN del General McMaster han hecho que Trump fuera dando más peso dentro de su círculo de confianza a Priebus y al propio Kushner, en detrimento de un Steve Bannon cada vez más arrinconado por la confianza familiar y la maquinaria institucional.

Al nombramiento de familiares (Jared Kushner e Ivanka Trump) y *outsiders* como Bannon se han sumado otros nombres polémicos como el de Jeff Sessions. Senador por Alabama y nuevo fiscal general. Sessions era hasta hace poco un republicano arrinconado por su propio partido pero con una voz potente y extrema en materia de inmigración.

Controvertidos –y, es de esperar, negativo para la causa de la lucha contra el cambio climático– han resultado los nombramientos de Rick Perry como secretario de Energía y de Scott Pruitt como responsable de la Agencia de Protección Medioambiental (EPA, en sus siglas en inglés), quien, como procurador general de Oklahoma, apoyó una

demanda intentando deshacer un informe de la EPA que confirmaba los peligros del cambio climático.

Nada desdeñable es la presencia de militares en la nueva Administración. El general James Mattis como titular de la cartera de Defensa y el teniente-general H.R. McMaster, uno de los estrategas más aclamados dentro del cuerpo, como asesor de Seguridad Militar, hacen prever decisiones más convencionales que las anunciadas por Trump durante su campaña pero también, dicen los críticos, una excesiva militarización del pensamiento estratégico de Washington y el arrinconamiento del “poder blando” de Obama. El aumento del gasto en defensa en 54.000 millones de dólares (un 10%) y el nombramiento de un hasta ahora desaparecido Rex Tillerson como titular de Exteriores apuntan en esa dirección.

Especialmente disfuncional está siendo la lentitud con la que se están asignando los cuadros medios de la Administración, esos miles de puestos que hacen funcionar la maquinaria institucional. Hasta el momento,



*Especialmente disfuncional está siendo la lentitud con la que se están asignando los cuadros medios de la Administración, esos miles de puestos que hacen funcionar la maquinaria institucional.*

el Senado ha dado el visto bueno a 26 de las propuestas de Trump para su gabinete y otros altos cargos. Sin embargo, sigue habiendo 530 puestos vacantes de alto nivel que requieren la confirmación del Senado para los que el presidente ha propuesto únicamente 37 candidatos. Estos puestos incluyen a secretarios de Estado, embajadores, directores financieros y consejeros que sacan el trabajo diario de la Administración.

## **(2) Política interior: desmontando a Obama**

Tal y como era de esperar, pues así lo anunció durante su campaña, Trump ha dedicado una parte importante de sus primeros 100 días en la presidencia a echar por tierra algunas de las políticas sacadas adelante por Obama en sus ocho años al frente del ejecutivo. Este proceso de “desmantelamiento” de la era Obama, ha sido a la vez un signo hacia los votantes de Trump –quienes esperaban signos claros del cambio de dirección prometido– y un test para una democracia, la norteamericana, orgullosa de sus resortes correctores de los excesos del poder presidencial.

La naturaleza de este análisis no nos permite abordar muchos asuntos relevantes, por lo que nos centraremos en los que consideramos más importantes.

### **(2.1) Inmigración**

La retórica de Trump sobre inmigración a lo largo de toda la campaña ha jugado la carta de los dos grandes miedos del norteamericano medio de los estados que le permitieron hacerse con la presidencia: una economía en declive y la amenaza del terrorismo yihadista. El muro con México –cuyo fantasma ha sido reavivado por Trump en los últimos días– y la orden ejecutiva prohibiendo la entrada en EEUU a ciudadanos de países de mayoría musulmana no son sino respuestas electorales a esos miedos.

A finales de enero, Trump firmó el Decreto Presidencial “Protegiendo la Nación contra la entrada de terroristas extranjeros en EEUU” (redactado fundamentalmente por Steve Bannon y conocido como travel ban) en el que se prohibía la entrada por 90 días a los ciudadanos de Irak, Siria, Irán, Libia, Somalia, Sudán y Yemen (y prohibiendo indefinidamente la entrada



*Trump ha dedicado una parte importante de sus primeros 100 días en la presidencia a echar por tierra algunas de las políticas sacadas adelante por Obama en sus ocho años al frente del ejecutivo.*

a los refugiados sirios). La influencia de Bannon en la posición del nuevo presidente y en la redacción del *travel ban* ha sido, creen algunos, desproporcionada. Detrás del polémico documento se esconde, sin embargo, la diferente percepción por parte de Trump y Bannon en materia de inmigración. Mientras que el presidente aboga principalmente por lo que él llama “acabar con el sistema actual de inmigración de baja cualificación y, en su lugar, adoptar un sistema meritocrático”, el argumento de Bannon es menos económico y más cultural. Lo expresa bien Benjamin Wallace-Wells cuando escribe que “para Bannon, la cuestión no es si los inmigrantes hacen contribuciones al país, sino si su presencia altera la sociedad civil”, una sociedad civil que el antiguo editor de *Breitbart News* concibe como culturalmente uniforme y epidérmicamente blanca.

El decreto encontró inmediatamente una fuerte oposición social y judicial, despertando el debate acerca de la posibilidad de contención de algunas de las decisiones más cuestionables de la nueva Administración. El bloqueo a la orden ejecutiva por parte de Jueces de, entre otros estados, Nueva York y Massachusetts, y la negativa a defenderla por parte de Sally Yates, fiscal general en funciones, llevó a la destitución fulminante de esta última por parte de Trump y a la retirada del texto –seguido por otro seis semanas más tarde, al que se opuso igualmente un juez de distrito de Hawai–.

El debate sobre la independencia judicial volvió con motivo del nombramiento del

nuevo juez del Tribunal Supremo. Neil M. Gorsuch ha sido confirmado como nuevo miembro del Tribunal tras la negativa republicana hace unos meses a confirmar al candidato de Obama, el juez Garland. Tras un durísimo combate en el Senado, los republicanos recuperan la mayoría conservadora perdida tras la muerte de Antonin Scalia, cuyo fallecimiento dejó al Supremo norteamericano en un virtual 4-4 en muchos asuntos de primer nivel. Con la Cámara de Representantes y el Senado ambas en manos de los republicanos, muchos críticos del presidente Trump (y algunos republicanos) temen que el “Poder Judicial se convierta en la única rama del gobierno que se interponga entre la nueva administración y el caos constitucional”. Los primeros signos en efecto, no apuntan a que Gorsuch vaya a convertirse en un defensor ciego de Trump, especialmente en casos referidos a la separación de poderes. Gorsuch representa un guiño a los *Safe Space Conservatives*; es decir, a todos esos votantes republicanos que no se sienten cómodos con muchas de las políticas de Trump pero lo aceptan como un mal menor que puede dejar consecuencias positivas de largo alcance.

## (2.2) Infraestructura y reforma fiscal

Han resultado decepcionantes hasta el momento los esfuerzos por definir un plan de inversión en infraestructuras y el plan fiscal, dos de las grandes promesas de campaña. El director de Presupuestos, Mick Mulvaney, ha tenido que responder a duras críticas desde el sector debido a la falta de coherencia de unas cuentas que no cuadran con las grandes promesas de inversión.

Mulvaney ha declarado recientemente que la Casa Blanca mantendrá la promesa de Trump de invertir 1.000 millones de dólares en infraestructura a través de un “paquete de infraestructura”, probablemente ligado a la reforma fiscal, pero que será delineado más adelante. Una de las grandes preguntas acerca de los planes de reforma fiscal es su impacto real en la clase media. Steven Mnuchin, secretario del Tesoro, ha declarado en repetidas ocasiones que la clase media será la principal beneficiada de la reforma. Las proyecciones apuntan, sin embargo, a que no será la clase media sino las rentas más altas las más beneficiadas.

### (2.3) Medio ambiente

El medio ambiente fue uno de los caballos de batalla de Trump y su reacción nada más instalarse en la Casa Blanca no ha sorprendido a muchos.

El presidente denunció las políticas medioambientales de Obama y su desmesurada implicación en el Acuerdo de París en detrimento los intereses de compañías petrolíferas, fabricantes de coches y electrodomésticos.

Trump hizo una gran campaña para revivir la industria del carbón de EEUU. “Si gano vamos a recuperar a todos esos mineros”, dijo en un mitin en Virginia Occidental el pasado mes de mayo. Además, es importante notar que la zona occidental de Pensilvania (uno de los *swing states* que cayó del lado de Trump) tiene importantes intereses en la industria del carbón.

La “Orden Ejecutiva para la Promoción de la Independencia Energética y el Crecimiento

Económico”, firmada por Trump el 28 de marzo, decreta que todas las estancias del gobierno federal revisen sus normas y las medidas que interfieren con las industrias de combustibles fósiles y de energía nuclear. En particular, el documento insta a la Agencia de Protección Medioambiental (EPA, en sus siglas en inglés) a reformular el Plan de Energía Limpia (*Clean Energy Plan*), que había solicitado, entre otras cosas, la sustitución de algunas plantas de procesamiento de carbón. El Plan de Energía Limpia era una pieza fundamental de la política medioambiental de Obama no sólo por sus efectos domésticos sino porque suponía un signo claro de la implicación de EEUU con el Acuerdo sobre cambio climático de París. Con la sepultura de facto del Acuerdo de París se cierra otra de las vías más importantes de expresión del multilateralismo abiertas por Obama.

Además, la reducción del 31% del presupuesto de la EPA constituye la más importante de todos los departamentos de la Administración.

### (2.4) Sanidad

La reforma sanitaria no era una de las grandes promesas de la campaña Trump. En un tuit de junio de 2015, el todavía entonces candidato acusaba a su contrincante Huckabee de plagio y afirmaba ser él “el primer y único candidato del Partido Republicano [en oponerse] a los recortes en la Seguridad Social, Medicare y Medicaid”. El desmantelamiento del *Affordable Care Act* (conocido comúnmente como *Obamacare*) es más bien uno de los pilares del Partido Republicano, buena parte del cual apostó



*Las posiciones en materia de política exterior de Trump durante su campaña fueron mucho más difusas y giraron en torno a lemas tan amplios e interpretables como el America First.*

por focalizar sus esfuerzos legislativos en la reforma sanitaria como vía de escape a la discusión sobre temas en los que la posición del presidente y la del partido son menos convergentes, como por ejemplo la inmigración. La propuesta de reforma (*American Health Care Act*, AHCA) era una de las primeras grandes ocasiones en las que el presidente y Paul Ryan (representante por Wyoming y presidente de la mayoría Republicana en la Cámara de Representantes) podían trabajar codo con codo. A pesar del esfuerzo de ambos –uno y otro se remangaron tratando de ganar los votos suficientes para aprobar la AHCA–, el 24 de marzo se vieron forzados a retirar la propuesta por falta de votos favorables. La propuesta falló a la hora de convencer a los dos extremos del partido. Por la derecha, el *Freedom Caucus* consideraba el texto no suficientemente duro con la legislación de Obama. Por el otro, algunos representantes republicanos temían que demasiados de sus votantes perdieran la cobertura sanitaria que ofrece el ACA (preocupación compartida por Trump, muchos de cuyos apoyos provienen de estratos sociales y zonas que se benefician de Obamacare), por lo que terminaron decantándose por el “no”. El

resultado fue la paralización de la propuesta y un revés importante para Paul Ryan dentro del Partido.

### **(3) Política exterior: la era del intervencionismo estratégico**

La política exterior de Hillary Clinton habría sido previsible, con una modalidad de intervencionismo conocida de todos y amortiguada durante sus años de secretaria de Estado sólo por las reticencias de un Obama reflexivo y –muchos pensaban, incluso dentro de su Administración– demasiado cauto<sup>2</sup> y titubeante en algunos momentos. Las posiciones en materia de política exterior de Trump durante su campaña fueron mucho más difusas y giraron en torno a lemas tan amplios e interpretables como el *America First*. Aunque tras la elección muchos pensaban que no era previsible una política exterior de corte conservador clásico, pues Trump no se considera un conservador al uso –él mismo declaró en campaña: “Este es el partido republicano, no el partido conservador”–, algunas decisiones en estos primeros meses como *Commander in Chief* y muchos de sus nombramientos, pueden hacer esperar una política más estratégicamente

<sup>2</sup> Véase Jeffrey Goldberg (2016), “The Obama Doctrine, How he’s shaped the world”, *The Atlantic*, abril.

intervencionista que aislacionista. James J. Carafano, del *think-tank* conservador *Heritage Foundation*, lo expresa bien cuando acusa a los comentaristas liberales de haber “pasado de tildar al presidente de aislacionista a criticarlo como una herramienta de los neoconservadores”.

### **(3.1) Rusia**

La presencia de Rusia durante la campaña y sus consecuencias en los primeros pasos de la Administración no tiene precedentes desde la caída del muro de Berlín. Los primeros 100 días de Donald Trump al frente de la Casa Blanca nos han dejado investigaciones sobre la supuesta interferencia rusa en las elecciones, acusaciones de que altos funcionarios del gobierno tienen vínculos con Moscú y pruebas de que el Kremlin tiene influencia financiera sobre la familia Trump. A principios de marzo, el director del FBI James Comey confirmó la investigación acerca de la interferencia rusa en las elecciones y los posibles vínculos entre Moscú y la campaña de Donald Trump. La indagación, que había comenzado varios meses antes de las elecciones, no fue corroborada por Comey hasta su comparecencia en una audiencia ante el Comité de Inteligencia de la Cámara este mes. Por su parte, en enero, la Oficina del Director de Inteligencia Nacional publicó un informe acusando a Rusia de intervenir en las elecciones. Algunos daños colaterales de esas polémicas no se hicieron esperar. El consejero de Seguridad Nacional de Trump, el teniente-general Michael Flynn, dimitió tras unas pocas semanas en el cargo acusado

de mentir acerca de sus conversaciones con el embajador ruso durante la transición.

Como en muchos otros aspectos de la campaña de Trump, no se puede dar por descontado que las declaraciones amistosas hacia Putin –por las que el presidente recibió duras críticas– vayan a convertirse en política, especialmente en medio del clima anti ruso de Washington. Así lo expresó tras la elección, con escepticismo, Konstantin Kosachev (miembro de la Duma, la Cámara Alta del Parlamento Ruso): “Lo que hemos escuchado decir a Trump hasta ahora era retórica electoral”, y así ha sucedido tras la intervención militar norteamericana en Siria, duramente criticada por el Kremlin.

Es una prioridad para Rusia conseguir el reconocimiento de la anexión de Crimea por parte de EEUU y Europa y la retirada de las sanciones. En un cambio de tono respecto a la campaña, Trump tuiteó en febrero: “Crimea fue tomada por Rusia durante la administración de Obama. ¿Fue Obama demasiado blando con Rusia?”. El comentario y posteriores declaraciones de Rex Tillerson, secretario de Estado, calmaron a los países bálticos y del Visegrád, quienes no han expresado su temor a que el gobierno norteamericano pudiera ser demasiado permisivo con el expansionismo ruso a cambio de una posición más flexible de éste en Siria. Por el momento no parece que EEUU vaya a abandonar las sanciones, lo que supondría el fin de los acuerdos de Minsk II y un revés para un (ya débil) consenso europeo respecto de su frontera este.



### (3.2) Relación transatlántica

Uno de los aspectos de la relación transatlántica en los que la victoria de Trump podía tener un efecto más inmediato era, por su importancia simbólica, el creciente auge de las políticas proteccionistas de corte nacionalista, antipluralista y xenófobo en Europa. La eufórica reacción de los líderes del Front National, UKIP, Fidesz o AfD pudo ser leída como un espaldarazo a los proyectos de corte populista. Las elecciones del pasado marzo en los Países Bajos (donde Geert Wilders obtuvo menos votos de los esperados) y el resultado proyectado para la segunda vuelta en las elecciones en Francia el próximo 7 de mayo parecen apuntar a un receso, al menos temporal y electoral, del populismo en Europa.

Ambivalentes han sido en este sentido las acciones de Trump con respecto al *Brexit*. La intimidación mostrada con Nigel Farage, uno de los líderes de UKIP, en sus constantes visitas a la Trump Tower y sus polémicas declaraciones a Michael Gove,<sup>3</sup> otro *brexiteer* de pro, han inquietado a no pocos líderes Europeos. La realidad es que, con las complejidades que comportará la aplicación del artículo 50, el pragmatismo de Trump podría suavizar su posición. Hace pocos días hemos sabido que la conversación entre Trump y Merkel en la Casa Blanca podría haber convencido al presidente norteamericano de la conveniencia de llegar a un acuerdo comercial con la UE antes que con el Reino Unido.

Durante su campaña, Trump fue explícito acerca de la necesidad de reconfigurar la OTAN, respecto de la cual ha mostrado un escepticismo sin precedentes por parte de un presidente estadounidense. El presidente se mostró muy crítico con los miembros de la OTAN que no cumplen con el compromiso del 2% del gasto del PIB en sus presupuestos de defensa (por el momento sólo el Reino Unido, Estonia, Polonia y Grecia lo hacen), tildando la alianza de “obsoleta”. Esta demanda, legítima a los ojos de muchos y para nada nueva en la Casa Blanca, corría el riesgo de desestabilizar la alianza y dar alas a una Rusia cada vez más beligerante en la arena internacional. Los 100 primeros días de Trump han sido todo un ejercicio de apaciguamiento por parte del vicepresidente Mike Pence y del secretario de Defensa James Mattis. Sin embargo, en una conferencia de prensa conjunta con el secretario general de la OTAN Jens Stoltenberg a principios de abril, Trump pareció revertir su posición, refiriéndose a sus comentarios anteriores y diciendo a los periodistas que la OTAN “no está obsoleta”. En esa misma línea, hace pocos días en una entrevista con *The Associated Press*, Trump se mostró menos crítico con la alianza y matizó sus cometarios en entrevistas anteriores confesando haber contestado a las preguntas “sin saber mucho sobre la OTAN”.

<sup>3</sup> “Si miras a la Unión Europea y es Alemania. Es básicamente un vehículo para Alemania. Es por eso que creo que el Reino Unido ha sido inteligente al salir”. Véase el texto completo en <https://www.thetimes.co.uk/article/full-transcript-of-interview-with-donald-trump-5d39sr09d>.

### (3.3) Oriente Medio

Oriente Medio fue la gran pesadilla de Obama. Su intento por salir de la región y mirar hacia Asia –intento que la revolución del gas de esquisto (*shale gas*) debía facilitar– fue frustrado por el enquistamiento de las “primaveras árabes”, primero en Libia y más tarde en Siria, la gran llaga en el costado de la mesiánica política exterior de Obama.

Si nos atenemos a las declaraciones de campaña de Trump, el objetivo principal de EEUU en Oriente Medio es, con toda claridad, la lucha contra Estado Islámico. El miedo de muchos a que el abandono de las políticas de apoyo (abiertas y de manera encubierto) a los grupos de oposición siria pudiera tener como consecuencia la consolidación del régimen de al-Assad y el fortalecimiento de Rusia en la zona parecen haberse visto disipado con el bombardeo de la base militar de Shayrat –en manos del gobierno– en respuesta a un ataque con gas contra civiles. A diferencia de lo sucedido en el verano de 2014, cuando Obama titubeó e incumplió su promesa de intervenir si al-Assad traspasaba la “línea roja” que suponía un ataque con gas contra civiles. La intervención, criticada por Rusia, China e Irán, ha sido vista por Arabia Saudí y el resto de países del Consejo de Cooperación para los Estados Árabes del Golfo, como un punto de inflexión respecto de la política de Obama, más reflexiva y multilateral.

En lo que respecta a la cuestión de las relaciones entre Israel y Palestina, la elección de Trump ha sido vista de manera positiva dentro del gobierno de Netanyahu. El nombramiento como embajador en Israel de David Friedman, un firme defensor y

financiador de los asentamientos en territorio palestino en Jerusalén y en la Franja de Gaza, no ha hecho sino confirmar la euforia inicial. Aunque la Administración Trump ha insistido en subrayar la necesidad de un acuerdo entre Israel y Palestina, las declaraciones de Trump –corregidas en febrero a petición del rey jordano– acerca de la posibilidad del traslado de la embajada de Tel Aviv a Jerusalén o el abemolarse de las críticas hacia los asentamientos han sido leídos como signos de una política más cercana a los intereses israelíes que la de Obama.

“Mi prioridad número uno es desmantelar el desastroso acuerdo con Irán”, declaró Trump al Comité de Asuntos Públicos de Israel (AIPAC, en sus siglas en inglés) en marzo de 2016. Sorprendentemente, durante los primeros meses de la Administración no se ha prestado mucha atención al asunto. El pasado 25 de abril, sin embargo, la Administración Trump ha movido ficha al “avisar” a Irán e imponer nuevas sanciones. La intención, tal y como ha declarado Tillerson, es emprender una revisión de un acuerdo con Teherán que tenía como objetivo limitar su programa nuclear y que constituía una de las perlas de la política exterior de Obama.

Aunque muchas de las condiciones del acuerdo ya se han cumplido –Irán ha eliminado partes importantes de sus arsenales de uranio enriquecido y miles de máquinas de centrifugado–, existen al menos dos posibles escenarios si Trump quisiera acabar con el acuerdo. En primer lugar, Trump podría utilizar sus poderes ejecutivos para abandonar el acuerdo, forzando así su término, pues la validez de

este depende del compromiso de “todos” los firmantes. Por otra parte, Trump podría forzar los mecanismos de supervisión hasta el punto de forzar la salida de Irán, en cuyo caso el acuerdo ya no sería válido.

### (3.4) Asia Pacífico

El *Trans-Pacific Partnership* (TPP) está oficialmente sepultado y con él lo está también el “Giro hacia Asia”, por lo menos en los términos en que fue anunciado por Hillary Clinton en su famoso artículo “*America’s Pacific Century*” en 2011. Con el sillón presidencial todavía caliente –la orden ejecutiva desmantelando el TPP fue firmada apenas tres días después de tomar posesión de su cargo– Trump hacía efectiva una de las promesas más repetidas durante la campaña y desmantelaba una parte importante del legado de Obama.

El primer encuentro entre los presidentes de EEUU y China a principios de abril fue cordial, aunque marcado por la reciente intervención del ejército norteamericano en Siria. Ambos líderes acordaron un plan de 100 días para afrontar asuntos comerciales (con algunas concesiones por parte de China). En la Administración Trump, sin embargo, encontramos algunos “halcones”, como los asesores de Trump para temas de Asia, Peter Navarro y Alexander Grey, quienes en un artículo de 2016 abogaban por una política de “paz a través de la fuerza”, o el propio Bannon, quien en una entrevista en marzo de 2016 vaticinó una guerra entre EEUU y China en los próximos 10 años. No se prevé, en cualquier caso, una relación tranquila.

En este sentido, además de intentar redirigir los temas comerciales, la Administración Trump deberá especificar si opta por una política de esferas de influencia basada en la disminución de la presencia de EEUU en el Pacífico, asumiendo un papel menos beligerante en su oposición al expansionismo chino en el Mar del Sur de China o si se decanta por una línea más dura, basada en fuertes medidas proteccionistas en materia de comercio<sup>4</sup> y un aumento de la flota norteamericana en el Pacífico, como parecen sugerir Navarro y Grey.

Esencial en la relación con China y con dos de sus aliados más importantes en la región (Japón y Corea del Sur) es la escalada de tensión entre EEUU y Corea del Norte. El abandono de la así llamada “política de paciencia estratégica” en favor de mayor presión al régimen de Pyongyang se ha materializado en las últimas semanas como respuesta a los ensayos nucleares y las muestras de fuerza. “Corea del Norte es un gran problema mundial y es un problema que tenemos que resolver de una vez por todas”, declaró Trump en un almuerzo-reunión con los embajadores miembros del Consejo de Seguridad hace unos días. EEUU, especialmente a través de Nikki Haley, su representante en el Consejo de Seguridad, está exigiendo a China una posición más firme en el asunto y la imposición de las resoluciones, especialmente las resoluciones 2270 y 2321 adoptadas el año pasado en respuesta a los ensayos nucleares llevados a cabo por Corea del Norte.

4 Para un análisis exhaustivo de la posición de la Administración Trump en materia de comercio remitimos al brillante análisis publicado por Federico Steinberg ([http://www.realinstitutoelcano.org/wps/portal/rielcano\\_es/contenido%3FWCM\\_GLOBAL\\_CONTEXT=/elcano/elcano\\_es/zonas\\_es/ari16-2017-steinberg-orden-comercial-multilateral-neo-mercantilismo-trump](http://www.realinstitutoelcano.org/wps/portal/rielcano_es/contenido%3FWCM_GLOBAL_CONTEXT=/elcano/elcano_es/zonas_es/ari16-2017-steinberg-orden-comercial-multilateral-neo-mercantilismo-trump)).

## Conclusión

Dice la tradición que tres meses es tiempo suficiente para poder evaluar a un presidente entrante, especialmente a uno hiperactivo. ¿Ha cumplido Trump con las expectativas? ¿Cuáles de las promesas más importantes de su programa electoral se han materializado?

Preocupan a la oficina del presidente las encuestas de aprobación, en las que éste obtiene muy malos resultados: en torno a un 40% de los encuestados aprueba el trabajo de Trump, frente a un 54% lo contrario. Peor noticia para los intereses del Partido Republicano en general son los datos de las encuestas genéricas de cara a las *mid-term elections* previstas para 2018, en las que los Demócratas superan al partido de Trump. Este es un caso atípico ya que por lo general, en este momento del ciclo electoral –abril después de la elección presidencial– el partido que domina la Cámara suele gozar de bastante popularidad.

Una de las grandes preguntas a comienzos de enero era si el Trump presidente seguiría siendo el estafalario candidato que vimos durante la campaña o si la experiencia institucional domaría a la fiera. Hay, en mi opinión, signos que apuntan a una cierta normalización de algunas de las posiciones de Trump. La progresiva pérdida de confianza en Bannon en detrimento de Priebus, Kushner o McMaster y la elección de Mattis han impreso un carácter más marcadamente republicano y menos centrado en la “deconstrucción institucional” por la que abogaba su jefe de Estrategia. Hemos asistido también a

marcados cambios de tono, como el del discurso ante el Congreso a principios de marzo, y cambios de opinión respecto de la declarada “obsolescencia” de la OTAN o la inutilidad de la UE.

Durante estos primeros meses ha quedado claro que el presidente tiene claras algunas líneas de actuación dirigidas a satisfacer a sus votantes de los estados del cinturón del óxido, como son el desmantelamiento de la legislación sobre inmigración, los cambios en materia energética y medioambiental y el fin del Acuerdo de Asociación Transpacífico. El foco puesto por Trump en “mantener fuera a los enemigos de EEUU” es miope: según el FBI, el 94% de los ataques terroristas perpetrados en EEUU entre 1980 y 2005 han sido perpetrados por no musulmanes. Por otra parte, la “vuelta al carbón” como medida para la creación de empleo es cortoplacista. También lo dicen los números: en 2010 EEUU generó casi la mitad de su electricidad con carbón; el año pasado, sólo el 30%. Es previsible que, tal y como sucedió con el *travel ban*, los tribunales también pongan límites a algunas de las medidas energéticas de Trump.

Especialmente relevantes a ojos del electorado republicano menos “trumpiano” es la confirmación de Neil Gorsuch para el Tribunal Constitucional, que Trump ha tildado de uno de sus “logros más importantes”. Gorsuch asegura una mayoría conservadora que podría verse aumentada si durante los próximos cuatro años falleciera alguno de los tres jueces con más de 70 años que actualmente ocupan un lugar en el Tribunal. El revés más importante ha

sido la incapacidad para echar por tierra Obamacare (una prioridad más de Paul Ryan que de Trump) con el ridículo de ver a varios miembros de su propio partido oponerse a su reforma.

Otras prioridades legislativas importantes que también han languidecido y sobre las que es probable que veamos desarrollos en las próximas semanas son las medidas de desgravación fiscal, el plan de reforma de las infraestructuras y la reforma ética.

En la esfera internacional, la intervención contra el régimen de al-Assad en respuesta al ataque químico muestra por una parte el deseo de Trump de “no ser como Obama” y, por otra, una política exterior más

intervencionista y menos condescendiente con Rusia que la prometida durante la campaña del *America First*.

¿Tiene Trump clara la dirección que debe tomar su Administración? La respuesta es tan decepcionante como cierta: sí y no. Sí en materia fiscal, comercial o energética. No en política exterior o materia sanitaria. Cabe imaginar, en muchos ámbitos, posturas ad hoc de corte pragmático, mientras que, en otros –probablemente la política militar– se impondrán las posiciones del intervencionismo estratégico escritas en la biblia republicana post-Bush.

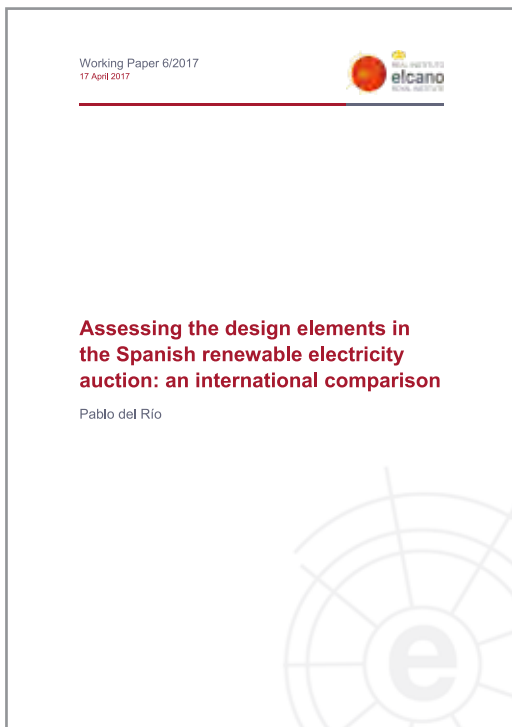
## PUBLICACIONES

### DOCUMENTOS DE TRABAJO (DT)

#### **La lengua y la cultura en la relación de España y China**

Ángel Badillo

DT 5/2017 - 02/03/2017



#### **Assessing the design elements in the Spanish renewable electricity auction: an international comparison**

Pablo del Río

WP 6/2017 - 17/04/2017

### ARI

#### **La seguridad de Europa, entre la realidad y el deseo**

Enrique Fojón

ARI 14/2017 - 06/03/2017

#### **Running out of steam? Brexit and the future of EU energy policy**

Aurélie Faure-Schuyer

ARI 15/2017 - 07/03/2017

#### **El orden comercial multilateral ante el neo-mercantilismo de Trump**

Federico Steinberg

ARI 16/2017 - 07/03/2017

#### **The 2016 parliamentary elections in Morocco: context and interpretations**

Bernabé López García &

Miguel Hernando de Larramendi

ARI 17/2017 (English version) - 09/03/2017

#### **La ley de transición energética francesa para el crecimiento verde y la Programación Plurianual de Energía 2016-2023**

Jean François Collin

ARI 18/2017 - 10/03/2017

#### **España, EEUU y la defensa: ¿de base operacional a socio estratégico?**

Luis Simón

ARI 19/2017 - 13/03/2017

**Reasons for rejecting globalisation:  
beyond inequality and xenophobia**

Miguel Otero-Iglesias & Federico Steinberg  
ARI 20/2017 (English version) - 14/03/2017

**One year on: an assessment of the EU-  
Turkey statement on refugees**

Ilke Toygür & Bianca Benvenuti  
ARI 21/2017 - 21/03/2017

**Ucrania, piedra de toque para Occidente**

Mira Milosevich-Juaristi  
ARI 22/2017 - 23/03/2017

**Portugal y España: los efectos de la crisis  
en las relaciones peninsulares**

Ángel Rivero  
ARI 23/2017 - 23/03/2017

**El despertar estratégico japonés:  
oportunidades para España**

Luis Simón  
ARI 24/2017 - 24/03/2017

**The euro as a social bond: why do  
Eurozone citizens still back the single  
currency?**

Miguel Otero-Iglesias  
ARI 25/2017 - 27/03/2017

**El paso del portaaviones ruso Almirante  
Kuznetsov remueve las aguas del  
Estrecho**

Luis Romero Bartumeus  
ARI 26/2017 - 28/03/2017

**Why Spain would like a ‘soft’ Brexit for  
the UK**

William Chislett  
ARI 27/2017 - 29/03/2017

**“No hay vida sin yihad y no hay yihad  
sin hégira”: la movilización yihadista de  
mujeres en España, 2014-2016**

Carola García-Calvo  
ARI 28/2017 - 29/03/2017

**El efecto Trump en las relaciones  
UE-China**

Mario Esteban  
ARI 29/2017 - 30/03/2017

**Reajustando expectativas: Rusia como  
socio estratégico en la lucha contra el  
terrorismo islámico**

Mira Milosevich-Juaristi  
ARI 30/2017 - 05/04/2017

**Japan’s strategic awakening:  
opportunities for Spain**

Luis Simón  
ARI 31/2017 (English version) - 05/04/2017

**Energía y clima en 2017: volatilidad  
contenida, implementación climática e  
incertidumbre política**

Gonzalo Escribano y Lara Lázaro  
ARI 32/2017 - 06/04/2017

**La propuesta de cosoberanía para  
Gibraltar: beneficios para todos**

Martín Ortega Carcelén  
ARI 33/2017 - 12/04/2017

**'There is no life without jihad and no jihad without hijrah': the jihadist mobilisation of women in Spain, 2014-16**

Carola García-Calvo

ARI 34/2017 (English version) - 17/04/2017

**Refugiados sirios en Líbano y Jordania: la solidaridad y sus límites**

María González-Úbeda Alférez

ARI 35/2017 - 18/04/2017

**The card table turned upside down: the first 6.8% of the Donald Trump Presidency**

Paul Isbell

ARI 36/2017 - 27/04/2017

**Algeria: reform before demands turn revolutionary**

Dalia Ghanem-Yazbeck

ARI 37/2017 - 28/04/2017

**Los 100 primeros días de Trump**

David Blázquez Vilar

ARI 38/2017 - 28/04/2017

**COMENTARIOS ELCANO**

**El presidente Trump y su presupuesto de defensa para EEUU ¿de verdad un rearme histórico**

Félix Arteaga

Comentario Elcano 11/2017 - 03/03/2017

**Turkey's critical constitutional referendum: an introduction**

Ilke Toygür

Expert Comment 12/2017 - 06/03/2017

**Jihadist mobilisation, undemocratic Salafism and terrorist threat in the EU**

Fernando Reinares

Expert Comment 13/2017 - 10/03/2017

**Las nuevas rutas de la seda, ¿oportunidades para las empresas españolas?**

Mario Esteban

Comentario Elcano 14/2017 - 31/03/2017



*Comentarios Elcano: respuesta rápida de los investigadores sobre un acontecimiento de la realidad internacional.*



**Importantes avances legislativos en la política antiterrorista de la UE**

Javier Albaladejo

Comentario Elcano 15/2017 - 11/04/2017

**Germany and Trump-America: back on track?**

Ulrich Speck

Expert Comment 16/2017 - 11/04/2017

**Descubrir el Mediterráneo (y aprovechar su europeísmo)**

Ignacio Molina

Comentario Elcano 17/2017 - 12/04/2017

**From Istanbul to Madrid: Five things you need to know before the Turkish constitutional referéndum**

Ilke Toygür

Expert Comment 18/2017 - 12/04/2017

**May: elecciones, legitimidad y tentación**

Salvador Llaudes

Comentario Elcano 19/2017 - 19/04/2017

**OTROS****El ascenso global de China y la reconfiguración de la Teoría de las Relaciones Internacionales**

Manuel Montobbio

04/04/2017

Entrevista con...



# Entrevista con Oliver Stuenkel

Por Andrés Ortega

*Oliver Della Costa Stuenkel (1982), brasileño global, es profesor asociado de Relaciones Internacionales en la Fundación Getulio Vargas en Sao Paolo y fellow no residente del Instituto de Política Pública Global (GPPi) en Berlín. Su investigación se ha centrado en las políticas exteriores de Brasil, India y China y su impacto en la gobernanza global. Su último libro, *Post-Western World: How Emerging Powers Are Remaking Global Order* (Mundo post occidental: Como las potencias emergentes están reconfigurando el orden global, Polity, 2016) versa sobre ese nuevo orden en ciernes.*



**Andrés Ortega:** Usted defiende que está surgiendo un “orden paralelo”; el de China y los BRICS. ¿En qué modo desafía al orden establecido y en qué grado es complementario con el existente?

**Oliver Stuenkel:** Tiene un elemento de desafío porque el orden existente era un monopolio, y había unas únicas instituciones para tratar una serie de asuntos. A la vez, los emergentes intentan complementarlo con instituciones que se comportan de modo muy similar a las que ya había. En este sentido, no desafían las reglas y normas del orden actual. Sí buscan cambiar la jerarquía de este orden, y la estrategia de los emergentes es la de lograr una mayor centralidad y poder decisorio, una influencia más grande, liderando estas nuevas instituciones, pero no es un reto a los pilares del orden.

**A.O.: ¿Vamos hacia un orden más estable o más inestable?**

**O.S.:** Hay un cierto consenso de que será un orden menos estable, más violento, más difícil, pero mis argumentos apuntan a que no necesariamente será así, porque ahora existe una participación mayor de los emergentes que antes se sentían excluidos. Será un orden más representativo, con una capacidad para países como Brasil, China o India de participar activamente en procesos decisorios. Ello puede contribuir a estabilizar este orden porque contará con menos países que se sientan totalmente excluidos de este sistema.

**A.O.: ¿En esta situación qué peso le otorga usted al G20, que es un punto de encuentro de estos varios mundos?**

**O.S.:** Desde la crisis de 2008 tiene un papel importante. Y ahora es una plataforma que aúna a países occidentales y no occidentales. En estos momentos el país menos convencido de que sea una plataforma importante es Estados Unidos. Pero China y los otros países emergentes quieren preservar su importancia.

**A.O. ¿Y la OMC (Organización Mundial del Comercio) que Donald Trump parece cuestionar?**

**O.S.:** Los emergentes comprenden que sin la participación de EE UU será difícil mantener su importancia, pero están activamente pidiendo que la reconozca. La realidad es que ya existe una competición, sobre todo en Asia, entre Pekín y Washington, y esta competición por influencia geopolítica tiene lugar por medio de acuerdos de libre comercio. En este momento China tiene una ventaja al tener un gobierno pro-comercio, mientras en EE UU vemos una actitud mucho más defensiva, preocupada por la defensa de sus intereses.

**A.O. Usted dice que la competencia entre EE UU y China es inevitable, pero no el conflicto. ¿Qué supone la política, aún no claramente definida, del presidente Trump?**

**O.S.:** Hay aún una incertidumbre bastante grande dentro de Estados Unidos. Pero hay un pragmatismo chino bastante fuerte. No hay ningún interés en un conflicto abierto entre ambos países. Pekín sabe que necesita aún una relación constructiva, pues China depende mucho del comercio internacional, y por eso hará poco por desestabilizar nada. Hay algunas tensiones que pueden causar alguna inestabilidad a nivel regional, pero la intención china es la de esperar, la de no causar ningún disturbio importante que pueda tener un impacto negativo en este momento. Hay peligros en la transición, pero puede parecerse a la del ascenso de EE UU superando a Inglaterra. Hay dependencia mutua. Lo más probable será una competición fuerte, pero por medio de instituciones, y ninguno tendrá interés en un conflicto abierto que tenga un impacto negativo para su economía.

**A.O.: ¿Se toma Occidente suficientemente en serio la idea de lo que representan los BRICS (Brasil, Rusia, India, China y Suráfrica) como tales?**

**O.S.:** No lo creo. En los últimos años no ha habido un esfuerzo por entender por qué los BRICS están invirtiendo tanto en la institución. Hoy son algo bastante institucionalizado. Era algo bastante obvio para personas en Brasilia, en Pretoria, en Delhi, porque había muchos intereses para fortalecer las relaciones entre los BRICS. Desde fuera parecía algo raro, no se entendía bien. Para muchos analistas occidentales es una sorpresa que este grupo sea hoy tan importante para todos sus

miembros, y solo ahora cuando se percatan de que se mantendrá como un elemento importante de la política exterior de sus miembros se empieza a estudiar de una manera más profunda.

**A.O.: ¿No es el centro de todo este cambio China, no solo un nuevo jugador, sino “el mayor jugador en la historia del mundo”; como lo definiera Lee Kuan Yew?**

**O.S.:** Es el país del que depende la rapidez de este cambio. Países como Brasil e India tienen importancia en eso, pero sin el liderazgo chino es difícil cambiar el sistema porque el poder económico permite a China influir en otros países, financiar iniciativas. El liderazgo global es caro. Es crucial estudiar las motivaciones chinas.

**A.O.: ¿Está perdiendo EE UU, y por extensión Occidente, una parte importante de la capacidad de fijar la agenda global?**

**O.S.:** Sí. Le resultará mucho más difícil imponer su agenda. Esto lo vimos ya, y no de forma positivo, cuando los BRICS protegieron a Rusia del aislamiento tras la anexión de Crimea. No fue un apoyo directo a Rusia, sino más bien para demostrar que Occidente ya no consigue controlar el curso global con tanta facilidad. Y cada vez lo veremos más, como con el caso de Filipinas o la incapacidad de influir en Oriente Medio. Estamos llegando a un mundo multipolar en el que EE UU será un jugador entre otros.

**A.O.: Hay una competencia entre Occidente y los no occidentales por aportar bienes públicos? ¿Hay también una coincidencia sobre lo que constituyen males públicos?**

**O.S.:** China, al aportar bienes públicos globales, quiere situarse como actor central, con países que dependan de sus aportaciones. Y es fundamental en la lucha contra el cambio climático. No podemos hoy en día hablar de ningún mal global sin la participación china. Ante se veía el G7 como el grupo que tenía la capacidad de gestionar estos desafíos. Ahora se necesita a China.

**A.O.: ¿Qué le parece la idea de Mark Zuckerberg de poner en pie con Facebook lo que llama “la infraestructura para una comunidad global”? ¿Corresponde eso a los Estados o a la sociedad civil?**

**O.S.:** Es muy interesante ver cuál será el futuro de los Estados en este escenario más multipolar. Es aún más interesante porque Facebook no ha logrado aún entrar en China. Cuando vemos el mapamundi de las personas de esta red social, en China hay un vacío. Y habrá un conflicto porque China en un momento dado intentará promover sus propias empresas, sus redes sociales que ahora operan básicamente solo allí, para intentar entrar en mercados fuera del país. Estamos avanzando hacia un mundo mucho más conectado lo que también causará un desafío enorme para países más cerrados, como China lo es hoy. El liderazgo global generará una presión enorme para que el país se abra. Tal vez se planteará cómo un país autocrático responde al desafío de personas que trabajan para crear una sociedad global lo que limita bastante la capacidad del poder de gobiernos centralizados, como es el caso chino.

# Actividades



# Actividades

## Marzo - Abril

- Seminario internacional "**Where is Russia headed?**", en el que se analizaron tanto los aspectos de la defensa europea frente a la amenaza de Rusia como hacia dónde evolucionarán las relaciones bilaterales dado el contexto actual (1 de marzo de 2017).
- Desayuno con **Humberto de la Calle**, jefe de la Delegación de Gobierno en los diálogos con las FARC y asesor de paz del Gobierno de Colombia, cuya intervención trató sobre "Colombia: del conflicto a la implementación del Acuerdo de Paz" (6 de marzo de 2017).
- Primera reunión de la serie titulada "**China en profundidad**" que, coorganizada con la Fundación Consejo España-China, analizó diferentes aspectos del gigante asiático. En esta ocasión se centró en la "Iniciativa 'Una franja, una ruta'. Oportunidades para las empresas españolas?" (8 de marzo de 2017).
- Desayuno con **Zsolt Németh**, presidente de la Comisión de Asuntos Exteriores de la Asamblea Nacional de Hungría y presidente de la delegación húngara de la Asamblea Parlamentaria del Consejo de Europa, quien habló sobre "*Strong and safe Europe based on strong and safe member states*" (9 de marzo de 2017).





- Reunión con **Gunnar Wiegand**, director para Asia-Pacífico del Servicio Exterior Europeo, que habló sobre *"The EU's new Global Strategy and its relevance in relations with Asia"* (14 de marzo de 2017).
- Mesa redonda **"La política exterior española en el año del Brexit y Trump"**. La reunión contó con la participación de los investigadores del Real Instituto Elcano Carlota García Encina, Ignacio Molina y Federico Steinberg, moderados por Charles Powell, director, y giró en torno al trabajo colectivo del Real Instituto Elcano recogido en el *Policy Paper* "España en el mundo en 2017: perspectivas y desafíos", en el cual se hizo un análisis prospectivo de la posición internacional de España de cara a 2017 y cierto balance de lo ocurrido durante 2016 (15 de marzo de 2017).
- Seminario **"The Bilateral relations between Portugal and Spain: Lessons from the crisis (2008-2016)"**, organizado por IPRI-NOVA, Elcano-Madrid (16 de marzo de 2017).
- Desayuno de trabajo con **Eduardo López Busquets**, embajador de España en Irán, cuya intervención trató sobre "Irán 2017: elecciones presidenciales y perspectivas de continuidad y cambio" (22 de marzo de 2017).
- Desayuno con **Karin von Hippel**, directora general del *Royal United Services Institute* (RUSI), quien habló sobre *"The rising of the ISIL threat"* (23 de marzo de 2017).
- Reunión con **Alex Ellis**, *Director General in the Department for exiting the European Union*, cuya intervención versó sobre *"A view from the UK: next steps on Article 50 and beyond"* (23 de marzo de 2017).





- Nueva edición del ciclo de Debates Elcano sobre los **"Desafíos de la UE, sesenta años después"**, que contó con las intervenciones del expresidente del gobierno Felipe González y Emilio Lamo de Espinosa, presidente del Real Instituto Elcano (28 de marzo de 2017).

- Seminario **"El nuevo papel de la mujer en las organizaciones terroristas yihadistas y en la prevención de la radicalización violenta"**, organizado por el Real Instituto Elcano con la colaboración de las Embajadas de Canadá, Estados Unidos y el Reino Unido (29 de marzo de 2017).



- Seminario "**España ante una Europa convulsa: intereses, oportunidades y riesgos**", que tuvo lugar en la Oficina en Bruselas del Real Instituto Elcano con el fin de discutir el presente y futuro de Europa desde una óptica del interés nacional (público y privado), analizando la evolución de la agenda política europea en áreas relevantes, y evaluando las posibles oportunidades y riesgos a las que puedan verse expuestas España y sus empresas (4 de abril de 2017).
- Conversaciones Elcano / Elcano Talks que contó con la intervención de **Myriam Redondo** sobre "Desinformación y propaganda global: estrategias de verificación en Red" (4 de abril de 2017).
- Desayuno con **Jorge Blázquez**, investigador del *think-tank* de Arabia Saudí KAPSAR, que habló sobre "Plan Visión 2030 de Arabia Saudí: reformas y oportunidades económicas" (5 de abril de 2017).
- Seminario "**Reshaping Europe - Neugestaltung Europas – Remodelar Europa**", organizado por el Real Instituto Elcano y la Fundación Friedrich Ebert con el fin de desarrollar y presentar un escenario de discusión en el que España y Alemania puedan cooperar más estrechamente en la profundización del proyecto de integración (6 de abril de 2017).
- Presentación del libro "**Ideas chinas. El ascenso global de China y la Teoría de las Relaciones Internacionales**" de Manuel Montobbio, que contó con la intervención

de José María Ridaio, escritor y diplomático; Charles Powell, director del Real Instituto Elcano; y el autor, Manuel Montobbio. Real Instituto Elcano con la colaboración de Casa Asia y la editorial Icaria (7 de abril de 2017).

- Desayuno con **Luis Vicente León**, presidente de Datanálisis, que habló sobre "Venezuela en la encrucijada: salidas para una crisis" (18 de abril de 2017).
- Seminario "**La ley de Cambio Climático y Transición Energética: ¿cómo puede el sector financiero apoyar la transición hacia una economía baja en carbono y resiliente en España?**", organizado por el Real Instituto Elcano y la Oficina Española de Cambio Climático (18 de abril de 2017).
- Reunión con el ministro de Relaciones Exteriores y Culto de Costa Rica, **Manuel González Sanz**, quien realizó una intervención sobre "Costa Rica en el mundo, y la relación con la Unión Europea, América Latina y España" (18 de abril de 2017).
- Nueva edición del ciclo de Debates Elcano, dedicada en esta ocasión a "**Elecciones francesas: l'enjeu**", coorganizado por el Real Instituto Elcano y la Fundación Botín y que contó con la participación de Jacques Delpla, *Toulouse School of Economics*; Thomas Gomart, director del *Institut français des Relations internationales* (IFRI); François Musseau, corresponsal de *Libération* y *Le Point*; Miguel Otero, investigador principal del Real Instituto Elcano; moderados por Iliana Olivié, investigadora principal del Real Instituto Elcano (20 de abril).



- Seminario sobre "**Ukraine and its European perspectives in 2017**", organizado por el Real Instituto Elcano y la Embajada de Ucrania, que analizó la relación del país con la Unión Europea (21 de abril de 2017).
- Reunión con el ministro de Asuntos Exteriores de Letonia, **Edgars Rinkēvičs**, que habló sobre "*The future of the EU: the view from Riga*" (25 de abril de 2017).
- Segundo de la serie de desayunos "**China en profundidad**" coorganizados por el Real Instituto Elcano y la Fundación Consejo España-China. En esta ocasión se trató sobre "E-commerce transfronterizo España-China. Tendencias e implicaciones", a cargo de Luis S. Galán, CEO de 2 Open (26 de abril de 2017).
- Seminario internacional "**África en la perspectiva del G20**", organizado por el Real Instituto Elcano y la *Konrad Adenauer Stiftung*, contó con la participación de Emilio Lamo de Espinosa, presidente, Real Instituto Elcano; Wilhelm Hofmeister, director, *Konrad Adenauer Stiftung*; Ildefonso Castro, secretario de Estado de Asuntos Exteriores, Ministerio de Asuntos Exteriores y de Cooperación; Kristin de Peyron, jefa de División, Asuntos Panafricanos, Servicio Europeo de Acción Exterior; Catherine Samba-Panza, expresidenta interina de la República Centroafricana durante la transición, entre otros (27 de abril de 2017).

# Conectados



# Conectados

## #Desinformación y propaganda global: estrategias de verificación en Red – Elcano Talks

### STORIFY

*En esta 15ª edición, la primera de 2017, contamos con Myriam Redondo Escudero (@globograma), periodista y profesora universitaria, con quien debatimos sobre el nuevo rostro de la desinformación, la propaganda global y cuáles son las estrategias de verificación en Red*

**Ignacio M. Granados**  
 #ElcanoTalks @globograma: es preferible utilizar desinformación (mis/desinformation) a #posverdad o #fakeneews

**Ivanosca LV**  
 Lo nuevo en la desinformación: tecnología, burbujas, bots/trols y hackeos (filtraciones) @globograma en #elcanotalks

**Nacho Segurado**  
 "El miedo no es nuevo, es un miedo renovado". @globograma (Myriam Redondo) da en #elcanotalks las claves sobre la desinformación en internet.

**Valeria Méndez de Vigo**  
 El ámbito humanitario es muy innovador en estrategias de verificación digital #elcanotalks

**Lourdes Romero**  
 #ElcanoTalks el G de China impulsa 448 mil de mensajes propagandísticos al año en redes sociales para hacer creer a la gente que es feliz

**Real Inst. Elcano**  
 @globograma menciona el gran trabajo con redes en Twitter de @congosto, que también ha participado en #ElcanoTalks

**Maria Solanas**  
 Espíritu crítico, rigor, verificación, listado de fuentes fiables, claves en la tarea de los expert@s de think tanks. #elcanotalks

**Eugenia de la Rosa**  
 Para combatir la desinformación: comprobar la fuente más allá del soporte en el que está empaquetada #elcanotalks con @globeurope


## TUITS DESTACADOS

 **Maria Torrens Tillack**  
@maria\_tillack [Seguir](#)

Russian experts @ #SeminarRussia agree there is a "new kind of Cold War" going on within a "wait-and-see" mutual strategy. Via @rielcano

 **Ignacio Ybáñez Rubio**  
@IgnacioYb... [Seguir](#)


Thank you @rielcano excellent #SeminarRussia Debemos desarrollar el conocimiento mutuo Rusia/España.

 **Charles Powell**  
@CharlesTPowell [Seguir](#)


Un gran honor recibir de manos de los Reyes la acreditación como Embajador Honorario de la Marca España en nombre del @rielcano @REMConet

 **Ignacio Molina**  
@ignaciomolina [Seguir](#)

Primera sesión en Lisboa del seminario "relaciones bilaterales España-Portugal para después de la crisis" 🇪🇸🇵🇹 organizado por IPRI @rielcano

 **Javi López**  
@JaviLopez [Seguir](#)


Mañana con el Grupo de trabajo del @rielcano sobre Latinoamérica. Estupenda oportunidad para hablar sobre las relaciones UE/LATAM.

 **FCOResearchAnalysts**  
@FCOResearch [Seguir](#)


Why is #Spain an exception in rise of right-wing populism across Europe? Good insights in recent report by @rielcano [ow.ly/Q6N30a7TbQ](http://ow.ly/Q6N30a7TbQ)

 **CSS Zurich**  
@css\_zurich [Seguir](#)


Why have so many European #jihadists joined the fight in #Syria & Iraq? Ask @F\_Reinares [owl.li/lo9z30a8MOI](http://owl.li/lo9z30a8MOI) cc @rielcano

 **IAI**  
@IAI [Seguir](#)


One Year On: An Assessment of the #EuTurkeyDeal. Ilke Toygür @ilketoygur @rielcano & Bianca Benvenuti @BeyazBl

 **Diplomat in Spain**  
@DiplomatSpain [Seguir](#)

King gives Lamo de Espinosa Sociology and Political Science National Award [bit.ly/2mX4eZB](http://bit.ly/2mX4eZB) @rielcano @CasaReal

 **LSE EUROPP blog**  
@LSEEUROPP [Seguir](#)

Italy's struggle with the euro straitjacket | @motei @rielcano

 **Iliana Olivie**  
@IlianaOlivie [Seguir](#)


Brexit 'may mean huge loss for EU as global donor' @EURACTIV mentions @rielcano report for @Europarl\_EN

 **Radio Nacional**  
@RadioNacional [Seguir](#)


.@CharlesTPowell (@rielcano): "El 'brexit' será más costoso para el Reino Unido que para Europa" [rtve.es/a/3959113](http://rtve.es/a/3959113) @24horas\_me

 **Common Action Forum**  
 @CommonActionCF  
 Seguir

Addressing the 'EU's challenges: 60 years later' with former Spanish president @FelipeGonzalez and @EmilioLámo @rielcano #EU60

 **Cinco Continentes**  
 @5continentes\_RF  
 Seguir

¿Cuál es el papel de la mujer en el yihadismo global? @carolagc13 de @rielcano se lo cuenta #AuroraMoreno en @5continentes\_RF

 **Cámara Oficial BeLux**  
 @CamaraOficial  
 Seguir


¿Aún tienes alguna duda sobre el #Brexit? Encuentra todos los detalles en este timeline de @rielcano

 **EIParapetoBlog**  
 @EIParapetoBlog  
 Seguir

Colaboración en todos los ámbitos, también en política exterior, logra una igualdad de género 🌍🌍🌍 @rielcano @Maria\_SolanasC #entérate

 **Javier Solana**  
 @JavierSolana  
 Seguir


Interesante ejercicio. "La brutal desmonetización india no ha ido tan mal" | Real Instituto Elcano [in.is/blog.rielcano](http://in.is/blog.rielcano)... vía @rielcano

 **Miguel Otero**  
 @mrotero  
 Seguir


Thanks to FES Madrid we just had 2 days of discussions @rielcano on how #Spain and #Germany can work together to reshape the #EU. It was fun

 **Embassy of Spain US**  
 @EmbassyTheUSA  
 Seguir

Today @TheWilsonCenter Global Fellow & @rielcano Global Terrorism Director @F\_Reinares presents his book on the 2004 Madrid train bombings.

 **Elcano in Brussels**  
 @ElcanoBrussels  
 Seguir


Today @SWPBerlin & @rielcano hold an Expert exchange on 'Dealing with President Trump-Challenges&chances deriving from US-LA rel for the EU

 **KAS España&Portugal**  
 @KAS\_Madrid  
 Seguir

State Secretary Ildelfonso Castro opening the #G20Africa conference in Madrid @rielcano @kas\_madrid

 **Gabriel Siles-Brügge**  
 @GabrielSilesB  
 Seguir

Esta tarde tengo el gran placer de poder hablar del #Brexit y de la política comercial británica en el @rielcano

 **Jesús Andreu\_FC**  
 @JesúsAndreu\_FC  
 Seguir

Ehonorabuena a @rielcano, el #thinktank más influyente según la Encuesta @Iberglobal 2017 [bit.ly/2paMk9k](http://bit.ly/2paMk9k)





# Con el patrocinio de



AIRBUS GROUP

ATLANTIC COPPER

BBVA



INDITEX



MUTUAMADRILEÑA



renfe



tecnalia Inspiring Business



## Consejo Asesor Empresarial

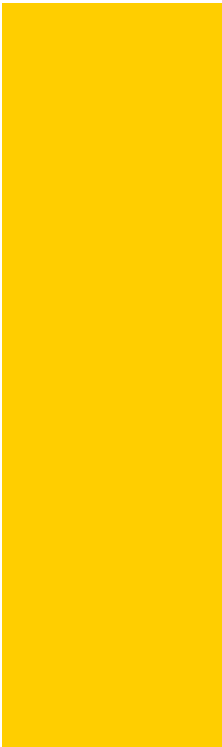


endesa



Con la colaboración de









REAL INSTITUTO  
**elcano**  
ROYAL INSTITUTE

Estudios internacionales y estratégicos  
International and strategic studies

Número #19 Marzo - Abril 2017

Real Instituto Elcano

[www.realinstitutoelcano.org](http://www.realinstitutoelcano.org)

[www.blog.rielcano.org](http://www.blog.rielcano.org)

[www.globalpresence.realinstitutoelcano.org](http://www.globalpresence.realinstitutoelcano.org)

[info@rielcano.org](mailto:info@rielcano.org)

Teléfono: 91 781 67 70

C/ Príncipe de Vergara, 51. 28006 Madrid

