

Revista **elcano**

Número #14 | Mayo - Junio 2016



Publicaciones

Los medios de ejecución de la Agenda 2030: la contribución de España

El TTIP: ¿héroe o villano?

El candidato Trump, el GOP y la campaña 2016

¿Es España un Estado miembro especialmente incumplidor en la implementación de la legislación europea?

España y el 'Brexit'

Brasil puede aprender de España: no demorar los ajustes

Fourteen dilemmas for Spanish development aid in the new incoming parliament

Highs and lows of immigrant integration in Spain

El *Brexit* divide las dos almas de la City de Londres

¿Y si gana el "*Brexit*" en el referéndum?

¿Es el Espacio Económico Europeo una alternativa válida en caso de *Brexit*?

Brexit, terrorismo y antiterrorismo

La defensa y la seguridad de la UE tras el *Brexit*

Actividades

Patronato del Real Instituto Elcano
Debate "*Brexit*: ¿y ahora qué?"

Conectados

Elcano en las redes sociales

Entrevista con...

Sonia Shah

Coordinadora: María Dolores de Azategui

© 2016 Real Instituto Elcano
C/ Príncipe de Vergara, 51
28006 Madrid
www.realinstitutoelcano.org

ISSN: 2341-4006

Depósito Legal: M-14968-2014

En este número...

Las implicaciones que el *Brexit* tiene para España, para el terrorismo y el antiterrorismo, así como para la seguridad y la defensa de la UE; la posibilidad de que el Espacio Económico Europeo sea una alternativa ante el *Brexit*; los catorce dilemas para la cooperación al desarrollo española en la próxima legislatura; Brasil y el ejemplo español en la implementación de ajustes son, junto a cuestiones como el TTIP; el candidato Trump y la campaña 2016; y los pros y contras de la integración de la emigración en España, algunos de los principales temas desarrollados en el apartado de **Publicaciones**.

Andrés Ortega, investigador senior del Real Instituto Elcano, nos presenta en su **Entrevista** a Sonia Shah, periodista de investigación cuyo último libro sobre pandemias ha sido el resultado de una exhaustiva indagación a lo largo de los últimos seis años.

Entre las **Actividades** organizadas en este bimestre cabe señalar las reuniones del Consejo Científico y del Patronato del Real Instituto Elcano, presididas ambas por S.M. el Rey; y los debates sobre “El futuro de Cuba ante las reformas”; “Reino Unido y el futuro de la Unión Europea”; “Certezas e incertidumbres en el futuro de Brasil” y “Brexit: ¿y ahora qué?”. Asimismo, tuvieron lugar las presentaciones del Índice Elcano de Presencia Global 2016; del Informe Elcano “Relaciones España-México”; y del Documento de Trabajo “Las elecciones pendientes de la cooperación española”; y seminarios como “Oportunidades y retos en el Mediterráneo occidental”; “Aplicando la Resolución 1325: el liderazgo de las mujeres, imprescindible para lograr la paz”; o “Transformaciones en el Magreb: perspectivas desde Túnez”. El Instituto recibió, entre otras, las visitas de Carlos Abella, director general de Relaciones Internacionales y Extranjería del Ministerio del Interior; Alberto Furmanski, embajador de Colombia en España; o José Juan Ruiz, economista jefe del Departamento de Investigación del Banco Interamericano de Desarrollo.

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 12ª edición de *Elcano Talks* “Diplomacia digital: más allá de Twitter y Facebook”.

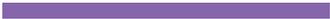
Contenidos





Publicaciones

- 7** Los medios de ejecución de la Agenda 2030: la contribución de España
Gonzalo Fanjul
- 13** El TTIP: ¿héroe o villano?
Federico Steinberg
- 17** El candidato Trump, el GOP y la campaña 2016
Carlota García Encina
- 24** ¿Es España un Estado miembro especialmente incumplidor en la implementación de la legislación europea?
Javier Arregui
- 31** España y el *Brexit*
Salvador Llaudes
- 38** Brasil puede aprender de España: no demorar los ajustes
Alicia García-Herrero
- 42** Fourteen dilemmas for Spanish development aid in the new incoming parliament
Iliana Olivie & Aitor Pérez
- 57** Highs and lows of immigrant integration in Spain
Carmen González Enríquez
- 64** El *Brexit* divide las dos almas de la City de Londres
Miguel Otero Iglesias
- 71** ¿Y si gana el "*Brexit*" en el referéndum?
Ignacio Molina
- 78** ¿Es el Espacio Económico Europeo una alternativa válida en caso de *Brexit*?
Enrique Viguera
- 81** *Brexit*, terrorismo y antiterrorismo
Fernando Reinares
y *Carola García-Calvo*
- 84** La defensa y la seguridad de la UE tras el *Brexit*
Félix Arteaga



Entrevista con...

- 95** Sonia Shah



Actividades

- 99** Patronato del Real Instituto Elcano
Debate "*Brexit*: ¿y ahora qué?"



Conectados

- 105** Elcano en las redes sociales

Publicaciones



Los medios de ejecución de la Agenda 2030: la contribución de España

Gonzalo Fanjul

Los Objetivos de Desarrollo Sostenible constituyen una agenda de progreso global que escapa los límites temáticos y geográficos de agendas anteriores como los Objetivos de Desarrollo del Milenio. Ciertamente, escapan el ámbito exclusivo de la cooperación. Aplicarla tendrá implicaciones políticas institucionales, políticas y financieras que deben ser aclaradas cuanto antes.

Resumen

Los nuevos Objetivos de Desarrollo Sostenible (ODS) establecen la hoja de ruta del desarrollo global hacia 2030. A diferencia de otros esfuerzos anteriores, el alcance temático y geográfico de los ODS responde a la complejidad del reto que afronta: los principios de equidad y sostenibilidad enhebran los 17 objetivos de esta agenda y alcanzan al conjunto de los países firmantes, desarrollados, emergentes y de ingreso bajo. La ambición de los ODS es al mismo tiempo una oportunidad de

desplegar acciones relevantes en buena parte de los determinantes del progreso nacional y global, y el riesgo enorme de acabar reducida a un conjunto de buenas intenciones y acciones arbitrarias y atomizadas. La posibilidad de acabar en uno u otro punto depende de la capacidad de los Estados para definir un plan de acción que contemple prioridades claras y evaluables, mecanismos institucionales de coordinación y un presupuesto ajustado a las necesidades. Se analizan aquí estas necesidades para el caso español y se ofrecen algunas ideas para responder a ellas, incluyendo la creación de una Oficina de Sostenibilidad y Equidad adjunta a la Presidencia del Gobierno. Aunque la cooperación internacional es sólo una parte de este esfuerzo, sus instituciones y responsables pueden jugar un papel determinante en el impulso estratégico de la nueva agenda.

Análisis

En septiembre de 2015 la Asamblea General de Naciones Unidas aprobó los denominados ODS, una agenda universal



Los mecanismos de aplicación y seguimiento de las 169 metas determinarán la eficacia de los planes nacionales y, lo que es más importante, del resultado del esfuerzo agregado.

para el desarrollo global que establece la hoja de ruta de la comunidad internacional al menos hasta 2030. Todos los países están obligados a trasladar estos planes a sus políticas nacionales e internacionales, aunque el modo y el alcance con los que esto ocurra son todavía confusos. Las siguientes notas ofrecen seis reflexiones sobre este proceso y las implicaciones para el caso español.

(1) Una nota de cautela

Los ODS se asemejan más a un recetario que a una receta. Tienen la virtud de ser comprensivos y relevantes, pero conllevan el grave riesgo de derivar en agendas arbitrarias, atomizadas e inoperantes. Los mecanismos de aplicación y seguimiento de las 169 metas determinarán la eficacia de los planes nacionales y, lo que es más importante, del resultado del esfuerzo agregado.

En su informe de 2014, en plena recta final de la negociación de los ODS, el secretario general de la ONU apeló a “una cultura de la responsabilidad compartida, basada en normas universales acordadas y compromisos globales” e inmediatamente

enunció la clave para la consecución de estos objetivos: “mecanismos y procesos locales y nacionales con una participación amplia de una diversidad de actores”.¹ Sostener lo contrario sería peculiar, pero esta lógica da una idea de las dificultades a las que harán frente los ODS.

Seis meses después de la aprobación formal de estos objetivos, la *web* que aloja el detalle de los indicadores de seguimiento incluye más siglas de comisiones que mecanismos estadísticos duros para garantizar el cumplimiento de las metas, cuya amplitud resulta en algunos casos desconcertante (véase el caso de la Cobertura Universal de Salud, ampliamente interpretable dependiendo del contexto). Aunque ya existen 230 indicadores que deben orientar el seguimiento y la evaluación de las metas, la heterogeneidad de los procesos nacionales es preocupante. En España, por ejemplo, no tenemos ninguna pista de los organismos e instituciones que van a asumir esta responsabilidad, ni sobre la influencia de esta agenda en el conjunto de las políticas públicas más allá de la cooperación. La interinidad del gobierno y de la propia legislatura son una magra

¹ The Road to Dignity by 2030: Ending Poverty, Transforming All Lives and Protecting the Planet. Synthesis Report of the Secretary-General on the Post-2015 Agenda, diciembre de 2014, http://www.un.org/disabilities/documents/reports/SG_Synthesis_Report_Road_to_Dignity_by_2030.pdf.

justificación en un proceso que podría haber quedado definido hace casi un año.

(2) Para España, los ODS ofrecen un desafío de doble eje: geográfico y temático

Como otros países desarrollados, España se enfrenta al reto de hacer suya una agenda de desarrollo global que toca aspectos medulares de su modelo de progreso. El doble eje se establece tanto en el ámbito temático (un conjunto de ambiciosos objetivos enhebrados por los principios de equidad y sostenibilidad) como en el geográfico (definir una aportación sustantiva a la convergencia internacional y el desarrollo de los países pobres, al tiempo que se establecen objetivos nacionales ajustados a las necesidades y capacidades propias).

No hace falta decir que este desafío va mucho más allá del ámbito tradicional de la cooperación. Ninguna contribución seria al cumplimiento de los ODS puede excluir medidas tangibles y relevantes en algunos campos directamente relacionados con los ODS, entre los que destacan los siguientes:²

- Consumo y generación de energía, reflejado en los ODS 7 y 10 pero con implicaciones en otros.
- Fiscalidad y desigualdad: desde la posición de España en la consolidación de sistemas fiscales internacionales más justos y eficaces hasta la necesidad de abrir un debate nacional sobre la brecha creciente de desigualdad (entre sexos,

entre grupos de ingreso, entre grupos de edad) en nuestro propio país. Ambos reflejados en el ODS 10.

- Políticas sociales, precariedad e igualdad laboral, un ámbito particularmente sensible del desarrollo social y productivo de España que aparece en el ODS 8.
- La acción exterior y todo lo que tiene que ver con el papel de España en el mundo, empezando por sus políticas de cooperación e incluyendo los nuevos partenariados para el desarrollo (ODS 10 y 17).
- El movimiento internacional de bienes, servicios y personas, muy particularmente los nuevos modelos de movilidad y la conformación de una Política Migratoria Europea que vaya más allá de la estrategia defensiva.

El doble desafío tiene para España implicaciones de carácter político, institucional y financiero, que desarrollamos brevemente a continuación.

(3) Las implicaciones políticas: un plan nacional para la aplicación de los ODS

Aunque no existe una plantilla fija para llevarla a cabo, la puesta en marcha de los ODS en cada uno de los países debe responder a un plan establecido que incluya las prioridades elegidas por cada país, el calendario de actuaciones, los mecanismos de consulta y los indicadores para garantizar su seguimiento. Este plan de trabajo ya ha sido sugerido por la Red

² El detalle acerca de los ODS y sus metas está disponible en <https://sustainabledevelopment.un.org/?menu=1300>.

de Soluciones para el Desarrollo Sostenible (SDSN, por sus siglas en inglés) y no existe ninguna razón para retrasar su elaboración en el momento en que el nuevo gobierno y parlamento entren en funciones.³

Básicamente, las obligaciones en este ámbito consisten en a la elaboración de un plan de acción que sea al mismo tiempo relevante, ambicioso y creíble. Esto implica definir con finura –y con el horizonte de 2030– las prioridades nacionales en tres ámbitos: (1) la agenda propia (por ejemplo, abrir un debate sobre el avance de la desigualdad o poner fin a la emergencia de la pobreza infantil y juvenil); (2) la agenda externa (reconsiderar las prioridades de España en materia de cooperación, participación en organismos internacionales o iniciativas de paz); y (3) los ámbitos en las que estas se solapan (la agenda del clima o la de la movilidad internacional de personas son dos buenos ejemplos).

Aunque no existen precedentes exactos de un plan de este tipo (los Objetivos de Desarrollo del Milenio eran una criatura de naturaleza y alcance bien diferentes), sí se puede aprender de la experiencia de otros procesos complejos, como el del cambio climático. El gobierno irlandés, por ejemplo, lanzó a mediados del pasado año una consulta nacional sobre un Plan Nacional de Mitigación que daba respuesta a los compromisos adquiridos en este proceso.⁴ Los países en desarrollo, por su parte, llevan años produciendo programas

nacionales de adaptación que se asemejan en su transversalidad y adaptación al tipo de documento que podría elaborar el gobierno español en colaboración con los agentes políticos y sociales.⁵

(4) Las implicaciones institucionales: una Oficina presidencial de Sostenibilidad y Equidad

Precisamente porque este asunto escapa con mucho el ámbito de influencia de la cooperación, sería deseable que su estructura no esté sujeta sólo al ámbito de influencia del Ministerio de Asuntos Exteriores, sino que cuente con un armazón institucional transversal y muy cercano a la Presidencia del Gobierno. A lo largo de las últimas semanas se han escuchado algunas sugerencias considerablemente ambiciosas de los partidos, como la realizada por el PSOE durante la campaña del pasado otoño en relación con una Vicepresidencia de Sostenibilidad.

Tal vez esta idea tenga recorrido con algunas opciones de gobierno, y sin duda tiene atractivo. Pero tal vez sea más operativo (y aceptable para el conjunto del arco ideológico) pensar en una Oficina de Sostenibilidad y Equidad equivalente a la actual Oficina Económica del Gobierno. Esta OSE debería estar dotada del aparataje estadístico que sea necesario –lo que implica retoques urgentes en el sistema nacional de estadística para incluir, por ejemplo, información detallada sobre desigualdades por edad o residencia–, así

3 Getting Started with the Sustainable Development Goals: A Guide for Stakeholders, SDSN, diciembre de 2015, <http://unsdsn.org/wp-content/uploads/2015/12/151211-getting-started-guide-FINAL-PDF-.pdf>.

4 Minister Kelly launches consultation on the development of Ireland's first National Mitigation Plan to transition Ireland to a low carbon economy by 2050, 10/VI/2015, <http://www.environ.ie/environment/climate-change/mitigation/minister-kelly-launches-consultation-development-irelands>.

5 Toda la información sobre estos planes está disponible en http://unfccc.int/adaptation/workstreams/national_adaptation_programmes_of_action/items/7567.php.

como de los mecanismos de coordinación interministerial que garanticen la coherencia necesaria entre las diferentes áreas de la administración y la posibilidad de exigir una rendición de cuentas ordenada.

Institucionalmente, el panorama debe completarse con una comisión parlamentaria al más alto nivel (esta vez sí, referenciada explícitamente a los ODS) y mecanismos serios y relevantes de participación de la sociedad civil, mucho más allá del modelo y ámbito de influencia del Consejo de Cooperación.

(5) Las implicaciones financieras: una memoria de gastos, pero también de ingresos

El plan nacional de cumplimiento de los ODS debe incorporar una memoria económica detallada tanto en las especificidades del gasto previsto como en los mecanismos que garantizarán los recursos (incluyendo planes explícitos en materia de fiscalidad internacional y nuevos mecanismos de financiación, asuntos que son al mismo tiempo medio y fin de los ODS). El primer punto es mucho más complejo que el segundo. En la medida en que la agenda nacional de los ODS incorpora aspectos centrales del Estado del bienestar, la política energética o la sostenibilidad ambiental, parece complicado establecer un presupuesto ceñido a las necesidades específicas de la agenda 2030. Sí es posible, sin embargo, realizar anotaciones sobre el gasto previsto que permitan informar adecuadamente en los procesos de seguimiento de los

ODS y ofrecer al debate público un orden de magnitud del esfuerzo previsto y el realizado.

En lo que respecta a los ingresos, existe la posibilidad de completar las fuentes establecidas de ingresos públicos con nuevas herramientas dirigidas específicamente a la financiación de los ODS y que forman parte de la nueva agenda de financiación del desarrollo. La tasa a las transacciones financieras (conocida popularmente como *Tasa Tobin* o *Tasa Robin Hood*) es un buen ejemplo de ello. La propuesta realizada por las organizaciones sociales incluía una distribución del gasto en tres partes: (1) cooperación internacional; (2) lucha contra la pobreza nacional; y (3) lucha contra el cambio climático. Ciertamente que las previsiones originales eran bastante más optimistas de lo que parece que tendremos finalmente, pero un criterio de este tipo ejemplifica bien las posibilidades presupuestarias y pedagógicas de las nuevas herramientas de ingreso.

Finalmente, sería interesante explorar algunas ideas más heterodoxas como, por ejemplo, la posibilidad de establecer una condicionalidad mutua entre los objetivos de déficit y los ODS, de modo que el primero no aplaste sistemáticamente a los segundos. No hay modo de hacer esto sin el consenso europeo, por lo que es necesario contribuir a promover este debate para el conjunto de la UE.

(6) El papel de la cooperación

El hecho de que las políticas tradicionales

de cooperación no ocupen la parte principal del espacio de acción de los ODS no significa que deban ser ignoradas. Las instituciones y los individuos familiarizados con la ayuda al desarrollo cuentan con una experiencia insustituible en la gestión de este tipo de agendas complejas y en la relación con los organismos que deben llevarlas a cabo. La participación activa de una Cooperación Española renovada en el diseño, aplicación y seguimiento del plan nacional para los ODS es al mismo tiempo un beneficio para las aspiraciones nacionales y una oportunidad para salir del cajón estanco en el que a menudo queda recluida. Todo ello hace aún más importante elegir bien las imbricaciones institucionales y los liderazgos políticos en este ámbito, porque es más que posible que lo que España haga en este ámbito comience con el impulso de los sectores de la cooperación, que son los que han seguido más de cerca el proceso de conformación de la Agenda 2030.

Conclusiones

Como ha señalado el investigador del *Center for Global Development* Charles Kenny, “la propuesta del grupo de trabajo

[sobre los ODS] es una visión utópica más que un conjunto creíble de objetivos de desarrollo para 2030”.⁶ El riesgo de que este conjunto bienintencionado pero inabarcable de metas acabe convertido para muchos Estados en poco más que un recurso retórico no es irrelevante. Y eso sería imperdonable. Al fin y al cabo, el principal valor añadido de la agenda modesta y parcial de los ODM es que proporcionaron a la comunidad internacional (los donantes, fundamentalmente) una hoja de ruta creíble para un período de tiempo razonable. Sustituir este proceso –que ha supuesto avances tangibles en ámbitos como la mortalidad infantil o la lucha contra la malaria– por algo como los ODS es realizar un verdadero salto mortal.

Dicho esto, la oportunidad es evidente. Los ODS ofrecen un relato infinitamente más moderno y relevante del progreso global, uno que considera la compleja imbricación de asuntos, actores y plazos. Interpretar correctamente esta agenda y trasladarla a un programa nacional creíble de actuación es el reto de cada uno de los países firmantes, España entre ellos.



El principal valor añadido de la agenda modesta y parcial de los ODM es que proporcionaron a la comunidad internacional una hoja de ruta creíble para un período de tiempo razonable.

⁶ Charles Kenny (2015), “¿Hemos perdido el rumbo? De los ODM a los ODS”, *Política Exterior*, enero-febrero, <http://www.politicaexterior.com/articulos/politica-exterior/hemos-perdido-el-rumbo-de-los-odm-a-los-ods/>.

El TTIP: ¿héroe o villano?

Federico Steinberg

El comercio internacional nunca había levantado tantas pasiones. Las negociaciones del Acuerdo Transatlántico de Comercio e Inversiones (TTIP, por sus siglas en inglés), han generado un interés inusitado en la opinión pública europea. Sus detractores sacaron a la calle a más de 200.000 personas en Berlín hace unos meses y, en España, los aranceles y la regulación alimentaria han conseguido hacerse un hueco en el prime time televisivo. Asimismo, aunque el recientemente firmado Acuerdo Transpacífico (TPP, por sus siglas en inglés), que liberalizará el comercio entre los países de la cuenca del Pacífico (excluido China) nos queda muy lejos, ha despertado un interés mucho mayor del que cabría esperar en España por su impacto en América Latina.

En el debate sobre los acuerdos comerciales en general, y sobre el TTIP en particular, la información que tiene la opinión pública es deficiente. Esto es comprensible. Los temas de discusión son muy técnicos y los efectos de un eventual acuerdo inciertos.

Todo ello hace que tanto los defensores como los detractores del TTIP sustenten sus posiciones sobre todo en consideraciones ideológicas que simplifican demasiado la realidad. Según esta visión, apoyar el TTIP sería de derechas porque permitiría avanzar los intereses de las multinacionales mientras que oponerse al mismo sería de izquierdas porque salvaguardaría los derechos de los trabajadores ante el salvaje capitalismo norteamericano. Pero esta lógica ignora que el TTIP podría crear crecimiento y empleo (algo que evidentemente apoya la izquierda) o que el capitalismo transatlántico, aun teniendo problemas, tal vez permita defender los derechos de los trabajadores europeos mejor que el capitalismo chino, que está ganando cada vez más fuerza. En definitiva, el ciudadano recibe dos mensajes contradictorios: que el TTIP es el héroe que acabará por fin con la recesión en Europa o el villano que desmontará el Estado del bienestar. ¿Cuál debe creer?

Deconstruyendo el TTIP

Como en casi todos los temas vinculados a las políticas públicas, en el caso del TTIP la verdad no está en los extremos. Y la respuesta a qué podemos esperar de él es más bien un cauteloso “depende”. Para romper el maniqueísmo que rodea al TTIP es muy bienvenido el libro que Gabriel Siles-Brugge, de la Universidad de Manchester, y Ferdí de Ville, de la Universidad de



El espacio económico transatlántico ya existe y está bastante integrado, y profundizar comercialmente más en él no generará una revolución.

Gante, acaban de publicar, y que lleva por título *TTIP: La verdad sobre el acuerdo transatlántico de Comercio e Inversiones*. Es un breve ensayo escrito para el gran público que desmitifica los argumentos tanto a favor como en contra del tratado; es decir, deconstruye el TTIP. Explica tanto por qué los efectos beneficiosos (económicos y geopolíticos) que sus defensores están poniendo sobre la mesa para justificarlo han sido exagerados como por qué sus detractores no deben preocuparse tanto de que un eventual pacto vaya a destruir el modelo social europeo.

Es cierto que el TTIP sería el mayor acuerdo comercial del mundo, cubriendo más del 40% del PIB del planeta, un tercio de los flujos comerciales globales (alrededor de 650.000 millones de euros al año) y casi el 60% de los *stocks* de inversión acumulados en el mundo (más de 3,7 billones de euros). Pero también es cierto que el espacio económico transatlántico ya existe y está bastante integrado, y que profundizar comercialmente más en él no generará una revolución (los autores son especialmente críticos –y convincentes– con la capacidad para anticipar de forma certera

el crecimiento y el empleo que generan este tipo de acuerdos, que casi siempre se sobre-estiman). Asimismo, aunque un eventual acuerdo podría servir para que EEUU y la UE fijaran las nuevas reglas de juego de la globalización para el siglo XXI, contribuyendo así a frenar su declive relativo ante las potencias emergentes y reafirmando su liderazgo geoeconómico en la esfera internacional, nada asegura que esto vaya a ser así. Todo dependerá de si consiguen fijar estándares armonizados para la regulación de las nuevas formas de comercio (algo que no parece fácil dado que tienen tradiciones regulatorias muy distintas), así como de cuál sea la reacción de China, algo que en este momento es imposible anticipar.

Al mismo tiempo, su análisis deja claro que, tal y como está planteado el mandato de negociación que el Consejo Europeo ha dado a la Comisión para negociar, y teniendo en cuenta que cualquier eventual acuerdo tendrá que ser ratificado por el Parlamento Europeo (y también por los 28 parlamentos nacionales en caso de cubrir ámbitos de competencia no comunitarios), es poco probable que el TTIP

vaya a “poner en jaque la democracia”, como pregonan sus críticos. Ni siquiera en el controvertido aspecto del arbitraje entre empresas y Estados en caso de conflictos (ISDS, por sus siglas en inglés), es esperable que la UE vaya a aceptar un acuerdo desequilibrado. Recordemos que en el tratado de libre comercio que la UE ha firmado recientemente con Canadá ya se utiliza este mecanismo, y que la UE fue capaz de adaptarlo a sus intereses, así como que el ISDS es moneda de cambio para otros temas que interesan mucho a Europa, como las compras públicas y la protección de las denominaciones de origen en el mercado norteamericano. De hecho, si los países europeos quisieran privatizar la provisión de los servicios de sanidad o la educación públicos, no necesitarían el TTIP para hacerlo. Bastaría con que cambiaran su legislación nacional.

En definitiva, libros como éste son lo que hace falta para elevar el nivel del debate, hablar sobre hechos y no sobre prejuicios e ir forjando una sociedad civil transeuropea que exija transparencia a sus representantes pero que no practique la demagogia.

Entendiendo el miedo al TTIP

En todo caso, como es poco probable que el análisis sosegado vaya a calmar los ánimos, también conviene entender por qué ahora hay tanto interés por los acuerdos de este tipo y por qué este interés no hará más que crecer en el futuro. Algo ha cambiado en las sociedades europeas en cuanto a su percepción del comercio internacional y es importante entender qué ha sido. Como señala Pascal Lamy, ex director general de la Organización Mundial del Comercio (OMC), tanto el interés como el temor ante los nuevos acuerdos comerciales (TTIP y TPP) responde a una nueva lógica de la economía política de la liberalización comercial. En el pasado, los ciudadanos (especialmente los europeos), interesados sobre todo por aumentar su bienestar material, veían en la liberalización comercial –que se circunscribía sobre todo a la reducción de aranceles– una herramienta para acceder a una mayor variedad de productos a precios más bajos. Aunque entendían que abrir el mercado planteaba conflictos de tipo distributivo –es decir, generaba ganadores y perdedores–, en general, consideraban que como consumidores ganarían con la apertura



El ISDS es moneda de cambio para otros temas que interesan mucho a Europa, como las compras públicas y la protección de las denominaciones de origen en el mercado norteamericano.

de los mercados –los perdedores serían, precisamente, los productores que querían continuar teniendo un mercado protegido y cautivo y esquivar la competencia internacional–. Por eso, en la “vieja lógica” del comercio, los consumidores tendían a ser librecambistas y los empresarios proteccionistas, tal y como había planteado Adam Smith en 1776 en *La riqueza de la naciones*. Sin embargo, hoy, en sociedades ricas, avanzadas y cada vez más post-materialistas, los ciudadanos entienden que, en tanto que consumidores, la liberalización puede poner en jaque algunos principios y valores de los que están orgullosos, así como someterlos a ciertos riesgos a los que hoy se pueden permitir no verse expuestos por no necesitar tanto como antes acceder a bienes y servicios baratos.

Así, temen que la liberalización comercial asociada al TTIP, que versa sobre todo acerca de barreras no arancelarias y estándares regulatorios, pueda poner en peligro su seguridad alimentaria o socavar algunos derechos que asocian al modelo de bienestar europeo. En otras palabras, temen que si el acuerdo no respeta algunos principios normativos que ellos ponen por encima de la eficiencia económica, la lógica tecnocrática de la apertura comercial

pueda llevarse por delante asuntos como el principio de precaución, según el cual el Estado debe proteger a los ciudadanos de ciertos riesgos (incluidos los asociados al libre comercio) o facilitar que los intereses de los inversores se defiendan en tribunales distintos a los que tienen que recurrir el resto de los ciudadanos. Esto explica que en la “nueva lógica” del comercio, muchos ciudadanos (especialmente los que alzan su voz para oponerse al TTIP) sean más proteccionistas que en la “vieja lógica”, mientras que los productores, hoy más organizados en redes transnacionales gracias a las cadenas de suministro globales, sean más librecambistas.

Naturalmente, estas generalizaciones sobre “consumidores” o “productores” omiten muchos matices importantes. Pero desde el punto de vista analítico, esta distinción entre el “nuevo” y el “viejo” comercio resulta clave para entender el miedo al TTIP. Además, es esencial para entender por qué sus detractores parecen estar ganando la batalla de la opinión pública al lograr que su relato sobre derechos y riesgos tenga más impacto que la narrativa del crecimiento y el empleo, que es en la que los defensores del TTIP se apoyan.



La distinción entre el “nuevo” y el “viejo” comercio resulta clave para entender el miedo al TTIP.

El candidato Trump, el GOP y la campaña 2016

Carlota García Encina

El magnate Donald Trump será el candidato republicano en las próximas elecciones presidenciales de EEUU. Después de las primarias de Indiana su hasta entonces principal adversario, Ted Cruz, tras meses ofuscado con las matemáticas de los delegados y la celebración de una convención contestada, puso fin a su carrera de forma inesperada. John Kasich, el tercero en discordia, hizo lo propio un día después.

Con seis meses por delante hasta las elecciones del 8 de noviembre muchos se preguntan aún cómo *The Donald* ha llegado hasta aquí, pero también cuáles serán las consecuencias de su nominación para el Partido Republicano, sobre todo porque según todas las encuestas su elección supone arrastrar hacia el desastre al GOP.

Hasta ahora todo ha sido tan poco convencional que esto es precisamente lo único que se ha aprendido estos meses, que todo puede pasar tanto en la campaña como en el resultado final.

Cómo ha llegado hasta aquí

La campaña pre-electoral ya era una sorpresa antes de la celebración de los primeros caucus de Iowa. El aumento de los súper PACS, la creciente importancia de las redes sociales y la tibia recuperación económica –al menos para el norteamericano medio– habían contribuido a crear un panorama político más volátil. Se unía, además, que los partidos iban perdiendo el control sobre el proceso de las nominaciones, confirmado en el lado republicano con el ascenso de Donald Trump. Pero la notoria debilidad y división del GOP quedó todavía más patente con el hecho de que la carrera pre-electoral la comenzaran 17 candidatos. Más adelante, la falta de coordinación y la ausencia de una estrategia única para parar a Trump, volvió a evidenciar la fragilidad del GOP, quizá porque al principio nadie imaginaba que llegaría tan lejos. Todos pensaban que en algún momento diría algo demasiado escandaloso, algo tan fuera de lugar que haría que la balanza dejara de serle favorable.

No fue así, en gran parte por su dominio casi absoluto de la cobertura mediática desde el principio de la campaña. No obstante,

Donald Trump no tuvo la mejor organización de esta campaña, en este campo superado con creces por Ted Cruz. Tampoco se rodeó de gente con suficiente experiencia, ni contó con los mejores anuncios televisivos, y ni siquiera fue quien más dinero gastó. Pero Trump sí tenía un mensaje. Entendió el estado de ánimo de parte del electorado norteamericano: su enfado con el gobierno federal, sus pocas expectativas de futuro y su deseo de un verdadero cambio político. Trump les dijo a los votantes que no tenían que seguir conformándose y su mensaje fue muy explícito: *Make America Great Again*. La que ha sido su seña de identidad durante la campaña curiosamente fue registrada poco antes de las elecciones de 2012, lo que demuestra que Trump no lo deja todo a la improvisación.

Se ha subrayado desde el primer momento que su mayor apoyo ha sido el electorado menos educado y de rentas bajas, mientras que entre sus principales detractores se encontraban aquellos republicanos con títulos superiores y altos ingresos. Pero a lo largo de estas primarias las encuestas han ido mostrando que ha sido fuerte en los cuatro segmentos ideológicos del Partido: los moderados o votantes liberales; los votantes ligeramente conservadores; los muy conservadores y evangélicos; y los muy conservadores y laicos. Así que Trump ganó entre hombres pero también entre algunas mujeres, entre evangélicos y no, entre veteranos y no, y entre aquellos que no tenían estudios universitarios pero también entre los que tenían. Logró el apoyo, además, de aquellos para los que el

terrorismo es la principal preocupación, pero también entre aquellos que piensan que es la economía, y entre los que les preocupa el tema migratorio.

Dos semanas antes de Indiana sus resultados en las encuestas parecían haberse estancado y la teoría de que Trump tenía un techo parecía cumplirse. Además, varios de los comicios que quedaban por delante teóricamente favorecían a sus rivales. Sin embargo, tras Nueva York los resultados del magnate neoyorkino fueron tan escandalosos que llevaron a Cruz a no forzar la esperada convención contestada. ¿Qué pasó?

Por un lado, el conservadurismo de Ted Cruz no le permitió ampliar esa base de votantes que luego debería haberse traducido en número de delegados. Además, cometió el error de empezar a considerarse el candidato del *establishment* en los últimos meses. Fue precisamente el hecho de haberse presentado como un *outsider* del Partido –al igual que Trump, y Sanders en el lado demócrata– parte de su éxito inicial, aprovechando esa desafección de los norteamericanos con Washington. El empezar poco a poco a obtener algún apoyo por parte del aparato, aunque sólo fuera por frenar al magnate, le hizo parecer uno más, precisamente lo que muchos votantes no querían. Ese cambio pudo no haberle favorecido, como tampoco lo hizo su acuerdo a la desesperada con John Kasich. Este último se comprometió a no competir en Indiana mientras que Cruz haría lo mismo en Oregón y Nuevo México para, de esa

manera, frenar a Donald Trump. Una mala idea que les hizo parecer ridículos ante el electorado.

Tampoco el movimiento #NeverTrump fue capaz de pararle los pies, por la simple razón de que pedía el voto contra Trump pero sin ofrecer una alternativa, un oponente plausible a quien votar en las primarias. Además, ante los rumores de posibles maniobras llegada una convención contestada en Cleveland, se afianzó el mensaje que trataba de transmitir Trump de que el candidato con más delegados, independientemente de que alcanzara la mágica cifra de 1.237, debería ser el nominado. Sería lo más democrático.

Cómo queda el Partido

Trump es real y su nominación ha provocado a una fuerte división en el GOP. Los que no le apoyan tratan de centrarse en el año 2020 frente a lo que consideran una tarea imposible de lograr, que es ganar las elecciones con el candidato elegido en noviembre. Quienes sin embargo le apoyan señalan su experiencia en los negocios como clave para ayudar a crecer al país, además de ese cambio que pide la gente en política y ante el que no hay posibilidad de

retroceder. Tratan, no obstante, de que sea un momento de normalidad política, donde el Partido deje de lado los desacuerdos y estén unidos frente a los demócratas. Sin embargo, entre ellos no están ni los altos cargos del Partido ni sus ideólogos.

No es que Trump no sea presidencialista, que para alguno lo es más que Cruz, sino que no es un republicano al uso, apartándose de la ortodoxia republicana. Se opone al libre comercio y aboga por cierta cobertura social, se muestra abierto con el tema del aborto, y se ha mofado de la política de Bush en Irak, que sigue siendo popular entre los republicanos.

Su difícil calificación política ha dejado obsoletas las divisiones regionales, ideológicas y religiosas que han moldeado al Partido Republicano en los últimos años. Y, por lo tanto, con su llegada no se ha conseguido cerrar el debate que desde 2008 planea en el GOP: si el Partido está perdiendo votantes porque sus candidatos no son lo suficientemente conservadores, o porque se basa en un electorado limitado que está siendo eclipsado por el crecimiento de las minorías en el país. Si Trump pierde las elecciones de noviembre, como a día



La difícil calificación política de Donald Trump ha dejado obsoletas las divisiones regionales, ideológicas y religiosas que han moldeado al Partido Republicano en los últimos años.

de hoy predicen todas las encuestas, se irá del Partido pero la gran pregunta seguirá en el aire y surgirá una dura pugna entre las varias facciones por el control del GOP.

Pero centrándose en los próximos seis meses, ¿será Donald Trump capaz de reconciliarse con el resto del Partido por su liderazgo y con el núcleo intelectual del Partido irremediamente hostil? Para ello, el otro gran peso republicano, Paul Ryan, será clave.

El actual *speaker* de la Cámara de Representantes y quien presidirá la convención republicana de julio debe elaborar la agenda política conservadora que deberá ser adoptada por el candidato presidencial. Sin embargo, Ryan, a día de hoy, ha afirmado no sentirse aún preparado para apoyar a Trump, a lo que éste ha respondido que tampoco lo está él para apoyar su agenda política. Pero, ¿quién tiene que acercarse a quién? ¿Quién tiene que domesticar a quién?

"I'm not there right now", afirmó Ryan en una entrevista. *"And I hope to, though, and I want to. But I think what is required is that we unify the party, and I think the bulk of the burden on unifying the party will have to come from our presumptive nominee".*

Con dichas afirmaciones puede que Ryan quiera dar cobertura a aquellos miembros del Partido que quieren distanciarse de Trump, al mismo tiempo que busca preservar su brillante imagen ante los medios tratando de que no se le asocie con él. Pero no es

menos cierto que quedan sólo 70 días para la Convención Nacional Republicana que presidirá el propio Ryan y en la que Trump oficialmente deberá ser nominado. Ryan entonces no sólo tendrá que apoyar la nominación de Trump sino que tendrá que enviar el mensaje de que es un candidato viable. El problema con la actual postura de Ryan es que de alguna manera se considera él mismo el líder del Partido Republicano, cuando lo será Trump, al menos durante los próximos seis meses. *"Paul Ryan said that I inherited something very special, the Republican Party. Wrong, I didn't inherit it, I won it with millions of voters!"*, ha dicho Trump en un tweet. Y esta vez Trump tiene razón. La situación es complicada y la relación entre ambos deberá resolverse tarde o temprano. Hay otras elecciones, además de las generales, que están en juego y que preocupan a los republicanos. En noviembre, 34 escaños del Senado están en juego, de los cuáles 24 están actualmente en manos de los republicanos. A los demócratas les bastaría con mantener los que tienen y lograr cinco más para poder hacerse con la mayoría en el Senado. Y para ello tratan de vincular a los titulares republicanos que deben hacer frente a su reelección con Donald Trump y sus "quejas" sobre los latinos, musulmanes y mujeres. Kelly Ayotte de New Hampshire, Ron Johnson de Wisconsin, Mark Kirk de Illinois, Rob Portman de Ohio y Pat Toomey de Pennsylvania están en la diana. Todos ellos se han limitado hasta ahora a decir que apoyaran al candidato del Partido pero evitando decir nombres, sabedores de la impopularidad del próximo candidato oficial. Los 435 asientos de la Cámara de

Representantes también estarán en juego el 8 de noviembre y aunque los demócratas necesitarían arrebatar 30 escaños, lo que parece una tarea prácticamente imposible, de nuevo la impopularidad de Trump en algunos distritos puede poner en peligro dicha mayoría.

Muchos apuestan que quien va a acompañar a Trump como ticket será un “verdadero republicano” precisamente para incentivar a aquellos republicanos desilusionados para que voten y, además, para tratar de salvar el Senado y la Cámara.

Mientras tanto, se rumorea que varios activistas conservadores buscan un tercer candidato, una alternativa a Trump y a Clinton. Es, sin embargo, una posibilidad remota pues no están lo suficientemente organizados y, sobre todo, no tienen el candidato adecuado.

Cómo será su campaña

Cuando Donald Trump se hizo con los servicios del reputado estratega Paul Manafort algo empezó a cambiar. Éste fue llamado para mostrar una evolución y un cambio en la figura del candidato. Hasta ahora había hecho su juego para una parte del recorrido pero llegados a un punto era necesario comenzar a pivotar para presentar una persona más seria y razonable, y más presidencial. Manafort ha asegurado que los aspectos más negativos de su cliente irán quedando de lado, que la imagen va a cambiar, mientras que *Crooked Hillary* seguirá siendo *Crooked Hillary*.

Además de empezar a rodearse de un equipo con más experiencia, el cambio de imagen y de presentación de Trump ante el público ya ha comenzado. Su discurso sobre política exterior se puede decir que fue su estreno. Con una imagen y una puesta en escena más seria y leyendo en teleprompter –a pesar de haberse burlado de Clinton por utilizarlo– pronunció un discurso con contradicciones pero razonable según los expertos en política exterior. El propio hecho del discurso ya era importante para un hombre carente de cualquier filosofía política. Pero lo más importante fue precisamente lo que no dijo: no habló del muro de México, ni habló de prohibir temporalmente la entrada a los musulmanes en EEUU.

En este *pivot* en el que presumiblemente se ha situado Trump, no se sabe si se moverá hacia la izquierda o hacia la derecha, o hacia alguna incomprendible combinación de ambas. Pero ayudado por Manafort hará un esfuerzo por reposicionar su marca. Y para ello tendrá que hacer frente a los problemas del “Trumpismo”. Tiene un margen de desaprobación del 70% entre las mujeres; entre los votantes de 18 a 24 años pierde ante Clinton por 25 puntos, y eso que ella es débil entre los jóvenes; y sólo un 11% de los latinos le apoyan, el porcentaje más bajo en un candidato presidencial republicano desde que las encuestas empezaron a seguir el voto latino. Recuperarse de estas cifras requiere de unas habilidades políticas tan espectaculares como constantes y que Trump nunca ha demostrado. Reposicionar



Reposicionar su marca significa, por lo tanto, repudiar el “Trumpismo”, socavando así su recurso a la autenticidad. ¿Funcionará?.

su marca significa, por lo tanto, repudiar el “Trumpismo”, socavando así su recurso a la autenticidad. ¿Funcionará? No hay que olvidar que Trump ha equiparado en más de una vez ser presidencialista con ser aburrido, y ser aburrido no es su estilo. Es precisamente su nervio y su energía lo que contrasta con la poca capacidad de entusiasmar de Hillary Clinton.

Pero la campaña, además, requerirá un elemento muy importante: mucho dinero. Aunque sea multimillonario y se haya pagado la campaña hasta ahora, de aquí en adelante no va a ser tan sencillo. No tiene la capacidad de recaudar fondos que se necesita en unas elecciones de este calibre. Y, además, enfrente tiene nada más y nada menos que al matrimonio Clinton.

¿Qué puede pasar al final? Donald Trump y Hillary Clinton son dos candidatos muy distintos pero con elementos en común. Ambos de alguna manera son neoyorkinos, los dos son personajes muy conocidos dentro y fuera del país, son además muy competitivos y piensan el uno del otro que serían no un mal presidente sino un desastre como líder del país. También comparten

que, a pesar de ser los candidatos –a la espera de la nominación oficial en julio–, crean demasiado escepticismo, aversión y resistencia en un amplio sector de la población norteamericana, algo inusual en unos comicios generales. Trump asusta a muchos con su oratoria incendiaria y sus propuestas radicales. Y Clinton, aunque vista como una figura política más seria, sigue luchando por ganarse la confianza del electorado. Según Gallup, el 53% de los norteamericanos tienen una opinión desfavorable de Clinton, y un 63 % de Trump. Algunos incluso afirman que las elecciones serán un referéndum para él o para ella. En el primer caso ganaría ella, en el segundo él. Pero al final, millones de republicanos se tapan los ojos y votarán contra Hillary y a favor de Trump, al igual que millones de demócratas pondrán de lado sus dudas con respecto a Hillary y la votarán.

No obstante, las posibilidades de los demócratas de ganar los 270 votos electorales necesarios son múltiples, y bastantes demócratas piensan que Trump está muerto antes de empezar. Pero los demócratas no pueden dar la victoria por

sentada. Trump ha obligado al mundo político a ingerir una dosis considerable de humildad. Incluso muchos de los modelos estadísticos que intentan predecir resultados de las elecciones no pueden dar cuenta de un candidato como Trump, que rompe con las reglas políticas.

El magnate neoyorkino, a pesar de que debe superar ese muro de mujeres, latinos y jóvenes que a día de hoy parece difícil, tiene pensado sacudir el mapa electoral ganando en estados donde los republicanos han perdido durante décadas, como Pensilvania

y Michigan. El equipo de Clinton, por su parte, tendrá como objetivo que Trump no domine la conversación ni la atención mediática como hizo ante sus rivales republicanos. Hillary tratará de mostrarlo como inaceptable para el cargo al que aspira, y él sin duda la descalificará por su pasado y experiencia, y por ser más de lo mismo.

Hay mucho en juego en cualquier elección presidencial de EEUU, pero quizá esta vez más que ninguna.



Hay mucho en juego en cualquier elección presidencial de EEUU, pero quizá esta vez más que ninguna.

¿Es España un Estado miembro especialmente incumplidor en la implementación de la legislación europea?

Javier Arregui

A partir de evidencia empírica comparada se cuestiona la idea de que España es un caso atípico negativo a la hora de aplicar internamente las normas jurídicas europeas.

Resumen

Este análisis examina los datos relativos a la aplicación del Derecho de la UE por parte de los Estados miembros en el período 1986-2010. Aunque existe una variación importante entre ellos al implementar los miles de directivas, reglamentos, decisiones y artículos de los Tratados que forman parte del acervo legislativo comunitario, España consigue un desempeño medio, sobre todo al compararse con los otros cuatro países de gran tamaño. Por otro lado, no existe suficiente evidencia empírica de que el incumplimiento ocasional de España y de otros Estados al aplicar internamente las normas jurídicas europeas suponga

un problema grave para el proceso de integración. Es más, los umbrales de cumplimiento se sitúan en unos parámetros razonables, de acuerdo con las estadísticas oficiales. Tanto España como el resto de Estados son capaces de solucionar la gran mayoría de casos que la Comisión identifica como infracciones y tan sólo un 7,6% de los procedimientos abiertos por la Comisión acaban en el Tribunal de Justicia.

Análisis

Los fundadores de los estudios sobre implementación legislativa, Jeffrey Pressman y Aaron Wildasvsky, escribieron en 1973 el libro *Implementation: How Great Expectations in Washington are Dashed in Oakland*. Su objetivo era explicar el desajuste entre las políticas elaboradas por Washington contra la pobreza y el poco éxito obtenido a la hora de reducir las bolsas de pobreza existentes. Estos autores señalan que el proceso de implementación

legislativa es un proceso bastante complejo incluso en estas circunstancias en las que no tiene lugar un conflicto entre medios burocráticos y fines políticos. A partir de entonces, este tipo de estudios se han incorporado al análisis sobre el proceso político en los diferentes sistemas políticos, incluyendo el sistema político de la UE.

Pero, ¿por qué es importante el proceso de implementación? La respuesta es sencilla: el hecho de que la UE adopte decisiones políticas en forma de normas jurídicas de obligado cumplimiento no significa que los Estados miembros adopten el contenido de estas leyes en el tiempo acordado y/o de un modo correcto. De hecho, existe creciente evidencia empírica que muestra cómo en prácticamente todos los sistemas políticos del mundo existe una “deriva burocrática”, que confirma el hecho de que con demasiada frecuencia existen diferencias sustantivas entre lo que dice una ley y la política que se aplica en realidad.

En el caso de la UE existe una estructura de implementación bastante descentralizada, al no disponer ésta de un sistema administrativo propio que pueda articular el proceso de implementación de la legislación europea en cada Estado. Dicho de otro modo, en la UE existen 28 maneras diferentes de poner en práctica la legislación europea. Mientras que la existencia de diferentes tradiciones en el proceso de implementación legislativa no tiene por qué ser un inconveniente, sí que se puede convertir en un problema cuando unos Estados aplican la legislación y otros no. Ello

podría producir consecuencias no deseadas para los principales actores económicos que participan en el proceso de integración: las empresas y los ciudadanos. Incluso se podría socavar la eficacia y la eficiencia del proceso de integración, y dependiendo de su intensidad, podría llegar a poner en peligro el proyecto comunitario. (Thomson et al., 2007; Haverland et al., 2011).

Y en el caso de España, ¿cuál ha sido su desempeño en perspectiva comparada en el proceso de implementación de la legislación europea desde el año 1986 (fecha de ingreso en las entonces llamadas Comunidades Europeas) hasta el año 2010? ¿En qué áreas o sectores políticos España ha tenido más problemas a la hora de implementar de un modo adecuado la legislación que se decide en Bruselas?

El concepto de implementación política hace referencia a lo que pasa después de que una decisión vinculante se convierte en ley (Bardach, 1977). Por tanto, el proceso de implementación legislativa evalúa el proceso de convertir una política en una acción determinada, y tal y cómo nos recuerda Versluis (2004, p. 13), la “ley en los libros” no es necesariamente lo mismo que la “ley en la acción”.

El artículo 258 del Tratado de Funcionamiento de la UE (antiguo art. 226 del Tratado de la Comunidad Europea) otorga a la Comisión Europea el derecho a iniciar un procedimiento de infracción contra los Estados miembros que incumplan cualquiera de las obligaciones que se

establecen en los Tratados. La Comisión puede abrir procedimientos de infracción de acuerdo con los siguientes motivos: (1) cualquier violación de los artículos de un Tratado, de los reglamentos o de las decisiones, todos ellos de aplicación directa por parte de los Estados miembros; (2) la no-transposición de una Directiva (o el retraso en su transposición) a la legislación nacional; (3) una incorrecta transposición de una directiva al ordenamiento jurídico interno; (4) la no (o incorrecta) implementación práctica de una directiva (una vez que ya ha sido transpuesta) o de cualquier otra norma de naturaleza vinculante; (5) el incumplimiento de las decisiones del Tribunal de Justicia de la Unión Europea (TJUE). El estudio muestra información sobre los procesos de infracción abiertos por la Comisión Europea y el TJUE en el período 1986-2010.

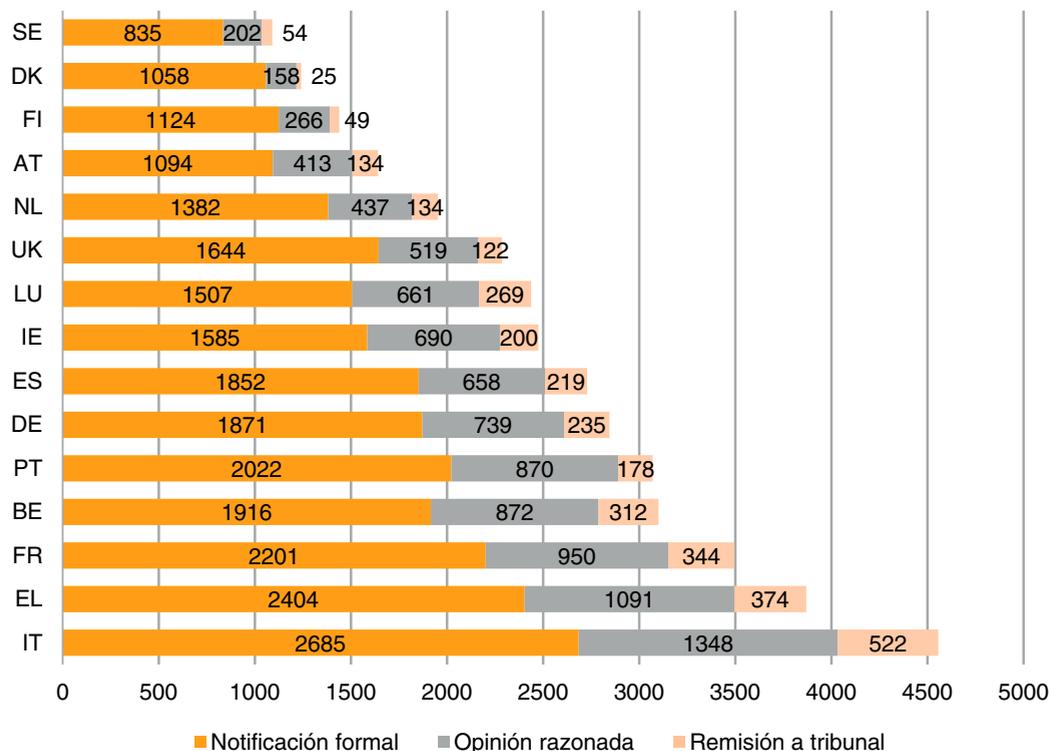
Existen tres mecanismos que la Comisión puede utilizar para abrir un procedimiento de infracción a un Estado: (1) la carta de notificación, que se produce cuando la Comisión identifica alguna violación de una norma europea e insta a un determinado Estado a adoptar las medidas necesarias para que se adecúe lo antes posible a la legislación europea; tras esta primera notificación, cada Estado tiene un tiempo para introducir cambios, así como para comunicar la aplicación de dichos cambios a la Comisión; (2) el dictamen motivado, en cuya fase se examina minuciosamente la respuesta dada por cada Estado a los requerimientos de la carta de notificación; si esta respuesta no es convincente para la

Comisión, esta llevará el caso ante el TJUE; (3) y el caso ante el TJUE, que se da si un Estado persiste en la no conformidad con la legislación europea; el Tribunal deberá emitir un veredicto final que podría incluir una penalización administrativa y/o económica.

De acuerdo con los datos que se han utilizado para este pequeño estudio (procedentes de los informes anuales que elabora la Comisión Europea), la mayor parte de los procedimientos de infracción no pasan de la primera fase (carta de notificación), esto es, los Estados resuelven mayoritariamente en un estadio inicial los requerimientos de la Comisión. Así, y de acuerdo con los informes analizados, el 67,46% de los procedimientos de infracción abiertos no pasaron más allá de una carta de notificación. Por su parte, en el 24,9% de los casos, la Comisión llegó a emitir un dictamen motivado. Por último, únicamente en un 7,6% del total de los casos la Comisión llevó ante el TJUE los procedimientos abiertos de infracción. Por tanto, y de acuerdo a estos datos, tan sólo en un número reducido de casos los Estados miembros se resisten a implementar correctamente la legislación europea.

Como indica la Figura 1, los países que tienen más procedimientos de infracción abiertos son Italia, Grecia y Francia. Por otro lado, los Estados con mejor desempeño en la implementación de la legislación europea son los países nórdicos, con Dinamarca, Suecia y Finlandia a la cabeza. España está en una situación media. Sin embargo, España muestra el mejor desempeño en

Figura 1. Procedimientos de infracción abiertos a los Estados de la UE-15, 1986-2010



Fuente: elaboración propia con datos de la Comisión Europea.

comparación con el resto de los Estados grandes de la UE, si exceptuamos el caso del Reino Unido, del que nos situaríamos bastante cerca, por otra parte.

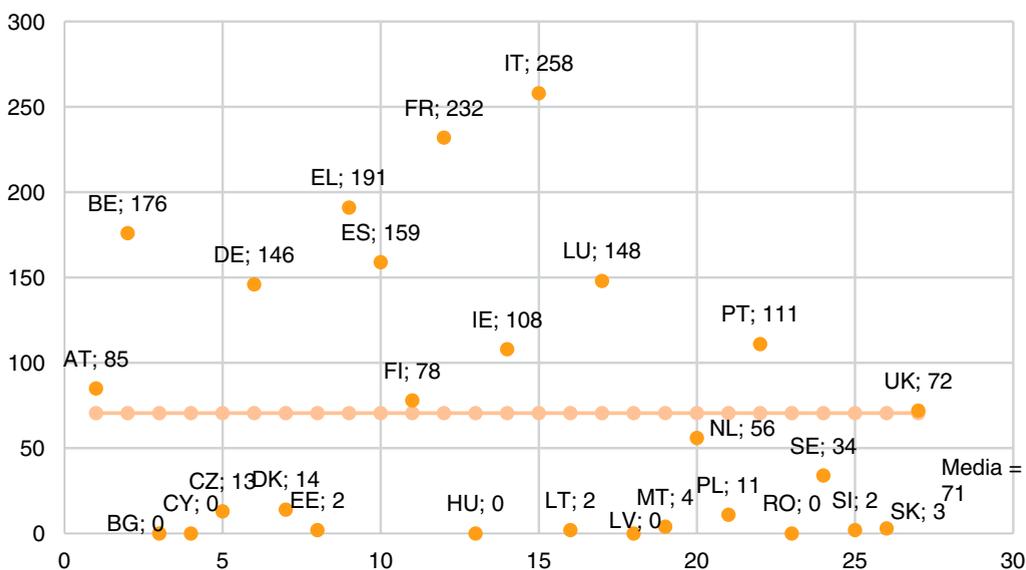
La tendencia que se muestra en la Figura 1 se confirma en la Figura 2, que se centra en las infracciones declaradas por el TJUE. Esta figura muestra que existe una clara correlación entre las infracciones abiertas por la Comisión a través de cartas de notificación y/o dictámenes motivados y las infracciones finalmente recibidas por los diferentes Estados. En este sentido,

Italia, Grecia y Francia siguen estando a la cabeza, aunque en el caso de Francia y Grecia varíe el orden: Francia recibe más procedimientos de infracción por parte del Tribunal mientras que Portugal tiene más procedimientos de infracción abiertos por la Comisión. Sin embargo, existe una clara relación entre el número de procedimientos de infracción abiertos por la Comisión y el número de infracciones declaradas por el TJUE. España ha sido condenada en el Tribunal por 159 infracciones durante el período de tiempo estudiado. Teniendo en cuenta el número de procedimientos

de infracción abiertos por la Comisión, es un porcentaje de casos menor. Lo mismo sucede en la mayoría de Estados. Ello viene a confirmar que en algunas ocasiones, e incluso con cierta frecuencia, los Estados miembros necesitan un tiempo mayor del otorgado por la Comisión para transponer correctamente o implementar efectivamente

una determinada ley. Dicho de otra manera, un porcentaje superior al 85% de las infracciones abiertas por la Comisión quedan resueltas antes de que el TJUE emita una sentencia condenatoria para un Estado miembro por no conformidad con la legislación europea.

Figura 2. Infracciones declaradas a los Estados de la UE, 1986-2010



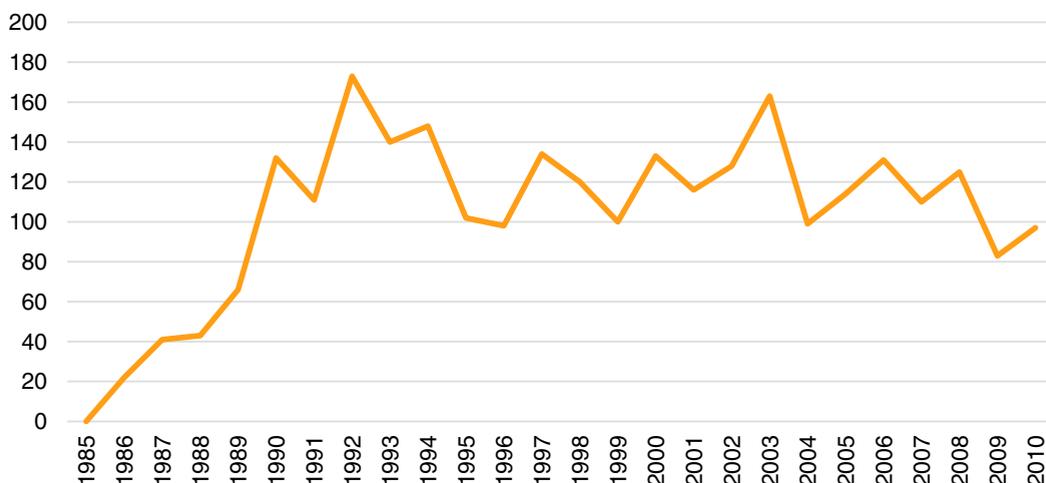
Fuente: elaboración propia con datos de la Comisión Europea.

La Figura 3 muestra la evolución de los procedimientos de infracción abiertos a España en el período 1986-2010. Este gráfico muestra con claridad que hasta el año 1992 existe una tendencia alcista de los procedimientos de infracción abiertos a España y es a partir de esa fecha cuando los procesos se estabilizan entre 100 y 160 al

año. A partir del año 2005 parece observarse una tendencia ligeramente decreciente en los procedimientos de infracción abiertos a España.

También existe una importante variación en los procedimientos de infracción abiertos a España entre las distintas

Figura 3. Evolución de los procedimientos de infracción abiertos a España en el período 1986-2010



Fuente: elaboración propia con datos de la Comisión Europea.

áreas de políticas, en el período 1995-2010. La Figura 4 muestra que los procedimientos de infracción abiertos a España por sectores son los siguientes: 735 procedimientos de infracción en políticas medioambientales, 440 procedimientos de infracción en Mercado Interior, 135 infracciones en Agricultura y Desarrollo Rural, 107 infracciones en Sanidad y Consumo, 87 infracciones en Impuestos y Aduanas, 70 infracciones en Innovación e Industria y 50 casos en empleo y asuntos sociales. En el resto de áreas el número de infracciones abiertas es menos importante: 45 en Justicia y Asuntos de Interior, 41 en Competencia, 23 en Información y Medios de Comunicación, 18 en Pesca y seis procedimientos de infracción en asuntos económicos y financieros. De acuerdo con estos datos, España cumple la tendencia generalizada en la UE, donde las dos áreas políticas que peor comportamiento

muestran son las relacionadas con políticas medioambientales, así como la implementación de políticas sobre el mercado interior.

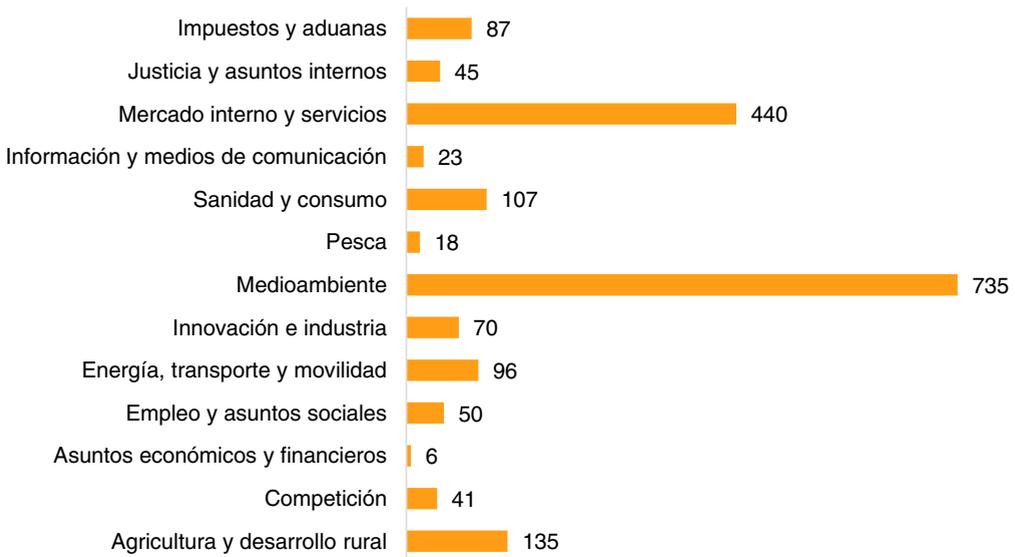
Conclusiones

Del análisis anterior se deduce que, que a pesar de que existe una variación importante entre Estados en el proceso de implementación de la legislación europea, España tiene un desempeño medio. Además, no existe suficiente evidencia empírica de que el incumplimiento de España y de otros Estados miembros en relación con la legislación europea sea un problema serio para el proceso de integración. De hecho, los umbrales de cumplimiento con la legislación de la UE por parte de los Estados se sitúa en unos parámetros razonables, de acuerdo con las estadísticas oficiales: tan sólo un 7,6% de los procedimientos de infracción abiertos por la

Comisión acaban en el TJUE. Esto significa que tanto España como otros Estados miembros son capaces de solucionar en el tiempo una mayoría de casos que la Comisión identifica como problemáticos y que, por tanto, no es un problema

sustancial, todavía más si tenemos en cuenta la miles de directivas, reglamentos, decisiones y artículos de los Tratados que forman parte del acervo legislativo comunitario (Hix y Hoyland, 2011).

Figura 4. Procedimientos de infracción abiertos a España por área política, 1995-2010



Fuente: elaboración propia con datos de la Comisión Europea.

Referencias

- Bardach, Eugene (1977), *The Implementation Game: What Happens after a Bill Becomes a Law*, MIT Press, Cambridge, Mass.
- Haverland, Markus, Bernard Steunenberg y Frans Van Waarden (2011), "Sectors at Different Speeds: Analyzing Transpositions Deficits in the European Union", *Journal of Common Market Studies*, nº 49, pp. 265-291.
- Hix, Simon, y Bjorn Hoyland (2011), *The Political System of the European Union*, Palgrave Macmillan, Nueva York.
- Pressman, Jeffrey L., y Aaron Wildavsky (1973), *Implementation: How Great Expectations in Washington Are Dashed in Oakland; Or, Why It's Amazing that Federal Programs Work at All*, University of California Press, Berkeley.
- Thomson, Robert, René Torenvlied y Javier Arregui (2007), "The Paradox of Compliance: Infringements and Delays in Transposing European Union Directives", *British Journal of Political Science*, nº 37, pp. 685-709.
- Versluis, Esther (2004), "Explaining Variations in Implementation of EU Directives", *European Integration online Papers*, nº 8 (2004).

España y el *Brexit*

Salvador Llaudes

El papel jugado por España en las negociaciones de febrero de 2016 y las consecuencias que tendría una posible salida del Reino Unido de la Unión Europea para las relaciones entre ambos países.

Resumen¹

La debilidad del ejecutivo español, en funciones desde las elecciones de diciembre de 2015, no permitió a Mariano Rajoy tener un papel más destacado en el Consejo Europeo de febrero. A pesar de ello, y en líneas generales, se puede decir que las líneas rojas que se planteaban por parte de España se respetaron. El acuerdo entrará en vigor en caso de que los partidarios de que el Reino Unido permanezca en la UE venzan el referéndum del 23 de junio. En caso contrario, se iniciará por vez primera el proceso de salida de un Estado miembro de la Unión. Ello tendría implicaciones muy importantes para el proyecto europeo, y singularmente para España y sus intensas relaciones con el Reino Unido.

Análisis

David Cameron no es un político británico al uso. A lo largo de sus dos mandatos al

frente del gobierno de las islas ha decidido enfrentar asuntos peliagudos de política interna a la lotería de los plebiscitos. Y lo cierto es que, hasta la fecha, ha vencido cada referéndum que ha puesto en marcha. Esta utilización de la herramienta más clásica de democracia participativa, a imagen y semejanza de lo que se hace en Suiza, es ajena a la tradición británica, pero ello no le ha disuadido de, una vez más, y en esta ocasión con la idea de resolver la relación de Reino Unido con la Unión Europea por una generación al menos, volver a darle voz a la ciudadanía británica, concretamente el 23 de junio.

Tras meses de negociaciones, el premier británico logró arrancar de sus contrapartes comunitarias un acuerdo que estima suficiente para hacer campaña a favor de la permanencia en el club europeo. En las mismas, España, a pesar de tener una posición muy favorable a llegar a un acuerdo con los británicos, no desempeñó un papel protagonista, a diferencia de otros países como Francia (por su oposición a dar más concesiones a Reino Unido en el ámbito de la gobernanza económica), Bélgica (por su reticencia a renunciar al principio del *ever closer union*) o los del grupo de Visegrado: Eslovaquia, Hungría, Polonia y República

¹ Este análisis se publicó inicialmente en *Economía Exterior*, número 76 (Primavera 2016).

Checa (quienes mostraron su malestar con las propuestas relativas a las prestaciones sociales).

Cabe preguntarse por qué, si España era tan favorable a llegar a un acuerdo, no tuvo una posición más decisiva en la cumbre del 18 y 19 de febrero. Existe aquí un motivo esencial, que no es sino la posición de extrema debilidad del ejecutivo español, todavía en funciones tras las elecciones de diciembre. A ello vino unida la negativa del representante español en el Consejo Europeo, Mariano Rajoy, de comparecer frente al Congreso a pesar de la petición de la oposición. No resulta inimaginable pensar que, en el caso de haberse producido la misma y si se hubiera escenificado un acuerdo entre los principales grupos políticos del Parlamento, la posición española se hubiera visto reforzada, cuestión que habría sido importante dado que el acuerdo alcanzado es de la mayor relevancia y tendrá efectos a corto plazo para España, para los españoles que residan o vayan a residir en Reino Unido en el futuro y para el conjunto de la UE.

Ello no obsta para que los negociadores españoles tuvieran clara su posición ante los denominados “cuatro bloques de negociación” que expuso Cameron en sus peticiones iniciales del pasado noviembre. Antes de entrar en materia, conviene destacar que, al margen de las líneas rojas en cada uno de los bloques, Madrid planteaba como necesario que el acuerdo con Londres no supusiese reformar los tratados de forma inmediata, lo cual ha sido

respetado, debido al poco apetito por tocar en estos momentos el Derecho primario de la UE.

La posición española ante las negociaciones con Cameron

Bloque 1: Gobernanza económica: *¿Cuál era la posición española?* España tenía como pretensión fundamental que no se tocara la denominación del euro como moneda única de la UE, así como que el acuerdo con Reino Unido no supusiese que los Estados sin el euro como moneda propia pudiesen vetar las decisiones que los –hoy– 19 consideren necesarias para la mejor gobernanza de la moneda común. Es decir que, aun reconociendo garantías de no discriminación a los países de fuera de la eurozona, debía también garantizarse el derecho de los miembros del euro a avanzar hacia una mayor unión económica y política, sin obstáculos por parte de nadie.

¿Cuál es el resultado final? La principal pretensión española se respeta y el euro sigue siendo la única moneda oficial de la UE, aunque se reconoce explícitamente que existen otras monedas en la Unión, tal como reclamaban los británicos. Además, se acepta crear un mecanismo que, sin que pueda servir de veto ni de retraso para las decisiones prioritarias, pueda ser utilizado por parte de los países de fuera de la eurozona para evitar la discriminación respecto del resto. Asimismo, se acepta que ni británicos ni el resto de países de fuera de la eurozona tengan que pagar rescates a los países del euro.

Bloque 2: Competitividad: *¿Cuál era la posición española?* No existían reticencias particulares en este apartado para un gobierno español muy alineado con las tesis de Reino Unido (merece la pena recordar aquí un artículo de opinión firmado por Cameron y Rajoy en septiembre de 2015) respecto de la necesidad de una UE más competitiva que, entre otras cuestiones, llegue a un rápido acuerdo con Estados Unidos en las negociaciones del Acuerdo Transatlántico para el Comercio y la Inversión (TTIP, en inglés).

¿Cuál es el resultado final? El apartado dedicado a la mejora de la competitividad ha sido, sin duda alguna, el menos controvertido políticamente de toda la negociación, si bien deja al margen la cohesión económica y social, otros principios fundamentales de la integración europea. Existe el compromiso de que las instituciones trabajarán en fomentar el crecimiento económico y la generación de empleo, fortaleciendo el mercado interior, llevando a cabo una política comercial ambiciosa, y dando pasos concretos hacia una mejor regulación. Para tal fin, se propone la creación de un mecanismo que vele por reducir cargas administrativas innecesarias para las pequeñas y medianas empresas.

Bloque 3: Soberanía: *¿Cuál era la posición española?* Aquí, España tenía dos prioridades claras. Por un lado, debía garantizarse el mantenimiento de la referencia a la ever closer union en los tratados y que la interpretación que se hiciese de ese principio no supusiese

límites a la voluntad de los Estados más proeuropeos a seguir avanzando. Por otro, debía procurarse que los cambios en el procedimiento legislativo no convirtieran a este en más complejo de lo que ya de por sí es. En este sentido, España no veía con buenos ojos el fortalecimiento de los parlamentos nacionales. No solo porque eso supondría debilitar a la Comisión Europea en el proceso normativo, sino porque un sistema así podría ir en detrimento de la posición española (los parlamentos más activos se encuentran en los Estados miembros con opiniones públicas poco europeístas o con una posición acreedora; en ninguno de los casos, la situación de España).

¿Cuál es el resultado final? Las referencias a una “Unión cada vez más estrecha entre los pueblos de Europa” finalmente no se aplicarán a Reino Unido, aunque seguirán en los tratados. Se garantizará además que no constituyen una base jurídica para apoyar una interpretación extensiva de las competencias de la Unión y que son compatibles con diferentes vías de integración en la UE, aunque al mismo tiempo se respetan las líneas marcadas por España. En relación al fortalecimiento del papel de los parlamentos nacionales, se activa la creación de una especie de “tarjeta roja”, según la cual si un 55 por cien de los mismos considera que un proyecto legislativo no cumple el principio de subsidiariedad, se suspenderá el citado proyecto, salvo que se modifique teniendo en cuenta los dictámenes. De utilizarse de forma frecuente dicho mecanismo,

podría complicar el ya de por sí difícil procedimiento legislativo de la UE, y esto no es del interés español en absoluto.

Bloque 4: Inmigración: *¿Cuál era la posición española?* Sin duda alguna, este era el bloque de controversia fundamental entre Londres y el resto de capitales. La posición española, contraria a la limitación de la libre circulación y a la discriminación de recepción de ayudas por nacionalidad, fue no obstante de perfil relativamente bajo, debido al hecho singular de ser el único Estado miembro en el que el flujo de residentes es favorable, pues hay muchos más británicos en suelo español que viceversa (y, como elemento vinculado, que España haya dado la batalla a propósito del sobrecoste que le supone atender a ciudadanos europeos en busca de beneficios relativos al ámbito sanitario).

¿Cuál es el resultado final? El resultado de la negociación trata las cuestiones que más preocupaban a Cameron. Así, se decide la creación de un mecanismo extraordinario, también conocido como freno de emergencia que, en el caso de activarse (durante un plazo de siete años), da la oportunidad a limitar el acceso a las prestaciones no contributivas vinculadas al ejercicio de una actividad profesional de los trabajadores comunitarios que lleguen por primera vez, durante un periodo máximo de cuatro años para cada persona. El otro ámbito que más le preocupaba a Cameron, el de las prestaciones por hijos, también recibe respuesta. Se ha decidido la indexación de dichas exportaciones según las condiciones del Estado miembro en el

que resida el niño. Se señala, además, que esto solo se aplicará a las nuevas peticiones que se hagan hasta 2020, año en el que ya sí se podrá hacer extensiva a las peticiones previas existentes.

Salida británica de la UE y repercusiones para España

Los británicos decidirán con su voto si les merece la pena que Reino Unido se mantenga en la UE, pero solo en caso afirmativo entrará en vigor el acuerdo mencionado. Como en todo referéndum, existe el riesgo de que lo que se acabe respondiendo sea, en lugar de la pregunta planteada, otras tales como si confían en el liderazgo de su gobierno, y en particular en el de Cameron, o si consideran que la negociación ha sido gestionada de forma eficiente.

En las manos de los británicos estará, en cualquier caso, determinar qué es más importante a la hora de decidir su permanencia en la UE. Elementos a valorar, al margen del liderazgo del premier no faltarán: la siempre delicada cuestión de la inmigración; el temor a que la salida británica de la UE acabe llevando a un segundo referéndum escocés que, esta vez sí, ganen los independentistas; la desunión en las filas *tories*, y en particular, en el gobierno británico, acompañada del gran liderazgo entre las filas de los partidarios del *Brexit* del exalcalde de Londres y futuro líder conservador, Boris Johnson; o las dudas sobre cómo se articulará la relación con la UE en un futuro todavía hoy incierto, sobre todo en lo económico.

Si la ciudadanía británica opta por el *Brexit* habrá graves consecuencias tanto para Reino Unido como para el conjunto del proyecto europeo, que se beneficia de tener en su seno al primer contribuyente a la proyección global europea. La situación de incertidumbre en el caso de victoria del *Brexit* es tal que nadie sabe cómo se articularía la nueva relación entre la UE y Reino Unido. En ese sentido, el jurista comunitario, Jean-Claude Piris, apuntaba una serie de escenarios alternativos en un reciente análisis para el *Centre for European Reform*. La nueva relación dependerá, en cualquier caso, de la buena voluntad de las partes, pero se prevé una negociación dura y larga.

España se vería en particular afectada de darse el *Brexit*, debido a los estrechos vínculos compartidos con Reino Unido, a pesar de no tratarse de países vecinos (pero que gracias al tráfico aéreo casi lo son: más de 30 millones de pasajeros anuales) ni de países que comparten un mismo idioma. Ambos tienen un mismo modelo productivo centrado en la demanda interna, el papel de la banca y la exportación de servicios. Los dos comparten historia, modelo territorial descentralizado y monarquía parlamentaria. Asimismo, las relaciones comerciales entre los países están valoradas en 55.000 millones de euros al año, por no mencionar el intercambio inversor entre multinacionales británicas y españolas. Según datos del ICEX, en Reino Unido existen más de 300 empresas de capital español, mientras que en España hay casi 700 sociedades británicas.

No es menor la relación interpersonal entre comunidades de uno y otro lado. Los datos oficiales estiman la presencia de 300.000 británicos en España, aunque es probable que haya bastantes más, como se señala desde el *think-tank* IPPR, que apunta al millón. Por su parte, existen unos 200.000 españoles en Reino Unido, cifra que ha aumentado en los años de crisis económica. Un eventual *Brexit* pondría en el aire la situación no solo de los españoles en Reino Unido, sino también de los cientos de miles de británicos residentes en España (contrariamente a la creencia común, los jubilados en las costas españolas apenas sumarían el 20 por cien de los mismos, existiendo por tanto una gran cantidad de jóvenes y adultos que han decidido vivir su vida en España), cuestión que también podría poner en riesgo la generación de empleo y riqueza en los sectores que más se benefician de esta interrelación.

Al mismo tiempo, y a pesar de que la relación política entre ambos países es buena, existe una tradicional falta de sintonía estratégica que se deriva no solo del complejo conflicto de Gibraltar –cuya dificultad se vería incrementada en caso de *Brexit*–, sino también de la distinta visión sobre cuál ha de ser el futuro de la UE y el papel a desempeñar por parte de los respectivos países.

Existe otro elemento con un impacto potencial muy grande tanto para Reino Unido como para España si se produce el *Brexit*: la celebración de un segundo referéndum en Escocia en el que los

ciudadanos se decidieran por la salida de Reino Unido dada su mayor visión europeísta. Ya cuando se celebró el plebiscito de 2014 se trazaron claros paralelismos con la situación de Cataluña. Caben pocas dudas de que se produciría una comparativa aún mayor si se produjese un *Brexit* acompañado de la salida escocesa de Reino Unido. Y más todavía si esa salida fuese de la mano de la permanencia en la UE o de un rápido acceso al club comunitario.

Conclusiones

La promesa de referéndum que Cameron realizó en su discurso de Bloomberg de enero de 2013 ya tiene fecha definitiva de celebración: el 23 de junio. Tras una tensa (aunque no en exceso) negociación, el primer ministro llegó a un acuerdo con sus socios europeos en el Consejo Europeo de 18 y 19 de febrero.

Este acuerdo, si bien no resulta plenamente satisfactorio, debe ser tratado como un mal menor, dado que era difícil conseguir algo mejor en unas circunstancias en las que existía una necesidad clara de dar a Cameron una victoria que “vender” a su electorado. El papel de España en las negociaciones fue limitado, dada la debilidad de la situación en funciones del presidente del gobierno, aunque conviene restar dramatismo a esta cuestión, ya que un análisis desapasionado muestra que, aunque se rocen, no se rebasan las líneas rojas que se había planteado España. Como se ha señalado, solo en el caso de que los británicos decidan con su voto permanecer en la UE entrará en vigor el

acuerdo en cuestión. En caso contrario, las negociaciones de Reino Unido con los restantes 27 miembros del Consejo Europeo, en un momento en el que la prioridad para la UE no está en el acomodo británico, sino en la toma de decisiones respecto de la crisis de refugiados, quedarán en papel mojado.

En cualquier caso, para algo sí va a servir este plebiscito. Tanto en el caso de que los británicos decidan marcharse de la UE como en el de que decidan permanecer con un estatus de segundo nivel, la cuestión parece resuelta, al menos por un tiempo. Existen posibles derivadas positivas y negativas de este acuerdo: en cuanto a las primeras, se encuentra la –remota– posibilidad de que Cameron se convierta en un verdadero líder en la UE en determinadas políticas (política exterior, donde Reino Unido es un actor clave) o que el acuerdo con Reino Unido sirva para que un determinado núcleo de países de la eurozona (donde sin duda estaría España) concluyan que ha llegado la hora de integrarse de forma más decidida. La derivada negativa más peligrosa es que, en un momento tal de desafección con el proyecto europeo, no sea Reino Unido el único que acabe demandando un estatus especial dentro de la UE y que, por tanto, existan otros países que quieran renegociar, amenazando con su *Brexit* particular. Pero si se produjese la salida británica de la UE, todos perderían. En términos económicos y geopolíticos, Reino Unido dilapidaría gran parte de su capacidad de maniobra. Nadie sabe con seguridad cómo se articularía la nueva relación con la UE.

Lo más negativo para la Unión sería crear un precedente de salida de uno de sus Estados miembros, algo que, por no haber sucedido hasta la fecha, parecía inviable. Ello daría la sensación de que el proyecto no es irreversible.

En cuanto a España, el *Brexit* sería negativo por tres razones fundamentales. En primer lugar porque el proyecto comunitario forma parte del proyecto nacional español y, por tanto, todo lo que conlleve daños para el mismo es malo para España. En segundo lugar, porque los vínculos compartidos

con Reino Unido son muy estrechos y se verían perjudicados por la salida británica. Por último, porque el conflicto de Gibraltar probablemente se vería agravado, al tiempo que se trazarían mayores paralelismos entre los casos de Escocia y Cataluña, sobre todo si la primera acabase dejando de formar parte de Reino Unido, convirtiéndose en Estado independiente y obligando a la UE a posicionarse de cara a su permanencia en el proyecto europeo.



Lo más negativo para la Unión sería crear un precedente de salida de uno de sus Estados miembros, algo que, por no haber sucedido hasta la fecha, parecía inviable.

Brasil puede aprender de España: no demorar los ajustes

Alicia García-Herrero y Guntram B. Wolff

La crisis económica brasileña tiene mucho en común con la española de 2009-2012. El FMI y la comunidad global deben trabajar coordinadamente para asegurar un programa de estabilización para Brasil antes de que sea demasiado tarde, como hicieron los países de la zona euro con España. El factor clave es la credibilidad de los ajustes en las políticas económicas.

La economía y la política brasileñas llevan largo tiempo jugando con fuego. Ahora, el resto del mundo corre el riesgo de quemarse los dedos al prever que la crisis se atienda internamente. Brasil podría aprender del conjunto de medidas del rescate español de 2012.

La economía brasileña es una de las mayores entre los mercados emergentes, aproximándose a la de Alemania. Su PIB alcanza los 3.200 billones de dólares en

términos de paridad de poder adquisitivo. Es la mayor economía de Sudamérica, con un enorme impacto sobre los demás países de la región. También tiene una gran apertura financiera, representando casi el 7% del MSCI (*Emerging Markets Equities Index*); su peso es aún mayor en los mercados de deuda de las economías emergentes.

La importancia sistémica de Brasil ya se manifestó en el impacto de la crisis de 2001 en otros mercados emergentes. Dada esta situación, es pertinente preguntarse dónde han estado el FMI y el G20 durante estos últimos meses. Ni siquiera se ha mencionado a Brasil en los últimos comunicados del G20. En cuanto al FMI, se ha limitado a emitir señales de emergencia de baja intensidad. Y, sin embargo, la economía brasileña está pidiendo a gritos un rescate del FMI.

El hecho de que no haya habido un gobierno efectivo en Brasilia desde que el congreso votó el 17 de abril la destitución de la presidenta Dilma Rousseff no debiera

ser excusa. Brasil lleva dos años en estado agónico. Algunos argumentan que no se puede esperar que un gobierno izquierdista como el de Rousseff recurra al apoyo del FMI. Sin embargo, la reciente experiencia española con su propio doloroso rescate muestra que, en casos de necesidad, la clave es la supervivencia.

Por muy impopular que pueda ser el FMI en Brasil, siempre hay formas de diluir la “propiedad” del FMI de un programa de estabilidad. Las autoridades españolas se empeñaron a fondo en diferenciar su programa de los de otros países del sur de Europa. La forma en que se presentan los programas es importante, y el nuevo gobierno brasileño deberá encontrar la manera de salvaguardar su dignidad “apropiándose” de su programa de estabilidad. Lo esencial es actuar con rapidez y que el programa sea lo más creíble posible.

La situación actual de Brasil se asemeja mucho a la española entre 2009 y 2012, cuando por fin se concedió un paquete de medidas de rescate de 100.000 millones de euros. Brasil tiene un doble déficit fiscal y corriente y sufre la recesión económica más grave del último siglo. Tal era, también, el caso de España.

Al menos algunas de las causas subyacentes de las crisis de Brasil y España son, asimismo, similares. Ambos países experimentaron lo que en última instancia demostró ser un boom insostenible. En el caso español, se trató de un *boom*

inmobiliario, que se desfondó en 2008, con consecuencias gravísimas tanto en el mercado de trabajo como en el sistema bancario. A su vez, la economía brasileña se benefició de un prolongado boom en los precios de las materias primas, dejándola expuesta a reversiones en el flujo de capitales.

La respuesta al inevitable fin del *boom* fue una masiva expansión fiscal en ambos países. El balance fiscal español pasó de un superávit del 2% del PIB a un déficit de más del 10%, permaneciendo en el entorno del 10% durante cuatro años. De igual manera, el déficit brasileño creció de menos del 3% a más del 10%.

La magnitud del déficit español, junto con los problemas aún irresueltos en su sistema financiero y mercado de trabajo, llevó a una pérdida de credibilidad política y a un fuerte incremento en el riesgo soberano. Este elevado riesgo soberano, para un país con una alta dependencia de la financiación externa, llevó a una grave retracción del crédito, infligiendo un severo castigo al sector empresarial y a la economía en general.

Ante tal situación, se hace imprescindible reestablecer con rapidez la credibilidad política. En España el limitado programa de asistencia financiera aportó exactamente eso: contribuyó a la aplicación de una serie de reformas fundamentales, sobre todo en el mercado de trabajo y el sistema bancario, mientras que aportó un muy necesario ajuste fiscal. Además, la abundante y barata

liquidez proporcionada por el Banco Central Europeo ayudó a transformar la economía, que, aunque aún recuperándose de la crisis, es ahora de una de las de más rápido crecimiento de la eurozona.

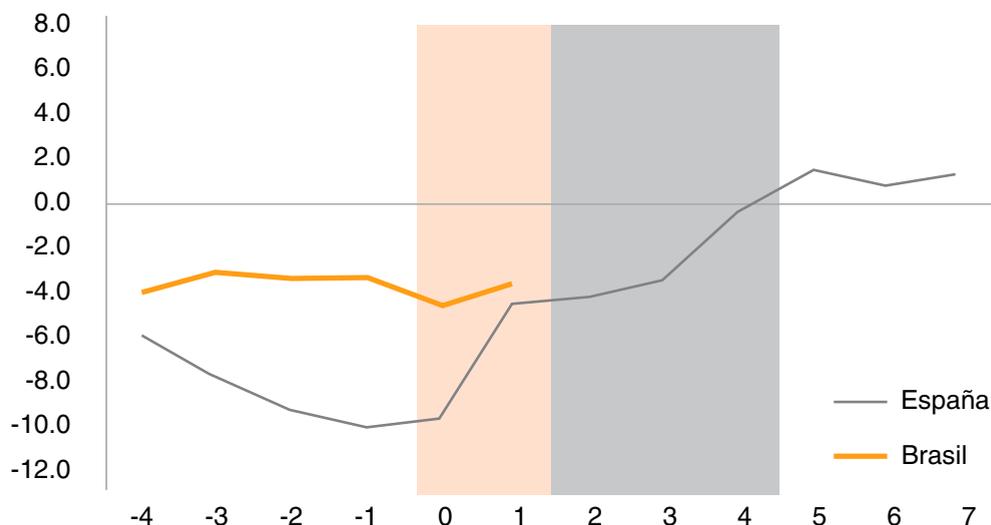
Hasta que aceptó su rescate, el Gobierno español se mostró tan dispuesto como el brasileño a negar la realidad. La cuestión clave es que el resto del mundo, especialmente los gobiernos de la eurozona insistieron en la necesidad de un paquete de medidas de rescate hasta que se hizo posible su materialización.

Vista la experiencia española, nuestro argumento es que Brasil debe reconocer la gravedad de su situación cuanto antes. No puede de ninguna manera mantener su

déficit al 10% durante otros tres años. Debe implementar un programa creíble de ajustes.

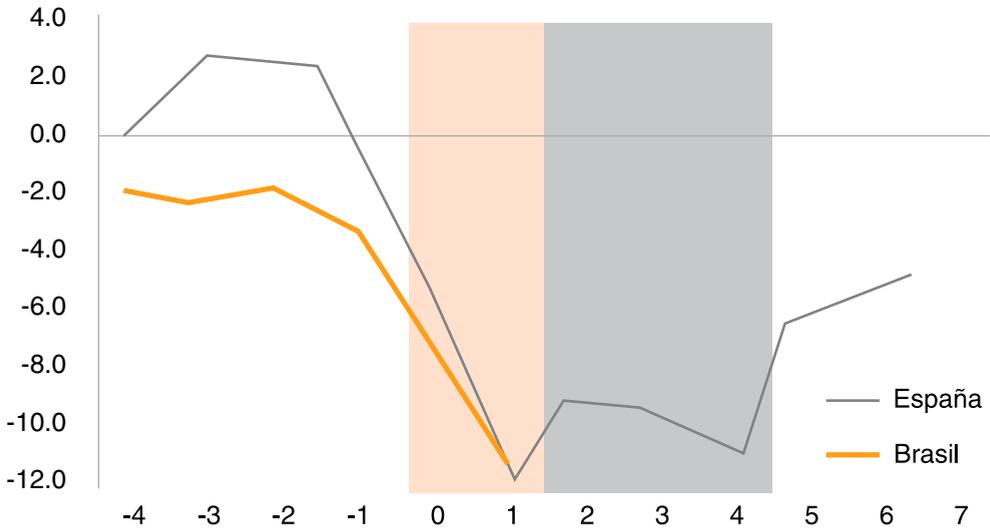
El FMI deberá tener la voluntad de apoyar a Brasil mediante una financiación con tipos preferentes y un programa con el diseño apropiado. La comunidad internacional, en particular el G20, debe hacer patente la importancia de Brasil para la economía global, señalando así la disponibilidad de su apoyo. En cuanto a los brasileños, ser conscientes de cómo los "orgullosos" españoles consintieron en "medicarse" debería ayudarles a ignorar el estigma que se suele asociar a los programas del FMI, al margen de lo difícil que pudiera parecer a primera vista. Pero no hay tiempo que perder.

Figura 1. Cuenta corriente (% interanual)



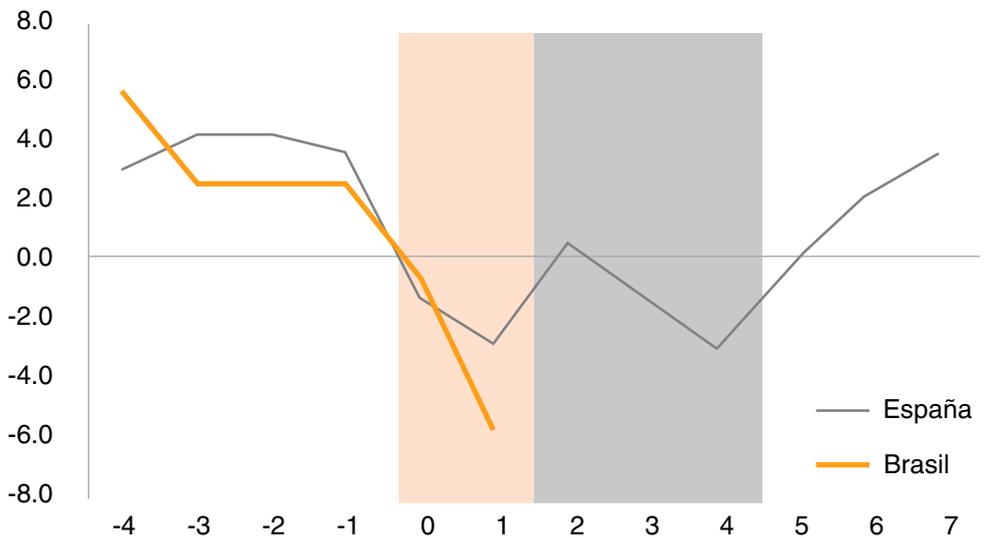
Fuente: Bloomberg, Natixis.

Figura 2. Balance fiscal (% del PIB)



Fuente: Bloomberg, Natixis.

Figura 3. PIB (% interanual)



Fuente: Bloomberg, Natixis.

Fourteen dilemmas for Spanish development aid in the new incoming parliament

Iliana Olivié & Aitor Pérez

The future of Spanish policy on international development cooperation requires a series of dilemmas to be politically addressed; these concern, for example, the geographical distribution of aid, the connection between development policy and other strands of foreign policy and the appropriate combination of instruments (bilateral, multilateral) and actors (public administrations, NGOs, companies...).

Summary

A significant number of analyses and assessments of Spanish foreign aid policy generally point to similar strengths and weaknesses. Prominent among the latter are the fragmentation of aid, the lack of capabilities and resources for managing a

development policy that is rich in knowledge and in a changing environment, the lack of a strategic vision and the delays in obtaining coherence in development policies.

Such a convergence in the diagnosis is all the more surprising given that people have been identifying similar weaknesses for years. This document is based on the premise that tackling these structural shortcomings in Spanish aid first requires an in-depth debate to be held on the policy dilemmas surrounding development aid insofar as they concern (1) the scope and role of the aid policy itself (the strategic goals of aid, the internal dimension of the international agenda, Spain's profile as a global player, the connection between Spanish development aid and other policies, such as security, and other political goals, such as democracy); (2) its geographical and sectoral concentration (more or less concentrated, with a presence in Latin

America and the Caribbean, North Africa and the Middle East, and West Africa); and (3) the means of execution, including the possible combinations of instruments (multilateral, bilateral, reimbursable or otherwise), actors (public or private, including development NGOs and companies) and the institutional architecture.

Analysis

This text falls within the framework of a joint debate carried out by a working group (made up of representatives of political parties, including members of parliament, as well as other experts in the field of development) regarding the launch of the Sustainable Development Agenda for the period 2016-30.¹ The purpose of this discussion is to address the main challenges and dilemmas that Spanish development aid will need to face in the near future.²

The first section of the text gives a broad survey of the question and identifies the main points of the domestic debate on international aid development policy. In this regard the authors believe that there is significant convergence in the diagnosis of the state of Spanish aid and even the route map towards a solution. This applies, however, to the purely technical level where the policy debate about the more strategic aspects of development and aid does not

enter. Thus in the second section, on the basis of the debates that have been held within the framework of this initiative, the authors provide a tentative list of policy debates that will have to be addressed in the next parliament and, in any event, in the wake of the Sustainable Development Goals (SDG) agenda being approved,³ by the Spanish cooperation programme.

Technical consensus without political debate

Many analyses have already addressed the strengths and weaknesses of public policy on international development cooperation. In a recent self-assessment of Spanish aid,⁴ the Secretary-General for International Development Cooperation (SGCID) identifies such weaknesses as the volatility of the cooperation budget, the persistent fragmentation of aid, the difficulty of adopting a more knowledge-based management approach, the restrictions of the current institutional design of the aid system (which hinders coordination between agents, the adoption of a common strategic vision and, in consequence, the coherence of development policies) and the lack of a sense of ownership of this policy on the part of the public at large.

These challenges are to a large extent also emphasised in the latest peer review issued

1 Details of the 17 Sustainable Development Goals (SDGs), approved by the United Nations General Assembly in September 2015, may be found at <http://www.un.org/sustainabledevelopment/sustainable-development-goals/>.

2 This initiative on the implications for Spain of adopting the SDG agenda is coordinated by the Elcano Royal Institute with the support of the Bill and Melinda Gates Foundation.

3 See the website on Sustainable Development Goals.

4 SGCID (2015), 'Reflexiones sobre la política española de cooperación internacional para el desarrollo ante los retos del nuevo escenario global. Un compromiso renovado para una agenda transformadora de desarrollo humano sostenible', Estudios 3, Secretary-General for International Development Cooperation, Ministry of Foreign Affairs and Cooperation.

by the OECD's Development Assistance Committee (DAC),⁵ as well as being identified in various studies of Spanish aid drawn up by development NGOs, think-tanks and other experts on the domestic stage,⁶ some of which are not exactly recent. Indeed certain weaknesses –such as the problem of the institutional architecture and the shortage of knowledge-based management (mentioned by the assessments)– had already been identified in the International Cooperation for Development Act, passed almost 20 years ago.⁷

In addition to these more qualitative studies, there have also been various attempts to quantify the quality the development aid that is donated, which in broad terms reveal similar results. The latest edition of the QuODA index⁸ ranks Spain between 17th and 21st (of 22 bilateral donors and nine multilateral organisations) in aspects such as efforts to maximise the efficiency of aid (21st place), fostering local institutions and reducing the administrative and bureaucratic burden of aid for partner countries (18th place in both cases), and transparency and scope for learning (17th place). Falling outside the strict confines of the cooperation field, the Commitment to Development

Index (CDI),⁹ an integrated assessment of the development focus in policies of aid, finance, technology, the environment, trade, security and migration, places Spain in 13th position in a ranking of 27 donors (with poorer performance in aid and security policies). Spain also occupies 13th place in the Policy Coherence for Development Index (PCDI),¹⁰

If there is general agreement on the nature of the challenges, there is also to a large extent consensus on the proposed solutions (taking a more strategic view, reforming the system institutionally, stabilising the flows of aid and improving the potential for the proper management of this policy), which, in this case too, are repeated in more or less recent analyses.

This situation is now joined by the adoption of the SDG agenda, the attainment of which will require greater efforts precisely in those areas that stand out as weaknesses in Spanish development aid (budgetary stability and commitment, a strategic and cross-cutting vision of development, knowledge-rich cooperation...). In more everyday terms, the SDGs have effectively 'upped the ante' for cooperation in the

5 OECD (2016), 'OECD Development Cooperation Peer Reviews. Spain 2016', Organisation for Economic Co-operation and Development.

6 See, for example, Oxfam Intermón (2016), '2016-2020: El regreso de España a la comunidad de donantes', La Realidad de la Ayuda, Oxfam Intermón; ISGlobal (2015), 'La cooperación española más allá de 2015: razones éticas y prácticas para el cambio. Una contribución de ISGlobal a la elaboración de los programas electorales', Institute for Global Health Barcelona, September; J. Pérez & G. Fanjul (Coord.) (2012), 'Hacia un Libro Blanco de la política española de desarrollo', Centre for Research and Studies into Trade and Development, January; and Iliana Olivé (coord.) (2011), 'Nunca desaproveches una buena crisis: hacia una política pública española de cooperación internacional', Elcano Reports, nr 13, Elcano Royal Institute, December.

7 Law 23/1998, dated 7 July, regarding International Development Cooperation, BOE-A-1998-16303, BOE nr 162, II Estado actual de la cooperación.

8 N. Birdsall & H. Kharas (2014), The Quality of Official Development Assistance (QuODA). Third Edition, Center for Global Development, Global Economy and Development at Brookings.

9 Commitment to Development Index 2015, Center for Global Development, <http://www.cgdev.org/cdi-2015>.

10 'Policy Coherence for Development Index (PCDI)', Plataforma 2015 y más, <http://www.icpd.info/en/>.



All the political groups can agree on improving the efficiency and quality of Spanish aid, particularly if there is no in-depth debate about what is understood by the efficiency and quality of this public policy.

framework of the foreign policy of the States that participate in the international community.

It would seem that this ease in reaching a consensus on the shortcomings of Spanish cooperation also applies traditionally to the Cooperation Commission of the Congress of Deputies, where the divisions between the policy proposals of this Commission and other parliamentary commissions are greater than between the political parties represented on the Commission. As two participants in this working group on the 2030 Agenda have said (both representatives of political parties), this ready consensus may be explained by both the superficiality and the vagueness of the proposals that have been agreed.

As far as the former is concerned, most of the proposals debated (and accordingly the proposals agreed) come within the framework of what one member of parliament described as 'non-debate'; in other words, those political areas where disagreement is practically impossible, such as the need to devise a solid development policy or to increase, as far as fiscal constraints allow, the development aid budget.

As far as the latter is concerned, the consensus is facilitated by the vagueness of the language, which helps the Commission reach agreements on texts approved by all the political groups where the text is amenable to multiple political interpretations. Thus, for example, all the political groups can agree on improving the efficiency and quality of Spanish aid, particularly if there is no in-depth debate about what is understood by the efficiency and quality of this public policy.

Perhaps it is this 'superficial and vague consensus' that, at least in part, accounts for the fact that although there is a widely-agreed diagnosis and proposed treatment for solving the ills of Spanish cooperation, the necessary measures have not yet been applied.

Towards a policy debate on Spanish cooperation

It is therefore worth crossing these two barriers of superficiality and vagueness in distinct directions. One of these would involve pinning down the debate on Spanish cooperation in its role in the ensemble of the State's initiatives and Spain's definition as a global actor.

This exercise sets out to focus on three aspects. First, this process of debate and reflection seeks to avoid the clearly technical emphasis that usually predominates in debates on development aid (such as the extent to which cooperation measures up to the yardstick of aid efficiency). Such technical aspects have had the virtue of nurturing consensus among various actors and political forces and of improving Spanish cooperation in areas like its transparency.¹¹ Focusing the debate on technical aspects, however, would create another reason, in addition to the ones outlined above, for steering the debate away from more political and strategic questions where there is

less scope for automatic consensus. This reflection thus takes a more policy-driven approach.

Secondly, and related to the above, the aim is to locate the debate on Spanish cooperation within the framework of Spain's foreign policy and the country's role in the international community.

Thirdly, this is the reason for the present text being unable to offer a list of recommendations for the improvement of aid policy. The authors set out from the premise that, from a policy perspective, the direction taken by Spanish cooperation in

Figure 1. The 14 dilemmas of Spanish cooperation

Dilemma	The political space of cooperation and development
1	Which world? What development?
2	Concentrating on domestic problems or going beyond?
3	Spain: policy taker or policy maker?
4	Integrate or separate security and development?
5	Integrate or separate democracy and development?
The geographical and sectorial orientation of Spanish cooperation	
6	Spanish aid in Latin America, yes or no?
7	North Africa and the Middle East, yes or no?
8	West Africa, yes or no?
9	Concentration or fragmentation?
The means of implementation	
10	Multilateral or bilateral?
11	More Europe?
12	Reimbursable cooperation, yes or no?
13	Which actors of cooperation?
14	Which institutional model?

Fuente: Bloomberg, Natixis.

¹¹ In this context it is worth noting the launch of the Cooperación Española website and the info@od statistical tool. These and other initiatives explain the improvement in Spanish cooperation's ranking from a 'very poor' position in 2013 to 'intermediate' in 2016 in the Aid Transparency Index.

this new political cycle will be the outcome of a range of decisions taken in response to a series of dilemmas where it is by no means easy to identify a first best solution. The decisions that are taken will necessarily stem from the political view (or the assembly of views) of the institutions and people with responsibilities in this field.

It is, however, the aim of this document to present some of the dilemmas, which do not in any event exhaust the list of hard choices and decisions that will have to be addressed by policy-makers in this new political phase. This map of dilemmas is the outcome of the proposals and debates held within the series of four sessions of the aforementioned working group, which covered the general proposals of the 2030 Agenda, its implications in Latin America and the Mediterranean and the means of implementation (see Figure 1).¹²

1st dilemma: which world?, what development?

As pointed out above, within the framework of this working group's meetings a representative of a political party raised the possibility that the ease with which consensus is reached by various political groups in the field of cooperation may be due in part to the vagueness of the language, enabling different (and sometimes opposing) world views to be entertained using identical labels.

In this respect, an in-depth debate regarding international development cooperation first requires a debate of similar depth

regarding world views, global challenges and possibilities (what are the problems facing the global community?, what world do we want to build?), as well as regarding the various implications for Spain of the distinct views.

It hardly needs saying that this rather fundamental question goes well beyond the strict limits of aid policy and gets tangled up with Spain's role in the world and even the debate on identity.

2nd dilemma: concentrating on domestic problems or going beyond?

The first aspect of this dilemma, which also determines the relevance of all the other dilemmas set out below, has to do with Spain's contribution to international development in its current political and economic context. Should Spain continue focusing on its internal problems or, on the contrary, should it start to pay more attention to neighbouring countries' problems and those that it shares with the international community?

It is worth pointing out that more than four decades of economic, political, social and institutional globalisation have steadily blurred, for all the countries affected by the globalisation process, the dividing line between internal and external. This global trend tends to force, to a certain extent, a move towards a more integrated approach to managing political, social and economic challenges (something that is also reflected in the spirit of the SDGs). To date, however, equally significant has been the conceptual

¹² The emphasis on geographical questions (with less attention paid to debates on the sectorial orientation) is the outcome of the initial proposal for this initiative, which focuses on Spain's participation in distinct regions.

and administrative division between internal and foreign policies and the concentration of political efforts on the domestic sphere.

3rd dilemma: policy taker or policy maker?

As far as the management of the international dimension is concerned, it is worth debating the question of what profile is being sought, as a member of the international community, in the search of solutions to global problems and also within the specific field of international development aid.

Spanish cooperation has atypical features such as its geographical distribution, which also determines its sectorial distribution, the nature of its instruments and the size of its projects (see also dilemmas 6-9). These characteristics have traditionally earned Spain the reputation of an anomalous donor in the international community, an unorthodox country in the context of the doctrine stemming from the Millennium Development Goals (MDGs),¹³ which stress the need to focus aid on low-income countries and high levels of poverty (least developed countries or LDCs,¹⁴ located mainly in sub-Saharan Africa). Such aid would be channelled through the wholesale transfer of resources in large-scale social infrastructure projects (such as transport, health and education infrastructure).

To some extent, however, the advent of the SDGs destabilises this orthodoxy of

development. The SDGs take into account the emergence of the global South, the blurring of the North-South divide, the aspects of aid that are not strictly social (such as environmental, technological, institutional and economic aspects) and the new challenges of development (such as internal inequalities, for instance). In this new scenario, the characteristics of an aid policy such as Spain's have the potential to turn into strengths for a global aid programme that will moreover unfold in the context of greater GDP per capita (in middle-income countries in Latin America, Africa and Asia), needing interventions that are highly knowledge-intensive and possibly, depending on the context, less intensive in financial resources (through aid that is fragmented into more sectors, with highly diverse instruments employed in small projects).

If Spain decides to raise its profile as a donor in the international community, and aspires to shape the agenda, its contribution could consist, for example, in capitalising upon its experience in supplying international aid to middle-income countries as an input for the attainment of the SDGs and the necessary adaptation of aid in these contexts.

4th dilemma: integrate or separate security and development?

The multifaceted nature of development is better reflected by the SDG agenda than by the MDG agenda. Development

¹³ See <http://www.un.org/millenniumgoals/>.

¹⁴ The list of countries receiving aid, classified by income category, is available at <http://www.oecd.org/dac/stats/documentupload/DAC%20List%20of%20ODA%20Recipients%202014%20final.pdf>.

thus entails the reduction of poverty and hunger, the improvement of educational and sanitary conditions, the reduction of income and gender inequalities, access to justice and participation in institutions and the ability to live in a secure environment. This multi-dimensional nature has tended to be managed in a fragmented manner from the international relations perspective. Thus, for example, international aid policy has unfolded in a box that is hermetically sealed from that of security, whether in its military aspects or insofar as it relates to, for example, asylum, refugee or migration policies (in the same way that occurs with other aspects of foreign policy, such as trade and investment).

The importance of security to development, and vice versa, is clear in one of the regions on Spain's doorstep, the Mediterranean. The close link between both goals has prompted some donors to suggest a close link too between the interventions of their aid agencies and their militaries, provoking criticism on the part of traditional aid actors about the militarisation of aid. This is deemed to have been a growing trend since 2001¹⁵ and is likely to remain so as long as international terrorism continues to spread. Meanwhile the current refugee crisis is also revealing the close ties between security and development.

Resolving the debate between the departmentalisation or integration of security and development policies is thus essential in order to plan cooperation with certain regions

such as North Africa, the Middle East and West Africa.

5th dilemma: integrate or separate the promotion of democracy and human rights and development?

Just as it is worth raising the dilemma of the coexistence of international aid policy with other strands of foreign policy (security, defence, the fight against terrorism, trade and investment promotion, etc.) and domestic policy (gender equality and inequality), there is also a parallel debate about the coexistence of distinct goals of the policy (development, promotion of democracy and human rights, and economic growth).

Although the 2030 Agenda does not clearly address the issue of democracy as a goal, European countries are unable to avoid this dilemma when designing their cooperation programmes with a large number of their partner nations, such as the Mediterranean countries, most of which have gone through social upheavals demanding greater democratic participation and social justice; although the number of cases in which they have really transitioned towards democracy is limited (in fact only one).

The transition towards or deepening of democracy may be seen as a legitimate goal of international cooperation and also as a means of effectively achieving other goals such as equality and security.

15 J.A. Sanahuja (2005), 'La securitización de la ayuda tras el 11-S: ni seguridad ni desarrollo', in Intermon-Oxfam, La Realidad de la ayuda 2004-2005, Intermon-Oxfam.

It might also be argued, however, that the democratic pathway cannot be imposed on a country from the outside and that therefore its being linked to international aid will prove ineffective and even seen as meddling in the domestic affairs of a partner country.

6th dilemma: Spanish aid in Latin American, yes or no?

There are various arguments for withdrawing aid from Latin America, a region made up almost exclusively of middle-income countries (MICs) with the single exception of Haiti. These reasons, put forward by donors that have been withdrawing their development aid from the region, include the fact that poverty levels account for notably lower percentages of the population than those recorded in the least developed countries (LDCs), while involving economies with a significantly higher per capita income, something that gives the local administrations considerable room for manoeuvre to fight against such poverty, without needing recourse to international aid.

So the arguments for maintaining Latin America as the main recipient of aid do not include those of extreme poverty, or not exclusively. In addition to the significant level of poverty there are profound inequalities (an issue that has at last made an appearance in the SDG agenda), the risk of falling into the 'middle-income trap' without the necessary external support, and the fact that the region holds the key to the environmental challenges that are being posed globally

(not only in the SDG agenda, but also in the climate-change agenda).¹⁶

Seen from the foreign policy perspective, Spain has accumulated an institutional presence in which aid policy coexists (and even intermingles) with other policies such as investments, trade, scientific and academic and cultural policy. Thus to the arguments about the enduring challenges of development in the region it is necessary to add those concerning the definition of Spain's role as a global player (see dilemmas 2 and 3), which includes the regions and countries with which it has relations but also the terms of these relations, which will determine the place that development and cooperation occupy.

In short, Spanish aid can either remain in Latin America or be withdrawn. Both decisions would be founded on a series of rational criteria. If the decision is taken to maintain aid, however, in order to comply with the SDG agenda, this would require the devising of a strategy that would go beyond aid policy and would suitably express the SDGs in terms of the various objectives of foreign policy via each of its various policy instruments.

7th dilemma: North Africa and the Middle East, yes or no?

The situation regarding development aid for North Africa and the Middle East is similar to that of Spanish cooperation in Latin America. Here too most recipients are middle-income

¹⁶ For the development challenges facing Latin America, see, within the framework of this project, D. Sánchez-Ancochea (2016), 'Los desafíos del desarrollo sostenible en América Latina: estableciendo prioridades y definiendo la contribución española', ARI, nr 30/2016, Elcano Royal Institute, April.

countries and the development challenges are akin to those existing in places not facing extreme poverty (inequality, unemployment, the challenges of climate change and security).

These complex development challenges link, in this case as in the former, to foreign policy strands other than cooperation (such as migration, asylum and security, including the fight against terrorism), using an integrated approach, requiring even more delicate handling than in the case of Latin America.¹⁷ Moreover, it so happens that North Africa and the Middle East form a geographically neighbouring region for Spain and the EU as a whole, something that to a large extent would facilitate European cooperation in relations with the region.

8th dilemma: West Africa, yes or no?

In a sense, West Africa is the region in which Spanish aid activities can be carried out in the most 'orthodox' and traditional ways. Among the countries that make up the region there are various LDCs with problems of extreme poverty and clear and widespread shortages in the health and education areas. The arguments in favour of giving aid to the region therefore seem obvious in terms of development. From the perspective of specifically Spanish development aid it is also necessary to bear in mind that this is a sort of 'second south border'.

Spain has not accumulated the institutional presence, experience and track record as a donor in West Africa that it boasts in various Latin American countries and certain countries in North Africa (such as Morocco). There is already a large group of existing donors operating in this region, in which the main challenge in order to comply with the SDGs consists of identifying the specific added value of Spanish aid in the context and also of taking advantage of the region as a place for exchanging knowledge and experiences with an ample donor community.

9th dilemma: concentration or fragmentation?

The concentration of aid has become one of the mantras of the agenda on aid effectiveness. The so-called Paris Principles (later underpinned in Accra)¹⁸ stress the need for aid donors to concentrate their efforts on a limited number of countries, sectors, instruments and projects with a view to improving aid effectiveness and impact, on the basis that disperse and fragmented aid leads to inefficiency as well as results in greater administrative and bureaucratic burdens for partner countries.

As pointed out above, however (dilemma 3), this conception of aid quality is closely linked to the MDG agenda in which development challenges are restricted to the social sphere and, specifically, to the developmental deficiencies typical of LDCs, which generally

17 J. Núñez (2016), 'La Agenda 2030 en el Mediterráneo: un reto para España', ARI, nr 34/201, Elcano Royal Institute, April, offers a broader analysis of the combination of policies needed to address the region's development challenges.

18 See OECD (2008), 'The Paris Declaration on Aid Effectiveness and the Accra Agenda for Action', Organisation for Economic Cooperation and Development.

require massive investments in educational or social macro-projects. With the SDGs, this view of aid efficacy would necessarily be nuanced or extended to other forms of carrying out aid activities in different contexts.

As mentioned above, the SDGs promote institutional, social, environmental, technological, political and economic goals for global development; this leads to development aid in Latin American, or North African (or even, for that matter, sub-Saharan) contexts that may require small-scale projects (ignoring the macro-project premise), in diverse fields (therefore not focusing on particular sectors) and more and more (not fewer) aid instruments.

In this respect, if Spanish aid policy opts to align itself with the SDG agenda, adopting a higher international profile (dilemmas 2 and 3), in areas of global governance that transcend that of international cooperation (dilemmas 4 and 5), simultaneously underpinning its presence in Latin America, North African and the Middle East and West Africa (dilemmas 6 and 8), the forms of cooperation employed are unlikely to lead to high levels of sector and/or instruments concentration; and they would quite likely give rise to small projects in financial terms (think, for example, of institutional reinforcement projects). In short, such a combination of choices would inevitably lead to levels of aid dispersion greater than those prescribed by the international agenda. It would also require a significant effort of communication directed towards the

combined international community (which takes us back to the third dilemma) and above all an effort to consolidate a strategic vision, which would guide this more or less fragmented aid (and not the other way round).

On the other hand, it is also possible to take a strategic view of Spain's role in the world and Spanish cooperation with a less ambitious approach (dilemmas 2 and 3) and greater selectiveness whether in terms of geographical areas, sectors or instruments (dilemmas 4-8). In this respect it is worth pointing out that there is a series of sectors and programmes where Spanish aid tends to exhibit a certain degree of added value, track record or accumulated experience such as those involving gender, global health, renewable energies and food security.

10th dilemma: multilateral or bilateral?

International development aid channelled via multilateral organisations tends to have, in principle and from the perspective of its development impact, a series of advantages over bilateral aid. In theory it is more difficult for a particular donor to 'contaminate' its aid with national interests if it goes via the multilateral route. Furthermore, multilateral instruments reduce the transaction costs for the recipient to the extent that the participants (and therefore its procedures and administrative burden) are reduced to only one, thereby maximising the impact of the aid.

There are, however, cases (such as the World Bank programmes devised in the wake of the September 11 attacks in 2001) that rather undermine the argument regarding the independence of multilateral programmes vis-à-vis the interests of a specific donor. In terms of the administrative burden, the great proliferation of multilateral organisations and global funds in the last two decades also tends to cast doubt on the idea that the multilateral route necessarily reduces, in all sectors and contexts, the transaction costs for the partner country.

From the perspective of the donors' foreign policy, the argument is frequently made that the bilateral route facilitates the donor's influence through international development aid (effectively the same line of reasoning that says multilateral institutions are more independent). It is questionable, however, that multilateral channels do not constitute such effective routes as bilateral ones in terms of generating influence in the international community (they are possibly even more influential), since such channels are platforms for dialogue with the whole of the aid community. Such platforms would seem to be indispensable for participants that aspire to policy making in the setting of the development and global governance agenda (dilemmas 2 and 3).

As far as the combination of multilateral and bilateral tools is concerned, it is also difficult to identify a technical first-best. To the extent that both multilateral and bilateral channels form part of the international development

aid toolkit, the appropriate formula for multilateral and bilateral instruments will depend, on the one hand, on the goals that are established for this public policy (dilemmas 1-9) and on the other hand on the policy objectives being sought by the use of such tools.

11th dilemma: more Europe?

In the same vein as the above, it is also possible for aid policy to place its emphasis on more Europe and indeed there is already a consensus to improve the coordination of all European aid (both of the Union and its Member States) on the part of the European institutions.

In reality this dilemma is present in almost all aspects of foreign policy (including international development) and the arguments in one direction or the other are therefore similar.

On the one hand, joint action gives rise to added value. In the aid arena, for instance, according to the consensus in the field, concentration reduces management costs and increases efficacy in terms of development (in a way that is similar to the effect produced by multilateral route). Moreover, in the context of aid fragmentation, the political influence of each donor may be minimal, whereas jointly it could be highly significant.

On the other hand, greater integration may entail that it is European institutions, not Spanish ones, that make direct use of

this influence¹⁹ and it may also be that the development goals they achieve, while being more effective, are not the most important for Spain.

12th dilemma: reimbursable cooperation, yes or no?

One of the adaptations suggested by the 2030 Agenda²⁰ for international aid in middle-income contexts (such as Latin America and North Africa) is the greater use of reimbursable aid instruments (loans, guarantees, capital investments and equity funds), rather than non-reimbursable aid (grants).

Once again, to the extent that this dilemma refers to the instruments of cooperation, it will be resolved in one direction or another depending on how the dilemmas regarding the goals of international cooperation are resolved. For example, the geographical and sectorial stance (dilemmas 6-9) will in large measure determine which instruments are preferred.

Nevertheless, if it is decided to go down the road of innovative reimbursable cooperation (where Spanish aid, in contrast to other donors, lacks extensive experience), it will also be imperative to address its institutionalisation, in light of the clear limitations of the current model (which does not allow minimum annual levels of expenditure ratios to be reached). It would require, for example, fostering the expansion

of multilateral development banking or even contemplating the setting up of a national development bank (similar to the French Development Agency or the German KfW).

13th dilemma: which actors of cooperation?

In addition to the lead agency in development policy, the Spanish Agency for International Development Cooperation (AECID), which manages 28% of net bilateral aid,²¹ various ministries (48%) and regional governments, local authorities and universities (24%) participate. Development NGOs are traditionally important actors in this system (channelling 24% of the aforementioned public bodies' funds) and in recent years companies have increased and diversified their participation. By any reckoning it is a diverse and indeed complex policy in terms of the participating actors.

It is in this context that the dilemma arises of what is the appropriate combination of actors in order to fulfil the mission (whatever it is) of international cooperation policy. It is difficult, however, to pose this dilemma in instrumental terms. While all of them are instruments of international development cooperation, they are also subjects of the aid, configuring the map of actors who will finally mould this set of strategic goals.

Indeed, this apparently instrumental debate is connected with the first dilemma regarding views of development. A more positive

19 For a deeper analysis of the role of Europe within the framework of this debate about the 2030 agenda, see A. Pérez (2016), 'España y la UE ante la Agenda 2030: ¿quién hace qué?', ARI, nr 36/2016, Elcano Royal Institute, May.

20 To be more precise, this idea formed part of the Addis Ababa Action Agenda which addresses the financial aspects of the SDGs with a view to 2030.

21 See SGCID (2015), Comunicación 2014 al Parlamento y al Consejo de Cooperación. Plan Director de la Cooperación Española 2013-2016, Secretary-General for International Development Cooperation, Ministry of Foreign Affairs and Cooperation.

assessment of the role of private initiative in development will result in greater progress being made in instruments designed for companies (venture capital funds, for example), while development efforts centred around public institutions or around organised civil society will logically tend to be served more by State-to-State donations or NGOs applying for funding.

14th dilemma: what institutional model?

Alongside the debate on the ideal volume of ODA, the institutional design of Spanish cooperation takes up a large part of the analysis of Spanish aid policy. Almost invariably taking the much-admired British system as a model –in 1997 its own ministry, the Department for International Development (DfID), was established– the proposals for the institutional reform of Spanish cooperation range from the reform and strengthening of the Spanish Agency for International Development Cooperation (AECID)²² to the creation of a Sustainability and Equity Office that would answer directly to the president's office.²³

Virtually all the institutional options that are currently on the table would provide development cooperation with more weight and influence in the structural framework of the Spanish administration, which would tend to solve one of its main problems (identified

in previous studies and in the first section of this document). Furthermore, all these options bring their own risks, limitations, advantages and possibilities –it remains to be seen for example whether development aid fostered by DfID helps or hinders the UK's fulfilment of the SDGs–.

Once again it will be the decisions taken with regard to the political goals and missions of cooperation that will determine the best institutional solution from all the possibilities: the institutional design, which takes up so much of the debate about cooperation, should be the natural outcome of the more strategic decisions and choices taken at the highest political level.

The institutional dilemma is not limited to the executive branch. The Congress of Deputies could be called upon to act as the body responsible for ensuring accountability when it comes to fulfilling the SDG agenda. The question would then arise of what would be the best institutional format (a sub-commission, answering to the Cooperation Commission, or a more cross-cutting body?), especially bearing in mind the structural and operational problems of the Congress as well as the lack of connection between the commissions and the lack of accountability regarding the agreements that are reached.²⁴

22 B. Novales & J. López-Dóriga (2015), 'Los ODS, una oportunidad de cambio para la cooperación española', Planeta Futuro, El País, 17/VII/2015.

23 G. Fanjul (2016), 'Objetivos de Desarrollo Sostenible: manos a la obra', Blog 3.500 millones, El País, 1/IV/2016; and G. Fanjul (2016), 'Los medios de ejecución de la Agenda 2030: la contribución de España', ARI, nr 37/2016, Elcano Royal Institute, May.

24 A detailed analysis can be found in J. Pérez & M. Segovia (2016), 'El papel de un parlamento nacional en el desarrollo internacional: análisis de la X legislatura en España', ARI, nr 26/2016, Elcano Royal Institute, March.

Conclusions

Spanish development policy is not only the outcome of technical decisions but also political choices. Dilemmas such as the ones set out above cannot be resolved at the technical level and make it more difficult to overcome the weaknesses attributed to this policy in various analyses with their recurring conclusions and recommendations.

Parliament could take advantage of the international stimulus of the 2030 Agenda and, in the domestic context, the drawing up of the next Master Plan for Spanish Cooperation to give a policy steer to the executive in the development arena. To this end these 14 policy dilemmas, among others, will need to be tackled in a process of dialogue.

Highs and lows of immigrant integration in Spain

Carmen González Enríquez

Spain can boast of having integrated a wave of migrants of singular size and intensity into its society, unaccompanied by social conflicts of any note or by the emergence of xenophobic movements. It is still, however, a long way from the countries where first-generation immigrants and their offspring have secured prominent roles in public life.

Summary

Spain can boast of having achieved the integration of more than 6 million immigrants in record time, without having witnessed the appearance of xenophobic movements, becoming in this respect an exception to the European norm. While the integration of immigrants has its positive sides, such as this, plus the full legalisation of their legal position and the absence of immigrant enclaves, it also has negative facets, such as the high burden of unemployment and low wages, the poor take-up of post-compulsory education among subsequent

generations, the risk of Jihadist radicalisation and the scarcity of immigrant presence in public life. Spain is still far from those countries where first-generation immigrants and their offspring have succeeded in playing an important role in public life, like the recently-elected mayor of London, Sadiq Khan, son of Pakistani immigrants. For now, immigrants hailing from countries poorer than Spain occupy a secondary position both in the employment and wealth structure as well as in terms of social status.

Analysis

More than 30 years have elapsed since the first Immigration Law was approved in Spain, in 1985, and more than 20 since immigration started to figure prominently in public debate and be perceived as a new social reality. In this period Spain has gone from being a culturally and ethnically homogeneous society to one in which immigrants hailing from dozens of different countries, with widely differing religions, languages and physical characteristics, account for 13% of the population. The process has been managed by the

authorities and society at large in the absence of any debate about how to ensure the integration of the immigrants. Particularly striking is the fact that there has been no significant debate in Spain –unlike many other European countries with longer traditions of immigration– concerning the cultural elements of integration, a debate that shuttles between two ‘models’, the multicultural and the assimilationist, and all the intermediate points in between. Perhaps because national identity in Spain as a whole is weak, opinion polls have consistently shown that immigration is not perceived as a cultural threat, unlike in a good deal of European countries. Only in Catalonia, where there is a strong national-cultural identity, perceived as being endangered, has this aspect had any importance.

It could be said that both the authorities and the general public in Spain have adopted a pragmatic stance towards the integration of immigrants, one that aims at solving problems and risks of conflict without being based on any prior model. With the accumulated experience of two decades, and when the effect of the economic crisis on immigrants returning to their poorer countries of origin seems to have ended, now is a good time to examine the data concerning this pragmatic approach to integrating immigrants in Spain.

A report has just been published with the results of an interesting survey of Ecuadorean immigrants in Spain, carried

out by the Ecuadorean Embassy, UPCO University and the Basque Immigration Observatory (Ikuspegi),¹ which reveals many positive but also negative aspects of the integration that has taken place in the country. Ecuadoreans, together with Romanians and Moroccans, account for the three largest groups of immigrants to Spain, lending added weight to the importance of the research. Using this report in conjunction with other sources it is possible to trace an outline of the highs and lows of the process.

Starting with the positive data from the perspective of integration:

1. Legal integration. Ecuadoreans, like the majority of other non-EU immigrants, have now achieved a status that gives them permanent residence in the country. More than half (53%) of Ecuadoreans have obtained Spanish nationality and another 25% have permanent residence status. The phenomenon of illegal immigration has virtually ceased to exist in this group, as in the wider immigrant population in Spain. Prompted by rising unemployment, in 2008 Spain stiffened its policy against illegal immigration, which had already seen substantial falls with Romania’s entry into the EU in 2007 and the immigration amnesty of 2005. As a result of all this, the level of illegal immigration has become negligible, quite unlike the situation that existed at the dawn of the 21st century.

1 <http://espana.embajada.gob.ec/wp-content/uploads/2016/04/La-poblacion-de-Origen-Ecuatoriano-en-Espa%C3%B1a.pdf>.

2. Sense of acceptance. The Ecuadorean immigrants surveyed do not feel discriminated against by the indigenous population. This was the response of 74% of the interviewees. Only 25% report having suffered some form of discrimination. The sense that rejection does not exist or is expressed by a minority is related to the fact that there is no xenophobic party or movement of any consequence in Spain, something that has often been highlighted as one of the country's achievements, particularly in light of the fact that no other European or Western country has received so much immigration per head during the period of greatest influx, between 1998 and 2007.² No convincing explanation has been offered in answer to the question of why Spain has until now been spared a tendency that affects the whole of Europe, namely the spread of xenophobic parties and their electoral success. The commonest response to this question at the start of the century was the novelty of the immigrant phenomenon in Spain and the empathic way it was viewed from the perspective of Spain's own migration experience in the 1960s.

Added to this was the historical legacy of Francoism, which with its rhetorical abuse of Spanish nationalism had turned society off the very idea of nationalism, which came to be identified with the dictatorship. Portugal, which under Salazar also endured a lengthy authoritarian regime, is another exception to the general rule in Europe in not having a xenophobic party. Now, however, with an immigrant population of 13%

–which does not include the Spanish-born second generation– and the demographic preponderance of generations that have no experience of the Franco regime or past waves of emigration, such explanations seem inadequate. In any case, the risk of xenophobic movements emerging in the future cannot be ruled out: 19% of Spaniards believe that a party with a racist or xenophobic ideology would be well-received, according to the results of the latest immigration barometer published by the CIS Centre for Sociological Research, carried out in 2014,³ while 44% report having heard anti-immigrant remarks in the previous few weeks.



The Ecuadorean immigrants surveyed do not feel discriminated against by the indigenous population

2 Carmen González Enríquez (2015), 'Migración, trabajo y amenazas al sistema de pensiones: balance del período 1996-2014', ARI, nr 5/2015, Elcano Royal Institute, http://www.realinstitutoelcano.org/wps/portal/web/rielcano_es/contenido?WCM_GLOBAL_CONTEXT=/elcano/elcano_es/zonas_es/demografia+y+poblacion/ari5-2015-gonzalez-enriquez-migracion-trabajo-amenazas-al-sistema-de-pensiones-balance-1996-2014.

3 http://www.cis.es/cis/export/sites/default/-Archivos/Marginales/3000_3019/3019/es3019mar.pdf.

3. Plans to remain. The Ecuadoreans who are considering returning to their country or emigrating to another are in a minority (one third of the total), whereas the majority either plan to remain in Spain or have no specific plans for the future, which amounts to remaining by default. Young people are the most resistant to the idea advanced by their parents of returning to Ecuador. This reluctance to return on the part of second generations, which is a well-known aspect of migration processes, leads to a degree of stabilisation in the migrant population.

4. Absence of ethnic enclaves. Clearly the immigrant population is not distributed evenly across Spanish cities and towns, instead tending to be concentrated in particular neighbourhoods and districts. To date however there has been no sign of immigrant enclaves, neighbourhoods that the indigenous population have abandoned in the wake of the immigrant arrivals. There is no equivalent in Spain to the French banlieues with their concentrations of Arab and sub-Saharan immigrants, or the Brussels suburb of Molenbeek, with its predominantly Moroccan population. This could be the positive and unintended consequence of the absence of a strong social housing policy in the country. Faced with a shortage of low-cost public housing, immigrants have turned to the market in search of accommodation, dispersing themselves among Spaniards and thereby fostering social integration through neighbourly relations. Such geographical dispersion has led to a similar effect in the school system and has offset the tendency to form educational enclaves.

It must be acknowledged however that the economic crisis and the consequent reduction of the immigrant population may have put the brakes on a process –the formation of residential and educational enclaves– that in all likelihood would otherwise have taken place. The non-EU immigrant populations from relatively poor countries tend to be concentrated in two types of urban district: peripheral areas characterised by cheap housing built in the 1960s and 70s and an ageing population (such as San Cristóbal in Madrid and Juan XXIII in Alicante), and districts in run-down city centres with abundant low-quality housing (such as Lavapiés and El Raval) that are undergoing a process of renewal and gentrification, pushing out the immigrants as well as the less affluent indigenous population. Such urban renewal counteracts immigrant concentrations building up in central districts, but there is no comparable effect in the outlying districts where immigrants have congregated and where the cost of housing has fallen compared to the rest of the city; here the homes occupied by the ageing indigenous population are acquired or rented by immigrants when they fall vacant.

5. Identification with the host country. Another good indicator of integration is the degree of identification with Spain expressed by the offspring of Ecuadorean immigrants. While adults predominantly identify as Ecuadorean and the Spanish identity is only marginal, among young people aged 15-24 there is a group in which both identities are shared (22%).

6. Islamist radicalisation among Arab immigrants is very low in Spain compared to what has been observed in Belgium, the UK, France and Germany. Relative to its population very few combatants have left Spain to join the ranks of the so-called Islamic State.⁴

Contrasting with these positive data there are also more negative aspects:

1. Unemployment, low salaries, job insecurity and poverty affect the immigrant population disproportionately. The unemployment rate in the case of the Ecuadoreans surveyed was 31%. Among other groups the proportion is even higher: 52% of Moroccans were unemployed at the end of 2014.⁵ Three quarters of the Ecuadorean women in work earned less than €1,000 a month, and the same was true of 64% of men. Up to 24% earn less than the minimum wage, now set at €649. Probably as a consequence of their lower income, combined with smaller networks of family support compared with the indigenous population, immigrants are taking greater advantage than their Spanish-born counterparts of the recovery in the job market that has taken place in recent years: in 2014 and 2015, the employment rate among immigrants grew by 10 points compared with only 4 points among those born in Spain.⁶

2. Residential evictions have hit this group especially hard: 13% of Ecuadoreans have been served with court orders to vacate the homes they purchased, having been unable

to keep up with the mortgage payments as a result of the crisis. As a group, immigrants have been more affected than native Spaniards by eviction notices, owing to their relative economic precariousness and their lack of family support networks.

3. The integration of the Muslim population is not assured. Muslim immigrants in Spain continue to encounter obstacles to the practice of their religion on a range of fronts: the building of mosques; burials; harmonising some of their most important religious festivals such as Eid with the working calendar; and the teaching of their religion in classrooms. Only in places where there is a particular concentration of Muslims, such as Ceuta, Melilla and various municipalities in the South-East, have the local authorities drawn up specific integration policies in this regard. Although the Spanish State is officially non-denominational, in practice the Roman Catholic Church and faith enjoy privileges that the other faiths decry; these especially affect Islam, the country's second most important religion by number of adherents. The clearest manifestation of this discrimination is the building of mosques. Buildings devoted to religious worship are not granted any special status in town planning, but Spanish local authorities find no difficulties in earmarking land for the construction of Roman Catholic churches when designing new neighbourhoods. When a Muslim community sets out to build a mosque, on the other hand, it frequently runs into all manner of administrative hurdles

4 Carola García-Calvo (2016), 'España preocupada', Commentary, Elcano Royal Institute, 23/III/2016, www.realinstitutoelcano.org/wps/portal/web/rielcano_es/contenido?WCM_GLOBAL_CONTEXT=/elcano/elcano_es/zonas_es/terrorismo+internacional/garciacalvo-espana-concernida.

5 Carmen González Enríquez (2015), op. cit.

6 FUNCAS (2016), 'Focus on Spanish Society', March; calculations by Luis Garrido Medina.

and the opposition of a section of the local residents, with the not uncommon result that mosques end up being opened in industrial premises on the outskirts of cities.

4. The risk of Islamist radicalisation and violence. Although, as pointed out above, Islamist radicalisation in Spain is relatively minor compared to other European countries, it exists, and demands unstinting vigilance from the security and intelligence forces, focusing on three areas in particular: Ceuta, Melilla and Catalonia. The majority of Spanish Jihadists who have travelled to Syria and Iraq to join the ranks of Islamic State have originated from Ceuta and Melilla, cities that have become predominantly Muslim. The police in Catalonia have dismantled various networks that were allegedly preparing terrorist attacks.⁷

5. The offspring of immigrants, those who are entering working age in the midst of an economic crisis, face a worse job market than the one that greeted their parents when they came to Spain in the throes of a construction boom. Furthermore, only a small proportion of this second generation is going on to post-compulsory education and university;⁸ this brackets them in the group with the poorest employment prospects, the low-qualified, among whom long-term joblessness in Spain is at its most acute.

The number of jobs available for people with low qualifications continues to fall in Spain, as everywhere else in Europe, and this entails a significant problem of social integration over the medium to long term.⁹ Meanwhile, second generations have aspirations that differ from their parents' because they have a distinct frame of reference: rather than comparing their quality of life with their countries of origin, their aspirations are determined in relation to those of their contemporaries in the country where they live, in this case Spain. But if their educational results are worse than average, such aspirations run the serious risk of being frustrated and causing feelings of exclusion and marginalisation. If such relative academic underachievement is to be prevented it is imperative to obtain detailed information that would enable extra educational resources to be concentrated where they most needed; however, unlike the majority of OECD countries where the PISA tests are administered to 15 year-old students, Spain does not record the specific national origin of its students, so that the PISA results for Spain include the children of Britons, Chinese, Moroccans, Germans and Ecuadoreans in the same figure. There is no justification for this lack of information, and it is something the Spanish education authorities need to address.

7 Fernando Reinares & Carola García-Calvo (2015), 'Terroristas, redes y organizaciones: facetas de la actual movilización yihadista en España', Working Paper, nr 17/2015, Elcano Royal Institute, http://www.realinstitutoelcano.org/wps/portal/web/rielcano_es/contenido?WCM_GLOBAL_CONTEXT=/elcano/elcano_es/zonas_es/dt17-2015-reinares-garciacalvo-terroristas-redes-organizaciones-facetass-actual-movilizacion-yihadista-espana.

8 European Commission, 'Progress Towards the Common European Objectives in Education and Training Indicators and Benchmarks – 2010/2011', http://www.revistaeducacion.educacion.es/re2010/re2010_02.pdf.

9 Luis Garrido & Rodolfo Gutiérrez (2016), 'El urgente rescate social: Recuperar para el empleo a los trabajadores menos cualificados', Círculo Cívico de Opinión, Cuaderno nº 16, <http://www.circulocivicodeopinion.es/download/pdf/cuadernos16.pdf>.

Conclusions

Spain has now transitioned into a second phase of immigration, with a stabilisation of the immigrant population, most of which has either acquired Spanish nationality or permanent resident status. Eight out of 10 non-EU immigrants without Spanish nationality have permanent leave to remain, according to figures published by the OPI immigration observatory.¹⁰ The growth of the immigrant population is now basically accounted for by families reuniting, a phase that other European countries with greater experience of immigration reached years ago and that brings its own challenges, such as the greater rate of dependence among the newly-incorporated family members compared to the migrants who arrived originally.

Spain can congratulate itself for having successfully incorporated into its society an immigration wave of singular intensity and size in this period without witnessing

significant social conflicts, or the emergence of xenophobic movements, even at a time of high unemployment when there is keen competition for jobs. It still has a long way to go, however, before catching up with countries where first-generation immigrants and their offspring have succeeded in playing a prominent role in public life, such as the recently-elected mayor of London, Sadiq Khan, son of Pakistani immigrants, the Spanish-born French Prime Minister, Manuel Valls, and the Moroccan-born Najat Vallaud-Belkacem, the French Education Minister. For now, the integration of immigrants hailing from countries poorer than Spain takes place in the lower reaches of the occupational and social hierarchy, with an almost complete absence of high-profile figures to offset this lack of public protagonism. It remains to be seen whether the Spanish model is capable of producing such successful outcomes of integration as the ones cited above, a process in which the education system bears a major responsibility.

¹⁰ http://extranjeros.empleo.gob.es/es/Estadisticas/operaciones/con-certificado/201512/Residentes_Principales_Resultados_31122015.pdf.

El *Brexit* divide las dos almas de la City de Londres

Miguel Otero Iglesias

Un análisis de cómo se posicionan las diferentes “tribus” de la City frente a la posibilidad de la salida del Reino Unido de la Unión Europea.

Resumen¹

La City siempre ha estado estrechamente ligada al poder. Para muchos de sus miembros, en plena era de la globalización, este poder todavía reside en Westminster. Ellos representan el alma conservadora, inglesa (que no británica) e insular de la City, y por eso están a favor del *Brexit*. Sin embargo, este grupo, que se podría llamar de nativistas, tiene poco poder. La City hoy está dominada por actores con alma liberal, multinacional y cosmopolita que saben que el poder se ha trasladado hacia Bruselas y Frankfurt y que entienden que, mientras el proyecto europeo de integración siga en pie y avanzando, sería un grave error pensar que con tal de apertrecharse detrás del Canal de la Mancha se va a recuperar la soberanía británica.

Análisis

La visión de la City de Londres sobre el euro, el núcleo duro de la Unión Europea (UE), es la siguiente: el euro es un barco que se empezó a construir en 1989, salió de puerto en 2002 y en 2010, por estar mal construido, empezó a hacer aguas. El navío no tiene capitán. Ahora mismo tiene un buen jefe de máquinas, Draghi, y múltiples oficiales de puente que se van turnando, aunque predominan los alemanes y franceses. Cuando estos se ponen de acuerdo, hay cierta esperanza de que el barco se va a poder arreglar. Tarea difícil porque se tiene que hacer sobre la marcha y en alta mar. Pero cuando discrepan, la tripulación pierde el ánimo y da la impresión que la embarcación se va a ir a pique.

En general, en la City se cree que el barco se va a hundir y se saca pecho por haber avisado, ya antes de que saliese a puerto, que el buque estaba mal construido. Desde la lejanía, con cierta aprehensión, pero también con regocijo, se comentan las

¹ Este análisis es una versión actualizada del que se publicó en Economía Exterior, número 76 (Primavera 2016).

penurias de la tripulación. Aun así, no se descarta del todo que el barco se pueda arreglar. Todavía hay mucho respeto, y cierto temor, hacia los miembros teutones de la tripulación, por su eficiencia y su fe ciega en el proyecto europeo. Por esta razón, los poderes de la City tienen preparada una lancha motora para el día en que llegue la noticia de que el barco se ha reparado. Porque si finalmente se arregla, la City tiene que estar en cubierta y codecidir quién va a ser el capitán.

Esta metáfora resume bien la posición de la City de Londres frente a un posible *Brexit*, o dicho de otra forma, la salida del Reino Unido de la UE. La City siempre ha estado estrechamente ligada al poder. Para muchos de sus miembros, en plena era de la globalización, este poder todavía reside en Westminster. Ellos representan el alma conservadora, inglesa (que no británica) e insular de la City. Suelen ser corredores de bolsa (*brokers*) y fondos de inversión de tamaño medio y pequeño que quieren que el Reino Unido se salga de la UE porque ven en Bruselas la capital de un creciente monstruo jerárquico y burocrático que quiere colonizar a base de regulación, y quizás algún día incluso de impuestos, a la que en su día fue la metrópolis del Imperio Británico. Su estrategia es la siguiente: si la UE se desmorona, mejor salirse cuanto antes. Si al final los europeos continentales crean una unión política, mejor escapar del yugo regulador antes de que eso ocurra.

El mercado único en servicios y la actividad financiera denominada en euros son demasiado importantes para que los

gigantes de la City los dejen escapar. Sin embargo, este grupo, que se podría llamar de nativistas, tiene poco poder. La City hoy está dominada por actores con alma liberal, multinacional y cosmopolita que saben que el poder se ha trasladado hacia Bruselas y Frankfurt y que entienden que, mientras el proyecto europeo de integración siga en pie y avanzando, sería un grave error, y una ingenuidad, pensar que con tal de apertrecharse detrás del Canal de la Mancha se va a recuperar la soberanía británica. El mercado único en servicios y la actividad financiera denominada en euros son demasiado importantes para que los gigantes de la City los dejen escapar. Es por eso que muchos de ellos están apoyando a David Cameron en su campaña por la permanencia en el referéndum del 23 de Junio. Está por verse, sin embargo, si éste va a ser un apoyo positivo. Aunque la mayoría de británicos son conscientes de la importancia de la City para la economía británica, muchos también están molestos con que sean los de fuera los que se llevan los mayores beneficios.

Brexit, vista desde el pasado

La City no es homogénea. Hay diferentes visiones e intereses y, para distinguir mejor las diferentes posiciones frente a un posible *Brexit*, es importante conocer la historia de esta Milla Cuadrada. A veces se olvida que la Corporación de la City de Londres "es la comuna democrática más antigua del mundo". Se ha construido sobre las ruinas milenarias del asentamiento romano de *Londinium*, y el estatus de "ciudadano" de la City se ha mantenido desde entonces. Su independencia se consolidó a finales del

siglo XI cuando Guillermo el Conquistador, después de invadir a Inglaterra, respetó “la libertad de sus gentes” y cuando la Corporación se declaró oficialmente una Comuna en 1191. Desde entonces ni la Carta Magna de 1215, ni los subsecuentes reyes –incluidos los Tudors, los Estuardo y la Reina Victoria– ni Westminster han podido o querido quitarle su autonomía.²

Su enorme riqueza basada en la libertad para hacer negocios, sus eficientes instituciones democráticas y legales – sustentadas sobre el derecho común– y su sistema de milicias han hecho que durante siglos la City tuviese “su propio gobierno, sus propios impuestos y sus propios jueces”.³ Mucha de esta independencia se mantiene todavía hoy. La Corporación sigue siendo el único Gobierno de la City. Por eso muchos la consideran el mayor centro financiero *off-shore*.⁴ Sin embargo, la centralidad de Londres en las finanzas globales no viene solo de su atractivo para hacer negocios. Si no fuese por el poderío del Imperio Británico, Londres nunca llegaría a ser lo que es hoy. En este sentido, la Batalla de Waterloo de 1815 marca un punto de inflexión. Hasta entonces, la capital financiera del mundo era Ámsterdam. Pero tras la derrota de Napoleón, muchos bancos, intermediarios financieros y aseguradoras del Continente se trasladaron a la City.

En su análisis de la historia de la City de Londres, David Kynaston, explica como es durante el “largo siglo” de 1815 a

1914, año en el que empieza la Primera Guerra Mundial, cuando la Milla Cuadrada desarrolla ya sus dos almas.⁵ La nativista, más insular y por lo tanto más patriótica, y la liberal y cosmopolita. Al igual que hoy, durante los años de la *Belle Époque* (la primera gran oleada de globalización), llegaban a Londres los más inteligentes y aventureros de todo el mundo. Es durante este período que Rothschild, un judío alemán, y muchos otros extranjeros amasan sus grandes fortunas. Desde entonces, la Milla Cuadrada se ha convertido en una aldea global, con sus inherentes tensiones entre los locales y los foráneos. Algo que es palpable hoy en el debate sobre *Brexit*.

Sin embargo, pese a sus diferencias, y precisamente porque la Corporación es el órgano de gobierno que amortigua y cohesiona los diferentes intereses de la aldea, la City siempre ha tenido el mismo lema y visión estratégica: *To play the game*. Es decir, saber jugar la partida. Y eso en el mundo de las finanzas quiere decir estar lo más lejos posible del poder político para poder hacer negocios libremente pero lo más cerca para influir en él –y si fuese necesario– buscar su protección. La creación en 1694 del Bando de Inglaterra es un claro ejemplo. Los acreedores privados de la City, hartos de que el Rey de Inglaterra incurriese en impagos, le exigieron al monarca de entonces, Guillermo de Orange, que les concediese el monopolio de la creación de dinero si quería obtener nuevos préstamos para luchar contra Francia, pero al mismo tiempo le pidieron que amparase

2 Glasman, M. (2014) “The City of London’s strange history”, Financial Times, 29 Septiembre.

3 Ibid.

4 Shaxson, N. (2011) “The tax haven in the heart of Britain”, NewStatesman, 24 Febrero.

5 Kynaston, D. (2012) *City of London: The History*, London, Vintage Books.



Muchos se preguntan todavía hoy cómo fue posible que en pleno sistema de Bretton Woods, con controles de capitales y estricta regulación financiera, pudiese haber un mercado off-shore totalmente desregulado.

el nuevo banco con su mandato real. Así, se unían dos extraordinarios poderes: la credibilidad crediticia de los financieros privados y la legitimidad y el monopolio de la violencia del soberano.

Pero el poder, aunque más lento que el capital, también es móvil y las dos guerras mundiales de la primera mitad del XX hacen que el Imperio Británico se desmorone y que Londres deje de ser la plaza financiera del mundo. El testigo lo recoge Nueva York, que se convierte ya en la auténtica metrópolis del capitalismo global. Por aquel entonces se pensaba que Londres caería en la misma liga que Ámsterdam y París. Pero hay dos episodios clave en la segunda mitad del siglo XX que vuelven a hacer de Londres el centro financiero más internacional. En los dos hay una estrecha colaboración entre la City y el Gobierno británico, o sea, el poder. El primero es el desarrollo en los años 60 del *Euromarket* en Londres. Un mercado offshore que ofrecía productos financieros denominados en dólares en el continente europeo, de ahí su nombre. Estos depósitos en moneda americana eran muy atractivos por dos razones. Porque ofrecían un tipo de

interés más alto que el que había en EEUU, lo que hizo que muchos fondos americanos viniesen a la City, y porque la opacidad de la City servía de refugio para los petrodólares del Golfo y los soviédólares del bloque comunista.

Muchos se preguntan todavía hoy cómo fue posible que en pleno sistema de Bretton Woods, con controles de capitales y estricta regulación financiera, pudiese haber un mercado off-shore totalmente desregulado. La pregunta no es baladí porque hay cierto consenso entre los expertos que el *Euromarket* fue una de las causas del colapso del sistema de Bretton Woods, también conocido como los 30 años dorados del capitalismo. Todo indica que el *Euromarket* se desarrolló con la connivencia del Banco de Inglaterra. Parece imposible creer que si quisiese cerrarlo no tuviese la capacidad de hacerlo. La *Old Lady* (la vieja dama, es así como la City llama al Banco de Inglaterra) hizo la vista gorda porque le interesaba que el capital americano y del resto del mundo volviese a su Milla Cuadrada.⁶

6 Palan, R., R. Murphy and C. Chavagneux (2010) *Tax Havens: How Globalization Really Works*, Ithaca, Cornell University Press.

Exactamente por esa misma razón, veinte años después, en 1986, Margaret Thatcher impulsó el *Big Bang* en la City, el segundo episodio que explica por qué todavía hoy, en la segunda década del siglo XXI, la City compite con, y en muchos casos supera a, Nueva York como la capital de las finanzas globales. Es bien sabido que el *Big Bang* desregula mucha de la actividad de la City, pero lo que es más importante es que permite que las instituciones financieras de la City sean de propiedad totalmente extranjera lo que hace que desembarquen en la Milla Cuadrada los grandes bancos de inversión americanos y los bancos universales europeos. Este cambio transforma completamente la geografía y la cultura de la aldea, incluida su Corporación, y es clave para entender el debate sobre el *Brexit* de hoy. Muchos de los históricos *Merchant Banks* de la City, como Barings Bank y Schroeders, son devorados. Rothschild es de los pocos que sobrevive. La cultura cambia porque el otro lema de la City: *my word is my bond* (mi palabra es mi obligación), muy usada entre los banqueros como símbolo de la confianza que se tenían entre ellos, ya no rige. La City pasa de ser un club selecto, y conservador, de hombres grises y de edad avanzada, a ser un gran casino global donde ingenieros franceses de 28 años ganan cientos de miles de libras al año.⁷

Brexit, vista desde el presente

Para Kynaston, el Big Bang de 1986, y la consecuente transformación de la City, explican la crisis financiera global de 2008.

En los momentos de máxima tensión, cuando el mercado interbancario se congeló por completo se pudo observar como el pilar de la vieja City: *my word is my bond* había desaparecido. La confianza entre operadores ya no existía, y en el mundo de las finanzas cuando la confianza se esfuma el sistema crediticio colapsa. Para Kynaston, al igual que para muchos funcionarios de la Europa continental, la City se ha convertido en un monstruo indomable y hasta que no se vuelva a regular como es debido seguirá produciendo crisis financieras. La falta de ética y la actividad ilegal son alarmantes. Los escándalos de la manipulación de la tasa del Libor, los tipos de cambio y los precios de los metales preciados así lo demuestran. No es de extrañar que la City no sea muy popular tanto en Bruselas como entre la ciudadanía británica.

Aun así, a pesar de los escándalos, todo británico reconoce que la City es una máquina de generar dinero. Esta pequeña aldea global alberga a 250 bancos internacionales y genera, con todos sus tentáculos en todo el país, el 10% del PIB y el 12% de los ingresos fiscales del Reino Unido. En el mercado de divisas y en el de derivados de tipos de interés supera a Wall Street, acaparando el 40% y el 50%, respectivamente, del negocio mundial. La City atrae a muchos de los jóvenes más inteligentes del mundo. En total los servicios financieros emplean a 2 millones de personas en el todo el Reino Unido. De los 280.000 que trabajan en la City, el 22% no son británicos y 38.000 son ciudadanos

⁷ Kynaston, D. (2012) *City of London: The History*, London, Vintage Books.

de la UE. Hay 125 compañías de la UE listadas en el *London Stock Exchange* (la bolsa londinense) y los bancos europeos tienen casi 2 billones de euros de activos en Londres. La City es sin duda el centro financiero del euro, gestionando el 40% de las operaciones denominadas en esta moneda.⁸

La experiencia, reputación y redes tejidas durante siglos, el idioma inglés como *lingua franca* y la zona horaria, que permite presenciar el cierre de Asia, toda la jornada europea, y el inicio de la sesión de Wall Street, hacen de la City un gigante tablero de distribución de capital (*switchboard*) que puede convertir en cuestión de segundos ahorros procedentes de Indonesia en inversiones destinadas a Argentina. Esto es lo que hace que la City sea más internacional incluso que Wall Street, que se alimenta mucho más del capital nacional. Sin embargo, pese a su globalidad, la City vive sobre todo del mercado único de la UE, que con 500 millones es el más grande y con mayor capacidad de ahorro e inversión del mundo. El 40% del negocio mundial de la City se hace con Europa gracias a que todos los agentes financieros que operan desde la Milla Cuadrada, indistintamente de su nacionalidad, obtienen “un pasaporte europeo” para poder captar e invertir fondos libremente en toda la UE. Un privilegio que se perdería con el *Brexit*.

Esta amenaza explica por qué la mayoría de los grandes bancos americanos como JP Morgan, Bank of America o Goldman

Sachs, han expresado públicamente su preocupación por un posible *Brexit*, y lo mismo han hecho bancos europeos como Deutsche Bank o el propio Santander. Goldman Sachs ha anunciado que apoyará la campaña por la permanencia con 500.000 dólares y es muy probable que los otros bancos hagan lo mismo. El banquero que ha hablado más claro ha sido Jamie Dimon, el consejero delegado de JP Morgan, el banco más grande de los EEUU: “si no podemos usar nuestro pasaporte desde Londres, no nos quedará otro remedio que establecer varios centros de operaciones en Europa”.⁹

Si esto ocurriese, Dublín sería la ciudad que se beneficiase más de un *Brexit*, por el inglés, la franja horaria y su industria financiera, pero lo más probable es que el sector financiero europeo se fragmentase entre la City, la capital irlandesa, París y Frankfurt (algunos banqueros incluso hablan de Madrid). Esta redistribución, aunque traería más volumen de negocio para la Eurozona, sería perjudicial para Europa ya que el mundo financiero trabaja en redes profesionales estrechas, personal y geográficamente, y si no las encuentra en el Viejo Continente lo más normal es que mucho talento se vaya a Nueva York o a los centros financieros asiáticos como Hong Kong o Singapur. Por todo esto, los grandes operadores de la City se oponen abiertamente a un *Brexit*.

Ellos son los que representan el alma cosmopolita de la City, pero la otra alma de la aldea global londinense piensa muy

8 Thornhill, J. y P. Jenkins (2013) “The City and Europe: Ties that bind”, Financial Times, 1 Abril.

9 Jenkins, P. y H. Agnew (2016) “What would Brexit mean for the City of London”, Financial Times, 23 Febrero.

distinto. Aunque en general la percepción en la Europa continental es que toda la City está a favor de quedarse, la realidad es otra. En el debate sobre un posible *Brexit*, la Milla Cuadrada se divide en dos tribus. Por un lado están los grandes bancos y banqueros de inversión que rechazan *Brexit* y por otro los pequeños corredores de bolsa, los fondos de capital riesgo (*hedge funds*) y las pequeñas asesorías patrimoniales.¹⁰ Estos últimos están a favor de *Brexit* porque la creciente regulación impuesta por Bruselas desde la crisis financiera global de 2008 –como la Directiva para los Gestores de Fondos Alternativos o Mifid2– les suponen unos gastos que consideran desorbitados. Boris Johnson, el alcalde de Londres, pretende justamente ser el defensor de este “pequeño” capital británico que se enfrenta al gran capital global dominado por los americanos y asociado con Bruselas.¹¹

Para los pequeños operadores de la City, que invierten sobre todo en el Reino Unido, y que atraen mucho capital o bien de las islas británicas (y sus paraísos fiscales asociados) o de fuera de la UE, el pasaporte al mercado único les importa poco. Muchos de ellos tienen todavía una visión romántica del Imperio Británico y su actitud *laissez faire* hacia las finanzas. Piensan que salirse de la UE les ayudaría a liberalizar la economía y establecer el marco regulatorio que más le conviene a la City. Las palabras de Crispin Odey, fundador del *hedge fund Odey Asset Management* son representativas de esta visión: “Europa nos

está convirtiendo en una colonia y nosotros estamos acostumbrados a ser un imperio. No queremos seguir reglas que no hemos decidido”.¹²

Conclusiones

Como se ha indicado, está claro que el éxito de la City de Londres como centro financiero mundial siempre se ha basado en sus lazos con el poder político. Pero justamente es por esta razón que los grandes poderes de la City –tanto los británicos cosmopolitas de HSBC como los globales de Goldman Sachs– no quieren abandonar el barco. Ellos saben que fuera de la UE lo más probable es que Londres tenga que operar dentro del marco regulatorio de la UE sin que Westminster o Downing Street tengan ningún tipo de influencia en la gestión de esas normas. La City quiere seguir jugando la partida y sabe perfectamente que si no está en la UE va a tener que ver el juego desde el banquillo (o mudarse a la zona euro, claro). Es justamente por eso que tanto la *Old Lady* como la Corporación de la City de Londres, las dos instituciones más históricas e influyentes de la Milla ante la opinión pública británica, han declarado oficialmente que se oponen al *Brexit*. Un posicionamiento que puede convencer a muchos indecisos y que lógicamente no ha gustado nada a los nativistas. Pero esas son las desventajas de tener menos dinero y poder que tu competidor. Una lógica que los ciudadanos de la City entiende muy bien desde hace siglos.

10 Ibid.

11 Johnson, B. (2016) “There is only way to get the change we want – vote to leave the EU”, The Telegraph, 22 Febrero.

12 Jenkins, P. y H. Agnew (2016) “What would Brexit mean for the City of London”, Financial Times, 23 Febrero.

¿Y si gana el “Brexit” en el referéndum?

Ignacio Molina

El complejo e incierto periodo de negociación que se abriría en el caso de que triunfe la opción del abandono británico de la UE en el referéndum del 23 de junio.

Resumen

Un hipotético voto favorable a la salida de Reino Unido de la Unión Europea en el próximo referéndum sería solo el comienzo de un complejísimo y potencialmente tenso proceso de triple negociación consecutiva que incluye la propia implementación de la retirada, el nuevo marco de relación con Europa y los acuerdos con terceros. A pesar de las muchas incertidumbres existentes, dos realidades se pueden dar por seguras: en ningún caso Bruselas hará una nueva oferta de acomodación privilegiada que pudiera someterse a segundo referéndum y cualquiera de las soluciones para reconectar la economía (y la

sociedad) británica con el Mercado Interior y otras políticas europeas resultarán muy insatisfactorias para el gobierno de Londres y para los partidarios de una supuesta recuperación de la soberanía.

Análisis¹

Una de las cuestiones más interesantes y problemáticas que se plantean los expertos de cara al referéndum de permanencia de Reino Unido en la Unión Europea –y que también ha llegado ya a la discusión política en ese país– es qué ocurriría inmediatamente después de una supuesta victoria de la opción *Brexit* en el referéndum del jueves 23 de junio. En principio se aplicaría el artículo 50 del Tratado de la UE (TUE), que es una novedad introducida en 2009 por la reforma de Lisboa para regular por primera vez la retirada voluntaria de un Estado, pero ese mismo precepto establece que tanto la salida en sí misma como la naturaleza del nuevo vínculo entre la Unión y su antiguo miembro no están

¹ Este análisis se publicó inicialmente en *Economía Exterior*, número 76 (Primavera 2016).

en absoluto predeterminadas. Es decir, no es automático ni fácil de implementar el libre deseo unilateral de un país de dejar la organización, sino que las condiciones en que se efectuaría y, por supuesto, el estatus de relación resultante entre Reino Unido y los 27, ha de acordarse a través de procedimientos reglados, con una negociación de desenlace abierto entre la parte interesada y el conjunto de las instituciones; lo que incluye, de forma directa e indirecta, al resto de Estados miembros.

Es verdad que el artículo 50 del TUE establece que, en caso de no alcanzar un acuerdo, el país saldrá efectivamente de la UE a los dos años de haber notificado su deseo de abandonarla, pero esta cláusula de flexibilización –así como el hecho de que el Consejo actúe por mayoría cualificada y no por unanimidad– se debe a las características especiales y prácticamente inevitables que supone el deseo de un Estado formalmente soberano de dejar la organización. En todo caso, ese horizonte de dos años –contados a partir del día en que Londres notificase su voluntad y, por consiguiente, no necesariamente al día siguiente del referéndum– no elimina ni mucho menos la incertidumbre. De hecho, así lo reconoce un documento sobre el proceso de retirada que el gobierno del primer ministro David Cameron presentó en febrero ante el Parlamento británico y que concluye que se abriría “un periodo incierto,

de duración desconocida y con un resultado impredecible”.² En efecto, no hay auténticos precedentes de aplicación de este procedimiento, pues la retirada en 1985 de Groenlandia –que no era un Estado miembro sino una región autónoma de Dinamarca– se realizó antes de que existiese el artículo 50 y, en cualquier caso, sirve para demostrar que entonces se tuvieron también que negociar las condiciones y modificarse formalmente el Tratado por los entonces 10 Estados miembros.³

En ese proceso, la UE tendría una clara posición ventajosa al principio y al final, lo que compromete el margen de maniobra de Londres. Piénsese que, por ejemplo, antes incluso de que arranque la negociación, la Comisión necesitaría un mandato decidido por consenso en el seno del Consejo Europeo –pero excluyendo ya del mismo a Reino Unido– o que el resultado final debe ser aprobado no solo por el Parlamento Europeo sino también por, al menos, 20 de los 27 Estados que supongan el 65 por cien de la población (la llamada mayoría súper cualificada). Por otro lado, esa situación provocaría inestabilidad en los mercados financieros y en el valor de la libra o una parálisis de las decisiones de inversión empresarial en territorio británico; siendo más bien esperable movimientos de deslocalización hacia otros lugares que no tengan amenazado su acceso al mercado interior. Además, y dado que Reino Unido estaría negociando simultáneamente las

2 El Informe se titula “The process for withdrawing from the European Union” y está disponible en: https://www.gov.uk/government/uploads/system/uploads/attachment_data/file/504216/The_process_for_withdrawing_from_the_EU_print_ready.pdf

3 No obstante, a través también del Tratado de Lisboa, la UE ha regulado la posibilidad de que determinados territorios de ultramar que pertenecen a los Estados miembros puedan abandonar la Unión –o entrar en ella– sin necesidad de modificar los tratados. Está regulado en el artículo 355.6 del Tratado de Funcionamiento de la UE que ya se ha aplicado una vez: en enero de 2012 a la isla caribeña francesa de San Bartolomé.



Si llegado el plazo de dos años no se hubiera alcanzado acuerdo, Reino Unido se podría liberar efectivamente de la obligación total de cumplir el Derecho de la UE, pero también se convertiría en un tercer Estado frente a la Unión, con todo lo que ello supone.

condiciones de salida y del nuevo acuerdo de vinculación con la UE (cuyos posibles contenidos se exponen más adelante en este análisis), su postura negociadora estaría muy constreñida. Las negociaciones serían tan complejas que seguramente requerirían más de dos años, pero la extensión de ese plazo necesita un acuerdo (aquí sí unánime) del resto de países miembros representados en el Consejo Europeo, y cualquiera de ellos podría aprovechar esa circunstancia para plantear, sin temor a efectos particulares demasiado adversos, posibles contrapartidas; algo que lógicamente deteriora aún más las expectativas británicas de lograr el mejor acuerdo posible en comparación con su situación actual de obligaciones con respecto a sus socios. Mientras tanto, la UE seguiría funcionando, adoptando importantes normas que seguirían siendo vinculantes para Reino Unido, aunque es evidente que este tendría muy limitada su influencia durante el proceso de toma de decisiones de esa legislación.

En el peor de los casos, si llegado el plazo de dos años no se hubiera alcanzado acuerdo, Reino Unido se podría liberar

efectivamente de la obligación total de cumplir el Derecho de la UE, pero también se convertiría en un tercer Estado frente a la Unión, con todo lo que ello supone. En ese sentido, se ha hablado mucho de que tal escenario supondría la pérdida de acceso al mercado interior para las empresas británicas, pero no hay que olvidar otros efectos muy negativos en ámbitos tan variados como las relaciones económicas exteriores, la libre circulación de sus propios ciudadanos o la recepción de cuantiosos fondos. En cuanto a lo primero, hay que tener en cuenta que el grueso de la conexión comercial (y, en gran parte también, la no comercial) entre la economía británica y el resto de mercados globales, se regula actualmente en tratados preferenciales finalizados por la UE, de modo que sería necesario realizar a la carrera nuevos acuerdos bilaterales, en una situación de constreñimiento temporal que lógicamente dañaría la posición negociadora de Londres, no ya frente a Bruselas y las 27 capitales, sino frente a Washington, Tokio, y otros (quienes en cualquier caso, antes de finalizar esos acuerdos, seguramente querrán esperar a conocer los términos de la relación

futura entre la UE y el Estado que la está abandonando). Por lo que se refiere a la circulación de personas, es bueno recordar que el saldo de los flujos resulta en gran medida favorable a Reino Unido –pues son más los nacionales que viajan o viven en el continente que viceversa– y, aunque la existencia de muchos trabajadores comunitarios en suelo británico ayudaría a la negociación, eso no va a impedir que se planteen cuestiones complicadas cuando Londres quiera proteger los derechos que afectan a varios millones de sus ciudadanos. Finalmente, en lo relativo a los fondos, es oportuno cuestionar el lugar común, ya que, si bien Reino Unido es contribuyente neto a las arcas de la UE, recibe también un importante volumen de fondos agrícolas y estructurales. Se puede aducir que nada impide a Londres redirigir el dinero destinado hasta entonces al presupuesto europeo hacia esos destinatarios, pero no hace falta subrayar la complejidad política, jurídica y operativa de un movimiento como ese.

En resumen, un voto en junio favorable al abandono de la UE sería solo el comienzo de un complejísimo e incierto periodo de triple negociación simultánea o, más bien, consecutiva: la salida, el nuevo marco de relación con Europa y los acuerdos con terceros. En absoluto puede pensarse que el artículo 50 del Tratado proporciona una hoja de ruta para este proceso, más allá de prever la posibilidad del desenlace y de regular algunos hitos formales de una negociación que quedaría completamente condicionada a la buena voluntad no de dos, sino de muchísimas partes.⁴ Y mientras tiene sentido pensar que la UE estaría dispuesta a mostrarse flexible para evitar el *Brexit* por el coste en todas las dimensiones del proceso de integración que ese hecho supondría, no parece que existan tantos incentivos para una predisposición tan positiva, si lo que debe negociar con Londres es la implementación de la salida. Está claro que, en ese caso, el Estado miembro, decidido a recorrer la senda de salida, tiene más que perder que la UE, de



Si bien Reino Unido es contribuyente neto a las arcas de la UE, recibe también un importante volumen de fondos agrícolas y estructurales.

⁴ De hecho, ni siquiera está determinado con detalle cómo se desarrollaría el necesario cambio posterior de los tratados. No obstante, parece que sería por la vía de la reforma simplificada y por unanimidad de los socios que quedarían tras ese abandono británico.

modo que esta puede adoptar una postura negociadora rígida de cara al estatus de la nueva relación y no preocuparse demasiado si el acuerdo que lo regule se retrasa. En suma, no se puede esperar una actitud política positiva por parte de la Unión ante quien se acoja al artículo 50 que está, de hecho, redactado para dificultar el camino a quien lo invoque. Los tratados, incluso, se muestran formalmente algo hostiles al establecer el párrafo quinto de ese artículo, que si un Estado miembro se retira de la Unión y solicita de nuevo la adhesión, su solicitud se someterá al procedimiento normal, sin que pueda apelar a ningún atajo por haber sido antes miembro.

La imposibilidad de un segundo referéndum

Junto a toda esta evidente problemática político-jurídica por resolver, resulta también relevante atender a una hipótesis que formuló el alcalde de Londres, Boris Johnson. Según este dirigente del partido conservador –un euroescéptico moderado que, de forma aparentemente sofisticada, pide votar a favor de la opción de salida a pesar de no proclamarse *outer*–, lo que los británicos van a votar el jueves no sería tanto una decisión dramática entre permanecer o salir, sino la posibilidad de ganar capacidad negociadora frente a Bruselas. De este modo, una victoria del *leave* no supone necesariamente un desenlace de abandono de la UE, sino más bien el punto de partida ventajoso para, aprovechando el presunto terror de los otros socios al *Brexit*, arrancar un estatus de verdad privilegiado que podría acabar manteniendo a Reino Unido dentro (pues, según sus cálculos, una nueva

oferta más generosa se sometería a un segundo referéndum, donde ya una mayoría de británicos, incluyéndole esta vez a él, pasaría a apoyar el *remain*).

Se trata de un enfoque similar al de quienes no son en realidad independentistas pero pueden apoyar esa opción en procesos de secesión (en Québec, Escocia o, salvando mucho las distancias, Cataluña) porque creen que es el mejor modo de mostrar fuerza, propiciar una situación crítica y conseguir así que triunfe su solución favorita, pese a que formalmente no es la que se somete a votación; esto es, lograr un encaje privilegiado especial para esos territorios sin llegar a romper con sus respectivos Estados. La posibilidad de que muchos adopten esta conducta tacticista ante una votación en principio binaria es una muestra más de las muchas debilidades que tiene el referéndum como instrumento de decisión simplificador desde el punto de vista democrático (pues no revela las preferencias mayoritarias sinceras de la ciudadanía) y de la honestidad en la negociación entre las partes (pues estos juegos extremos a doble nivel se usan para beneficiar artificialmente la posición de un actor particular sobre el conjunto).

Pero, más allá del debate normativo sobre la justicia o la eficacia colectiva de semejante línea de actuación, los partidarios de recorrer esta vía en el caso británico aducen que hay precedentes en la historia de la integración. Por ejemplo, señalan que el voto negativo inicial de los daneses al Tratado de Maastricht o de los irlandeses al Tratado de Lisboa, no se resolvió con la salida de

esos dos Estados miembros, sino con una nueva oferta desde Bruselas, sometida a un segundo referéndum, para satisfacer las demandas particulares de esos dos países.

El problema de la conjetura manejada por Johnson –que los británicos pueden votar a favor del *Brexit* sin temer las consecuencias ya que el referéndum sería solo una especie de primera vuelta que precede a un reacomodo mejor de Reino Unido en Europa– es que hace un doble mal uso de los precedentes irlandés y danés. En primer lugar porque en aquellos dos casos, al ponerse en riesgo un proceso de reforma de los tratados que requiere la ratificación unánime, ambos países podían externalizar hacia el conjunto el coste de su veto y conseguir que los demás aceptaran (dentro de unos límites en todo caso tasados) un trato especial que pudiera luego someterse a segundo referéndum, y poder desatascar, así, la entrada en vigor de la reforma para todos. Eso es algo que no se da en este caso, ya que el proceso de integración quedaría mermado pero no paralizado ni frustrado si se produce el abandono voluntario. Pero es que, además, tampoco es aplicable el referente danés e irlandés, pues allí hubo una primera expresión de la voluntad democrática (en forma de referéndum) por la que ambos países rechazaban seguir avanzando en la integración, a la que la UE respondió con una decisión de los jefes de Estado o de gobierno que les ofrecía algunas concesiones especiales en la aplicación e interpretación de los tratados. Si los daneses e irlandeses hubieran rechazado ese plan B en una segunda votación (cosa que, por

fortuna, no ocurrió), parece obvio que la Unión no habría aceptado una segunda sobrepuja de trato privilegiado. ¿Qué quiere decir eso? Pues que Reino Unido se encuentra en realidad ya ante su segunda votación, asumiendo que la primera expresión de la voluntad democrática británica de rechazo de los Tratados se produjo en las elecciones nacionales de mayo de 2015; aunque fuese un rechazo que, en este caso, no se produjo sobre una reforma de los mismos sino sobre la situación existente. Es decir, la decisión de los jefes de Estado o de gobierno reunidos en el seno del Consejo Europeo del 19 de febrero (la tercera de estas características que se produce en la historia de la integración tras las relativas a Dinamarca en diciembre de 1992 y a Irlanda en junio de 2009) es la oferta final.

El enfoque de Johnson sobre el referéndum de junio como un instrumento de empoderamiento británico cara a la supuesta negociación definitiva, se parece entonces más, salvando de nuevo las distancias, al adoptado por el primer ministro griego, Alexis Tsipras, el verano pasado (cuando organizó un referéndum sobre las condiciones del rescate de la UE y pidió votar “no” con el fin de reforzar su posición negociadora en Bruselas y no de abandonar el euro). Como ocurrió en Grecia, esa táctica no funcionaría. Las instituciones y los demás Estados miembros han marcado en el acuerdo del 19 de febrero sus líneas rojas sobre el reacomodo británico y no habría una nueva oferta a Londres que permita ese segundo referéndum. De modo que si los británicos votan mayoritariamente

5 El propio gobierno británico ha dejado claro en su Informe ante el Parlamento de febrero que “the Government would have a democratic duty to give effect to the electorate’s decision”. Además, incluso desde la óptica nacional de la política británica sería muy difícil ninguna alternativa pues el mandato democrático que, en su caso, tendría David Cameron es el de negociar la salida y no un nuevo acuerdo que permitiese la permanencia.

por la salida, solo hay dos opciones a implementar: una rectificación a la griega (muy improbable por lo que significaría para la dignidad de la democracia británica)⁵ o adentrarse en el territorio incógnito que supone aplicar el artículo 50 negociando la retirada y las muy subóptimas alternativas a la membresía.

Conclusiones

Las alternativas a la pertenencia

El gobierno británico, en un segundo Informe presentado ante el Parlamento en marzo sobre las alternativas a la permanencia ha dejado claro que las opciones disponibles no se pueden considerar satisfactorias para el interés general del país y, paradójicamente, para las intensas preferencias (en términos de recuperación de soberanía) de los partidarios de salir.⁶ Si Reino Unido desea mantener su acceso al mercado interior, tendrá seguramente que aceptar seguir contribuyendo al presupuesto de la Unión, admitir la libre circulación de personas y respetar la jurisprudencia del Tribunal de Justicia de Luxemburgo. Las dos variantes de relación más privilegiadas, ya sea la solución noruega (de entrada en el Espacio Económico Europeo) o la suiza (de acuerdos bilaterales ad hoc) incluiría esas obligaciones sin el derecho a participar en la toma de decisiones que las regula ni a tener presencia en dicho tribunal. Si opta por relaciones más lejanas como la turca (de unión aduanera) o la canadiense (de acuerdo de libre comercio), probablemente quedaría fuera de la libre circulación de servicios y de los acuerdos comerciales con

terceros, que es justo la que más interesa a la economía británica. Además, Londres estaría igualmente sujeto a que la UE le pidiera durante la negociación concesiones en el terreno presupuestario y en materia de circulación de personas, o que aceptara regulación armonizada.

En conclusión, en el caso hipotético de que los británicos opten mayoritariamente por salir de la UE en junio, se abre un escenario de gran complejidad que incluye: (a) la propia incertidumbre alrededor del procedimiento para negociar la retirada; (b) la imposibilidad de que en esa situación, por confusa y abierta que sea, Bruselas plantee una segunda oferta de acomodación privilegiada a Reino Unido que pudiera someterse a segundo referéndum; y (c) las soluciones subóptimas que se le presentan entonces a Londres para definir su nueva situación con la UE. En el mejor de los casos, la regulación de la nueva relación entre la UE y el Estado que la abandona no puede entrar en vigor antes del momento que lo determine el propio acuerdo que se alcance entre las partes, de manera que sería inevitable la existencia de un extraño y potencialmente tenso periodo de pertenencia precaria británica (agravado por el hecho de que, precisamente en ese contexto tan incierto, se estaría negociando sobre las complejas condiciones de la salida y de la relación futura). En el peor de los casos, no se llegaría a acuerdo alguno y la conexión de la economía (y la sociedad) británica con Europa y con la globalización se vería claramente deteriorada.

⁶ El Informe se titula *Alternatives to membership: possible models for the United Kingdom outside the European Union* y está disponible en: https://www.gov.uk/government/uploads/system/uploads/attachment_data/file/504216/The_process_for_withdrawing_from_the_EU_print_ready.pdf

¿Es el Espacio Económico Europeo una alternativa válida en caso de *Brexit*?

Enrique Viguera

A medida que se acerca la fecha del referéndum en el Reino Unido y persiste la incertidumbre sobre su resultado, se barajan las posibles alternativas para el día después en caso de que triunfe el Brexit. La adhesión del Reino Unido, como país tercero, al Tratado del Espacio Económico Europeo (TEEE) negociado a comienzos de los años 90 por los entonces 12 Estados miembros con Austria, Finlandia, Islandia, Liechtenstein, Noruega, Suecia y Suiza, aparece siempre entre las primeras opciones.

A este respecto conviene recordar, en primer lugar, que precisamente las limitaciones institucionales sobre la participación de los países del Espacio Económico Europeo (EEE) no miembros de la UE en la toma de decisiones que genera las nuevas normas

comunitarias, fue una de las razones que llevaron a Austria, Finlandia, Noruega y Suecia a solicitar enseguida la entrada en la Unión (aunque Noruega finalmente no lo hizo tras rechazar la adhesión en referéndum).

Suiza, por su parte, sometió el mismo TEEE a referéndum y una mayoría del pueblo, sobre todo en los cantones rurales y germanófonos, no aceptó los argumentos favorables de su gobierno, influidos precisamente por las críticas de los propios negociadores helvéticos a esas mencionadas limitaciones institucionales, invocando por ejemplo la idea del “juez extranjero”, personaje ligado a la mitología política helvética que lo asimila al enemigo contra el que había luchado el héroe de su independencia, Guillermo Tell.

Es verdad que el TEEE arbitra un sistema de consulta permanente de la Comisión con los países terceros durante el proceso decisorio. Pero la decisión al final la toman las instituciones de la UE en

solitario. En el plano judicial, aun cuando el TEEE establece mecanismos para tratar de corregir posibles jurisprudencias contradictorias, al final prevalece en caso de discordancia el criterio del Tribunal de Justicia de la UE. Esta es la razón por la cual Suiza, descartada la vía del EEE, decidió seguir el tortuoso camino de la negociación de acuerdos bilaterales relacionados con el acervo comunitario, siempre por paquetes, en los que la UE y la Confederación Helvética podían encontrar un equilibrio de intereses.

En su momento se dijo que el EEE serviría como cómoda y larga antesala a la adhesión plena a la UE para los países neutrales reticentes a la inminente profundización a la que se encaminaba Europa tras el fin de la Guerra Fría en asuntos de justicia e interior, política exterior, defensa, etc. Pero lo que se consiguió con ese ofrecimiento –y la negociación que le siguió–, fue justamente el efecto contrario. Al comprobar las limitaciones institucionales del TEEE, la gran mayoría de ellos decidieron solicitar la adhesión rápidamente.

En el EEE, además de la UE, por un lado, sólo quedan ahora Noruega, Islandia y Liechtenstein, por otro. ¿De verdad supone una alternativa positiva para el Reino Unido en caso de *Brexit*?

En el plano material tiene cierta lógica, porque su esencia es asegurar la participación en el Mercado Interior de Estados europeos no miembros de la UE. De forma que, con su ratificación, el Reino

Unido se aseguraría seguir disfrutando de todos los beneficios del Mercado Interior, además de no tener que participar en la PAC, la Política Pesquera Común, la Política Regional y en otras políticas (fiscalidad, etc.) que nunca han sido de su total agrado. Incluso se puede afirmar que la posible entrada del Reino Unido en el EEE como país tercero puede hacer mejorar ostensiblemente el funcionamiento del mecanismo de participación de los países del EEE en el procedimiento decisorio. Reforzados con el indudable peso político y diplomático británico, se les tendría mucho más en cuenta de lo que sucede hoy día en la larga fase de discusión de los proyectos de normas del Mercado Interior (*decision shaping*).

No obstante, aunque el Reino Unido pudiera tener mucha más influencia para hacer valer sus puntos de vista con los miembros del Consejo y el Parlamento Europeo, sus votos no contarían en la decisión final de las instituciones mencionadas (*decision making*) por haber perdido su condición de Estado miembro. Por lo tanto, su esfuerzo diplomático en el EEE para hacer valer sus legítimas observaciones y hacerse oír durante el proceso decisorio tendría que ser mucho mayor del que realiza actualmente y su poder real se vería notablemente mermado dado que, en última instancia, no es lo mismo estar en Bruselas como Estado miembro en el momento de la negociación y la votación que ser simplemente consultado. De igual manera que importa tener presencia propia en la Comisión y en el Tribunal de Luxemburgo.

Si el Reino Unido es tan sensible al déficit democrático de la UE, ¿cómo se va a encontrar cómodo en un sistema, como el previsto en el TEEE, en el que no va a tener más remedio que aceptar normas en cuya aprobación no vota? Es muy difícil, si no imposible, que la UE acepte renegociar el mecanismo institucional del EEE por la adhesión del Reino Unido. Menos aún renegociar una posible adhesión del Reino Unido al TEEE “a la carta” (excluyendo, por ejemplo, la libre circulación de trabajadores, que es pieza fundamental del Mercado Interior y, por tanto, del EEE).

Pero hay otra cuestión adicional que conviene tener en cuenta ante una posible adhesión del Reino Unido al TEEE. Por mucho que la UE deseara facilitar el acomodo del Reino Unido y seguir garantizando su participación en el Mercado Interior a través del TEEE, los países candidatos al EEE, a pesar de no compartir el acervo en agricultura, pesca y cohesión, tuvieron que negociar en su momento,

como contrapartida al beneficio de hacerles partícipes de los beneficios del Mercado Interior, una serie de acuerdos bilaterales agrícolas y pesqueros, además de contribuir financieramente a un fondo de cohesión EEE (que en el período 2009-2014 es de 1.800 millones de euros para los tres países, Noruega, Islandia y Liechtenstein). Por lo tanto, siendo en este momento el Reino Unido uno de los países miembros que más contribuyen al presupuesto comunitario, también resulta difícil concebir su adhesión, sin más, al TEEE como nuevo Estado miembro. Lo normal es que tenga que negociar, asimismo, acuerdos bilaterales en esos sectores, como hicieron los demás países, que equilibren los beneficios que obtendría el Reino Unido de seguir participando de las ventajas del Mercado Interior.

Por todo ello, es posible que el TEEE sea una alternativa para el Reino Unido en caso del *Brexit*, pero el remedio es peor que seguir siendo Estado miembro de la UE.

Brexit, terrorismo y antiterrorismo

Fernando Reinares y Carola García-Calvo

Los británicos, aunque por una ajustada mayoría, han decidido abandonar la UE, precisamente cuando la amenaza yihadista que el terrorismo global supone para su país es más elevada que nunca desde los atentados ocurridos en Londres el 7 de julio de 2005. Mientras acudían a votar en el referéndum del 23 de junio, el Joint Terrorism Analysis Center (JTAC), órgano que dentro del MI5 –agencia de inteligencia dedicada a la seguridad interior del Reino Unido– tiene entre sus cometidos el de valorar la amenaza terrorista, situaba ésta en un nivel “severo”, lo que significa que un atentado es no ya posible o muy posible sino “altamente probable” en suelo británico.

La situación no es diferente en otras naciones de Europa Occidental. El

terrorismo global se ha extendido inusitadamente en los últimos años y adquirido mayor complejidad, en buena medida debido al auge del denominado Estado Islámico (EI) y su rivalidad con al-Qaeda. A fines de 2015 eran unos 800 los británicos o residentes en el Reino Unido que habían partido como combatientes terroristas extranjeros hacia Siria e Irak, de los cuales cerca de la mitad habrían retornado. A lo largo del mismo año, los servicios de seguridad detuvieron a más de 300 individuos por actividades relacionadas con el terrorismo yihadista y frustraron no menos de siete atentados que iban a ser ejecutados en el país.

No hay razones para pensar que el yihadismo global y su amenaza terrorista para el conjunto de Europa Occidental habrán dejado de existir cuando se complete el *Brexit*. Así las cosas, ¿salir de la UE tendrá alguna incidencia en la amenaza de ese terrorismo yihadista para el Reino Unido? ¿Repercutirá el *Brexit* sobre las capacidades británicas de prevención y lucha contra dicho fenómeno?



Fuera de la UE, la comunidad de Inteligencia no podrá beneficiarse del acceso a bases multilaterales de datos cuya importancia ha quedado de manifiesto tras los atentados.

Nada sugiere que los niveles de la amenaza terrorista en el Reino Unido vayan a modificarse con el *Brexit*. Pertenecer o no a la UE es irrelevante para que el país sea señalado como blanco por las organizaciones yihadistas basadas en Oriente Medio o el Sur de Asia, las cuales –eso, sí– se atribuirán haber contribuido a fragmentar Europa. Por otra parte, cualquier posible incremento en la seguridad fronteriza tendría, además de efectos muy negativos para los sectores más dinámicos de la sociedad y de la economía británicas, un impacto entre imperceptible y marginal sobre la amenaza terrorista, teniendo en cuenta que el Reino Unido solo cooperaba en algunos aspectos del Acuerdo Schengen.

Además, un pretendido mayor control sobre la inmigración procedente de la UE como el demandado por los partidarios del *Brexit*, resultaría poco eficaz si de reducir el nivel de la amenaza terrorista en el Reino Unido se trata, pues hace más de una década que su principal componente no es foráneo sino autóctono o homegrown. No menos de ocho de cada 10 de los detenidos en el país durante 2014 y 2015 por delitos de terrorismo eran británicos o contaban con doble nacionalidad, una de ellas la británica. Poco extrañará que el Gobierno británico

haya sido pionero, en el marco Europa Occidental, aunque sin los resultados deseados, en la adopción de programas de prevención de la radicalización violenta.

Esto último hace desde luego inverosímil que, aun no siendo vinculantes para los británicos las decisiones y normativas comunitarias contra el terrorismo, una vez abandonen la Unión, se reproduzcan las condiciones estructurales que en los 90 del pasado siglo hicieron de su capital un Londonistán. Allí se movían con facilidad delegados de al-Qaeda y líderes del Grupo Islámico Armado (GIA) argelino y del Grupo Islámico Combatiente Libio (GICL). Ello fue en parte debido a tolerancia oficial derivada de un enfoque multiculturalista ante la inmigración pero también a la voluntad de hacer al país inmune de los atentados que esas organizaciones terroristas perpetraban en otros, fuera y dentro de Europa, como ocurrió en 1995 en Francia.

Hoy el Reino Unido cuenta con uno de los modelos antiterroristas más desarrollados en el mundo occidental. Pero fuera de la UE su comunidad de Inteligencia no podrá beneficiarse del acceso a bases multilaterales de datos cuya importancia ha quedado de manifiesto tras los atentados del 13 de noviembre de 2015 en París y

del 22 de marzo de 2016 en Bruselas. Esto es algo que objetivamente limitará sus capacidades de prevención y lucha contra el terrorismo, tanto en relación al escenario europeo continental como respecto a focos de amenaza terrorista como el Magreb y el Sahel, donde otros países de la UE se encuentran mucho mejor situados. Tanto más avance la UE en sus bases de datos multilaterales de interés para la lucha contra el terrorismo, tanto mayor será para el Reino Unido el perjuicio de no poder acudir directamente a ellas.

Las autoridades británicas tratarán de compensar este problema mediante acuerdos bilaterales para el intercambio de información con diversos países europeos por separado y su participación en foros informales, pero el contexto y los términos de su actualización serán distintos. También intentarán hacerlo recurriendo a sus relaciones privilegiadas con EEUU –a través del *UK-US Intelligence-sharing and Cooperation Arrangement (UKUSA)*– y por ende de su pertenencia a la alianza que en materia de inteligencia forman las naciones de los “Cinco Ojos”, junto a Canadá, Australia y Nueva Zelanda. Alianza cuyos socios no europeos consideraban muy valioso que el Reino Unido fuese miembro de la UE.

Pero el *Brexit* tendrá para el Reino Unido más consecuencias sobre sus capacidades antiterroristas, sobre todo a medio y largo plazo. Ya no podrá contar con Europol ni con su nuevo Centro Europeo Contra el Terrorismo. Sería razonable, por

cierto, que el actual director británico de Europol dimitiera como consecuencia de los resultados favorable al *Brexit* en el referéndum llevado a cabo en su país, para no proyectar incertidumbre sobre la institución en un momento tan importante de su desarrollo. Pero el Reino Unido tampoco podrá seguir beneficiándose de la Orden Europea de Detención y Entrega –la “Eurorden”–, por lo que necesitará recurrir a procedimientos más lentos y complicados de extradición para perseguir a terroristas arrestados en la UE. Quedará privado de Eurojust y de la contribución que esta agencia de la UE hace a la cooperación judicial antiterrorista. Asimismo, dejará de percibir fondos comunitarios para sus iniciativas nacionales de prevención de la radicalización terrorista.

En suma, el nivel de amenaza terrorista para el Reino Unido se mantendrá con el *Brexit*. Pero es previsible que abandonar la UE afecte a medio y largo plazo a las capacidades antiterroristas del país, especialmente –aunque no sólo– en relación con su comunidad de inteligencia. La UE pierde a un país que ha sido decisivo en la adopción de la actual Estrategia Europea de Lucha contra el Terrorismo y de numerosas medidas derivadas de la misma, lo que tendrá una innegable importancia a corto plazo. Pero son los ciudadanos británicos quienes van a resultar más perjudicados y su aislamiento o la ilusión de recuperar, fuera de la UE, una soberanía sobre su seguridad nacional que nunca cedieron, no va a protegerlos mejor de la amenaza yihadista del terrorismo global.

La defensa y la seguridad de la UE tras el *Brexit*

Félix Arteaga

La salida del Reino Unido crea un problema de credibilidad, capacidad y liderazgo en la seguridad y la defensa de la UE.

Resumen

La salida del Reino Unido crea un problema de credibilidad, capacidad y liderazgo en la seguridad y la defensa de la UE. También crea la oportunidad para acelerar el proceso de integración de las anteriores, pero no será ni fácil ni rápido compensar las repercusiones del *Brexit* a corto y largo plazo.

Aunque el *Brexit* no afectará tanto a las políticas de seguridad y defensa de la UE como a otras políticas comunes, la salida tendrá un impacto sobre las mismas. La evaluación varía según el ámbito del análisis, defensa o seguridad, y el plazo, corto o largo. Las repercusiones sobre la UE varían según los analistas. Las más pesimistas creen que la UE perderá capacidad militar para proporcionar

seguridad internacional en su entorno y capacidad policial y de inteligencia para proteger a sus ciudadanos ante los riesgos de terrorismo y migraciones a los que se enfrenta. Por el contrario, las más optimistas ven el *Brexit* como una ventana de oportunidad para relanzar la Política Común de Seguridad y Defensa (PCSD) y progresar en la integración del espacio Schengen, acelerando las políticas e instituciones de fronteras, costas y antiterroristas de la UE.

Este ARI recoge las principales hipótesis de partida y las expectativas abiertas por el debate sobre el *Brexit*, primero, y su salida, después, desde la perspectiva de la UE.

Análisis

El Reino Unido no es –no era– un Estado más de la UE, sino una de las dos grandes potencias globales, junto con Francia, con un puesto permanente en el Consejo de Seguridad, la quinta economía global, el sexto presupuesto militar y la sexta industria de defensa del mundo. Y aunque su salida

cause mayores repercusiones sobre el futuro económico y político de la UE, su impacto sobre la seguridad y la defensa europeas va a ser también muy importante.

El Reino Unido ha mantenido un entramado de relaciones bilaterales, subregionales y multilaterales de seguridad y defensa dentro de la UE que se verán afectadas por su salida. Dentro de las relaciones bilaterales destaca la franco-británica, especialmente a partir de los Acuerdos de Lancaster House de 2010, por su nivel de ambición y el desarrollo posterior. Esa relación ha sido importante para la defensa europea, tanto por sus resultados positivos como el lanzamiento de la Política Europea de Seguridad y Defensa (PESD, o ESDP por sus siglas en inglés) en 1998 en Saint Malo como por fracasos como la aventura libia de 2011, pero no deja de ser una relación bilateral cuyos objetivos nacionales priman sobre los europeos, condicionando la cooperación industrial o inhibiendo el desarrollo de la cooperación estructurada permanente.

La relación especial del Reino Unido con EEUU también afecta a la defensa europea. Esa relación ha ido perdiendo valor para EEUU a medida que el Reino Unido ha ido recortando su capacidad militar y retrayendo su presencia al este de Suez mientras EEUU ha mantenido su hegemonía militar y desplazado su interés estratégico de Europa a Asia-Pacífico. El Reino Unido es consciente de la situación y por eso intentó

recuperar los niveles de ambición y de inversión propios de una potencia global en su última Revisión Estratégica de Seguridad y Defensa de 2015.¹

Pero ahora la relación especial se resentirá porque el Reino Unido ha perdido su valor de bisagra entre la UE y la OTAN. Cuestiones anglosajonas aparte, lo que añadía valor a la relación especial para EEUU era el control que ejercía el Reino Unido sobre el desarrollo de la defensa europea y las relaciones UE-OTAN.² Al igual que el primer ministro Blair no tuvo en cuenta el interés del presidente Clinton de preservar esa influencia cuando pactó con Francia poner en marcha la PESD en 1998, el primer ministro Cameron ha vuelto a poner en riesgo esa influencia contra el deseo del presidente Obama.

El Reino Unido ha reforzado sus relaciones con países nórdicos y afines, creando una red de unidades bilaterales y subregionales que sobrevivirán al *Brexit* aunque la pérdida de influencia en Bruselas repercutirá en su capacidad de rentabilizar esas relaciones. Pero la situación podría cambiar una vez que la Política Común de Seguridad y Defensa (PCSD) se ha liberado del freno británico que impedía su desarrollo y se podría relanzar como va a pedir la Estrategia Global de la UE que ha elaborado la alta representante. Si se produce la reactivación, el Reino Unido no estará dentro para influir en la evolución de la PCSD, y si como se espera de la próxima Cumbre

1 Véase Malcom Chalmers (2016), "Would a New SDR be Needed After a Brexit Vote?", RUSI Briefing Paper, junio, <https://rusi.org/publication/briefing-papers/SDSR-Brexit>.

2 Véase Tim Oliver y Michael John Williams (2016), "Special Relations in Flux: Brexit and the Future of US-EU and US-UK Relationships", International Affairs, nº 92, <https://www.chathamhouse.org/sites/files/chathamhouse/publications/ia/inta92-3-03-oliver%20and%20williams.pdf>.

de la OTAN en Varsovia, se refuerzan las relaciones OTAN-UE, el Reino Unido no tendrá ya la capacidad para liderar y capitalizar esa relación, lo que supondría un error estratégico impropio de la calidad prospectiva británica.

Repercusiones sobre la PCSD

Aunque a menudo se subestima, las iniciativas y medidas de seguridad y defensa de la UE se explican por la política exterior acordada entre los Estados miembros. Abandonando la UE, el Reino Unido dejará de condicionar las orientaciones políticas y estratégicas que sirven de marco a las decisiones militares, diplomáticas y económicas como las adoptadas frente a Rusia, Siria, Irán, Mali, el Sahel y tantos otros escenarios de confrontación. En su Revisión Estratégica de 2015, el Reino Unido ignoró la PCSD, ninguneando a la UE como actor estratégico, por lo que la defensa europea no podía esperar nada de la continuidad del Reino Unido. Sin embargo, la percepción internacional de la UE como actor estratégico sí que se va a resentir porque ahora se le restará al poder

militar europeo el que proporcionaba hasta ahora la capacidad nuclear, convencional y expedicionaria del Reino Unido. Una capacidad más teórica que real, porque el Reino Unido ha limitado al mínimo sus contribuciones militares a las operaciones de la UE, al contrario que ha hecho con la OTAN, pero que a ojos de la comunidad internacional proporcionaba a la UE credibilidad y talla de actor internacional.³ Además de poder militar, la potencia europea pierde una cultura estratégica –la británica– de primer orden, la de un país y una sociedad que respalda el uso de la fuerza como instrumento de la política exterior, frente a unas sociedades europeas donde priman las culturas de seguridad blandas. Una pérdida que se reflejará a la hora de adoptar decisiones sobre desplegar y usar el poder militar europeo.

Ahora le tocará a Francia cubrir el vacío de liderazgo y capacidad que deja el Reino Unido, sola o en compañía de otros países como Alemania o Polonia, pero cualquier combinación tendrá dificultades para cubrir todo el espectro de operaciones militares que demanda la autonomía europea. La



Las iniciativas y medidas de seguridad y defensa de la UE se explican por la política exterior acordada entre los Estados miembros.

³ Véase Ian Bond et al. (2016), "Europe After Brexit. Unleashed or Undone?", Centre for European Reform, abril, <http://www.cer.org.uk/publications/archive/policy-brief/2016/europe-after-brexit-unleashed-or-undone>.

probable creación de un Cuartel General Operativo, que es el fruto más inmediato para la PCSD tras la salida británica, no bastará para compensar las capacidades de proyección que se pierden con el *Brexit*.

Para hacerlo, no bastará con respaldar políticamente el aumento del nivel de ambición que va a pedir la nueva Estrategia de Seguridad de la UE, sino que los Estados miembros de la UE tendrán que aportar recursos económicos para cubrir las carencias que deja la retirada británica. Los países europeos miembros de la OTAN se han comprometido a alcanzar el objetivo del 2% del PIB en 2024, dedicando un 20% de ese porcentaje a equipamiento, con lo que se podía reforzar la defensa europea si finalmente se materializan los compromisos. Sin embargo, después del *Brexit* será mucho más difícil que puedan alcanzarlo en un entorno de mayor incertidumbre económica interna e internacional, que augura reducciones presupuestarias de defensa en un entorno de austeridad –si no de crisis– de las economías europeas.

La capacidad industrial del Reino Unido era otro activo importante de la seguridad europea con el que ya no se podrá contar tras su salida de la UE. La industria británica de la defensa ha contribuido a reforzar la base tecnológica e industrial de la UE pero tiene un enfoque global que rebasa el limitado marco del mercado europeo de la defensa. La UE trata de maximizar las oportunidades industriales de ese mercado y en los últimos años ha entrado en ebullición su política industrial pero el caldo

tardará todavía en estar listo algún tiempo. A largo plazo, la dedicación de fondos comunes a la I+D de defensa y el desarrollo de la Hoja de Ruta de la Comisión podrían reforzar la base tecnológica e industrial de la defensa europea pero ya no podrán contar con las aportaciones de la base industrial británica. Mientras tanto, el Reino Unido seguirá participando en todos los programas de cooperación bilateral o multilateral que pueda en colaboración con los países europeos, especialmente con Francia.

Repercusiones sobre el Espacio Europeo de Libertad, Seguridad y Justicia

La colaboración entre la UE y el Reino Unido en la lucha contra el terrorismo, el intercambio de inteligencia y el control de las fronteras ha beneficiado al conjunto de los ciudadanos de la UE, aunque no ha sido todo lo intensa que podía esperarse debido a la autoexclusión británica del Espacio Schengen. La cooperación en la lucha contra el terrorismo no se reducirá en los aspectos esenciales donde la seguridad del Reino Unido, o de cualquiera de los Estados miembros, afronte un riesgo particular. No es de esperar que ningún país o institución europea deniegue al Reino Unido –o viceversa– una información relevante, aunque ya no se podrán aplicar los mecanismos de asistencia, incluso militar, previstos en la cláusula de solidaridad del artículo 222 del Tratado de Funcionamiento de la UE en caso de riesgo o atentados terroristas.

No podría decirse lo mismo en cuanto al intercambio de inteligencia, que ya se

veía limitada por la preferencia británica por intercambiarla con sus cuatro socios (Australia, Canadá, EEUU y Nueva Zelanda) dentro del Acuerdo *Five Eyes*. Esta preferencia por intercambiar la inteligencia con países con los que comparten capacidad y confianza, en lugar de compartirla con cualquier miembro de la UE, reducirá las aportaciones de la inteligencia británica en situaciones que no sean críticas para la seguridad europea. Para paliarlo, la UE tendría que ampliar y profundizar la interlocución directa con los suministradores de inteligencia al Reino Unido.

A diferencia del Reino Unido, los países europeos podrán seguir aprovechando las ventajas que proporcionan los instrumentos de cooperación del Espacio Europeo de Libertad, Justicia y Seguridad (Sistema de Información de Schengen, Sistemas de Información de Europol, Eurodac u Orden Europea de Detención, entre muchos otros). Incluso reforzarlos si se acelera la construcción de ese Espacio con las iniciativas adoptadas tras las crisis migratoria y los atentados yihadistas de los últimos meses.⁴

La inmigración y las críticas a la política migratoria de la UE están detrás del éxito del *Brexit* porque contrastaban la firmeza británica en el control de sus fronteras frente al descontrol europeo. Esa percepción no es exacta en la medida que la eficacia migratoria del Reino Unido depende de la colaboración de los países europeos de origen y tránsito. Hasta ahora, el Reino Unido se ha beneficiado del Acuerdo de Dublín para retornar emigrantes ilegales y

de la cooperación fronteriza de Schengen para establecer controles en las fronteras francesa e irlandesa. Esa situación podría cambiar si la UE refuerza su política migratoria –paradójicamente en la línea dura que reivindicaba el Reino Unido– y se aplica el principio de reciprocidad desde el lado europeo. La UE podrá seguir contando con la cooperación bilateral del Reino Unido, aunque no al mismo nivel operativo e institucional que antes, con la diferencia de que ahora podrá capitalizar mejor sus relaciones policiales y judiciales con terceros países ya que el Reino Unido no podrá seguir sirviendo de enlace de terceros con la UE, como venía haciendo hasta ahora.

Conclusiones

El progreso de la defensa europea ha dependido siempre de la voluntad de los Estados miembros de la UE y, por defecto, del compromiso de EEUU con la OTAN. La salida del Reino Unido podría servir para acelerar el deseo de progresar entre los primeros hacia una defensa común si es que el Reino Unido era el único freno para ello, pero hay países europeos que confían más en la OTAN y en la relación bilateral con EEUU para su defensa colectiva, mientras que otros simplemente apuestan por la neutralidad. Y la salida británica resta apoyos a los partidarios de abandonar el enfoque de potencia civil y de poder blando para la OTAN porque pocos de sus Estados miembros comparten esa cultura estratégica.

Los valedores de una defensa común ven una oportunidad en el *Brexit* para reivindicar

4 Véase EPSG (2016), "Towards a Security Union", European Policy Strategy Center, nº 12, 20/IV/2016, http://ec.europa.eu/epsc/pdf/publications/strategic_note_issue_12.pdf.

“más Europa” y se movilizarán para elevar el nivel de ambición de la UE aprovechando la nueva Estrategia de Seguridad. La movilización rendirá frutos pero no se puede hacer más con menos y la UE ha perdido masa crítica para consolidarse como el proveedor de seguridad internacional que desea ser. Cualquiera que sea la economía de escala que provoque el relanzamiento de la PCSD, la UE ha perdido tamaño crítico, proyección estratégica y credibilidad como actor internacional. Podría compensarlo con un esfuerzo político y económico importante pero habrá que ver si las cuestiones de seguridad y defensa cuentan más en la agenda europea que otras repercusiones políticas o económicas tras el *Brexit*.

La indefinición podría prolongarse en el tiempo mientras EEUU preserve su compromiso con la seguridad europea. Pese al desplazamiento de su interés estratégico hacia Asia-Pacífico y su voluntad de delegar en sus aliados europeos el control de los conflictos en sus proximidades, EEUU ha tenido que reforzar su presencia en suelo europeo debido a la agresión rusa en Ucrania para reforzar las garantías de seguridad que la OTAN presta a los países del Centro y Este de Europa. Pero esta situación es coyuntural y no puede garantizarse a largo plazo, por lo que la UE debe prepararse para suplir un posible distanciamiento estadounidense en el futuro, igual que ahora debe prepararse para compensar la salida británica.

Paradójicamente, la salida del Reino Unido daría una mayor interlocución a la UE con EEUU y con la OTAN, reduciendo el valor “especial” de Reino Unido como mediador porque éste último no podrá postularse

como la bisagra de esas relaciones. En el contexto de incertidumbre actual, la OTAN necesita tanto a la UE como al revés, por lo que todos los análisis apuntan a un relanzamiento de las relaciones comunes.

El *Brexit* tendrá menos consecuencias para la UE en asuntos de Justicia e Interior porque la contribución del Reino Unido estaba limitada a los intereses esenciales de seguridad, y esos podrán seguir atendándose por la vía bilateral. A diferencia de la PCSD, el progreso de la seguridad interior sigue el proceso autónomo de una política verdaderamente común que no se puede modular por ningún miembro desde instancias intergubernamentales, por lo que el desarrollo de la seguridad interior de la UE depende fundamentalmente de la voluntad de sus Estados miembros, aunque esta voluntad depende –desafortunadamente– de que se sucedan las situaciones de riesgo.

Resumiendo, y con la información disponible hasta el momento, la seguridad y la defensa europeas se verían afectadas negativamente a corto plazo por la salida británica, aunque el *Brexit* no afectará al funcionamiento actual de las políticas comunes. A mayor plazo, y si la UE supiera hacer virtud de la necesidad, podría aprovechar la ocasión para reforzar su cohesión como actor estratégico, reforzar su autonomía y su credibilidad como interlocutor internacional. Pero habrá que ver si la salida británica facilita o dificulta la elección pendiente entre el corazón y la cartera que tiene estancada la defensa y seguridad y funcionando a medio gas la seguridad interior.

PUBLICACIONES MAYO - JUNIO

INFORME ELCANO DE PRESENCIA GLOBAL



Informe Elcano de Presencia Global 2016

Iliana Olivié y Manuel Gracia
Editado por: Real Instituto Elcano

La edición 2016 del Índice Elcano de Presencia Global ordena 90 países según la medida en la que los países están 'ahí fuera', moldeando y participando en el proceso de globalización. En esta edición se han incorporado 10 nuevos países (Costa Rica, República Dominicana, Etiopía, Guatemala, Kenia, Myanmar, Tanzania, Turkmenistán, Uruguay y Uzbekistán) y el ajuste de la ponderación otorgada a cada variable tras una consulta a expertos internacionales.

INFORMES ELCANO



Relaciones España - México

Coordinador: Carlos Malamud
Editado por: Real Instituto Elcano

El presente Informe Elcano se ocupa de la relación bilateral hispano-mexicana, tanto desde el punto de vista de las relaciones diplomáticas como de la mayoría de sus manifestaciones: políticas, culturales, científicas y académicas, en materia de cooperación, seguridad y defensa, y economía.

DOCUMENTOS DE TRABAJO (DT)



Las elecciones pendientes de la cooperación española

Iliana Olivé y Aitor Pérez (coords.)
DT 2/2016 (en papel) - 09/06/2016

Recopilación de los diversos análisis presentados y debatidos en un grupo de trabajo promovido por el Real Instituto Elcano y la Fundación Bill y Melinda Gates. Todos ellos vinculan desde una perspectiva política los retos de la cooperación española –esto es, las elecciones y decisiones pendientes de adoptar– con el papel de España en el mundo.

El combate a la corrupción para combatir el crimen organizado

Sonia Alda Mejías
DT 6/2016 - 09/05/2016

Cuba: preguntas y respuestas

Carlos Alonso Zaldívar
DT 7/2016 - 12/05/2016

La imagen de España en la prensa internacional: segundo semestre de 2015

Elena Sotos Olmo y Juan Antonio Sánchez Giménez
DT 8/2016 - 10/06/2016

¿Brexit? Escenarios internacionales y Gibraltar

Araceli Mangas Martín
DT 9/2016 - 17/06/2016

ANÁLISIS DEL REAL INSTITUTO (ARI)

España y la UE ante la Agenda 2030: ¿quién hace qué?

Aitor Pérez
ARI 36/2016 - 19/05/2016

Los medios de ejecución de la Agenda 2030: la contribución de España

Gonzalo Fanjul
ARI 37/2016 - 19/05/2016

Luces y sombras en la integración de los migrantes en España

Carmen González Enríquez
ARI 38/2016 - 20/05/2016

Catorce dilemas de la cooperación española en la nueva legislatura

Iliana Oliví y Aitor Pérez

ARI 39/2016 - 23/05/2016

¿Por qué Panamá no está en las listas de paraísos fiscales?

Aitor Pérez

ARI 40/2016 - 23/05/2016

¿Es España un Estado miembro especialmente incumplidor en la implementación de la legislación europea?

Javier Arregui

ARI 41/2016 - 26/05/2016

Pandemias y bioamenazas globales del siglo XXI

Juan Martínez Hernández

ARI 42/2016 - 26/05/2016

España y el 'Brexit'

Salvador Llaudes

ARI 43/2016 - 31/05/2016

Insurgencia y terrorismo en Pakistán tras la operación Zarb-e-Azb

Álvaro Vicente

ARI 44/2016 - 06/06/2016

¿Qué fue del Imperio Británico?: Reino Unido en la globalización

Manuel Gracia

ARI 45/2016 - 07/06/2016

Fourteen dilemmas for Spanish development aid in the new incoming parliament

Iliana Oliví & Aitor Pérez

ARI 46/2016 - 08/06/2016

Highs and lows of immigrant integration in Spain

Carmen González Enríquez

ARI 47/2016 (English version) - 13/06/2016

El Brexit divide las dos almas de la City de Londres

Miguel Otero Iglesias

ARI 48/2016 - 14/06/2016

¿Y si gana el "Brexit" en el referéndum?

Ignacio Molina

ARI 49/2016 - 22/06/2016

El declive de la identidad nacional española

Carmen González Enríquez

ARI 50/2016 - 29/06/2016

La defensa y la seguridad de la UE tras el Brexit

Félix Arteaga

ARI 51/2016 - 30/06/2016

Las elecciones pendientes de la cooperación española

Iliana Oliví y Aitor Pérez (coords.)

DT 2/2016 (en papel) - 09/06/2016

COMENTARIOS ELCANO

El TTIP: ¿héroe o villano?

Federico Steinberg

Comentario Elcano 18/2016 - 06/05/2016

El candidato Trump, el GOP y la campaña 2016

Carlota García Encina

Comentario Elcano 19/2016 - 12/05/2016

Nuevo gobierno en Taiwán: incertidumbre en el estrecho

Mario Esteban

Comentario Elcano 20/2016 - 25/05/2016

The EU-Algeria energy forum: a new narrative in the making or just another missed opportunity?

Gonzalo Escribano

Expert Comment 21/2016 - 06/06/2016

Brasil puede aprender de España: no demorar los ajustes

Alicia García-Herrero y Guntram B. Wolff

Comentario Elcano 22/2016 - 07/06/2016

¿Es el Espacio Económico Europeo una alternativa válida en caso de *Brexit*?

Enrique Viguera

Comentario Elcano 23/2016 - 21/06/2016

Spain's repeat elections: PP in stronger position but deadlock remains

William Chislett

Expert Comment 24/2016 - 27/06/2016

***Brexit*: menos energía para Europa**

Gonzalo Escribano

Comentario Elcano 25/2016 - 28/06/2016

***Brexit*, terrorismo y antiterrorismo**

Fernando Reinares y Carola García-Calvo

Comentario Elcano 26/2016 - 28/06/2016

La inmigración y el *Brexit*: un referéndum inútil

Carmen González Enríquez

Comentario Elcano 27/2016 - 30/06/2016

OTROS

La movilidad transnacional de los migrantes en España

Carmen González Enríquez y José Pablo

Martínez Romera

Informe - 13/05/2016

Informe Anual de Aplicación de la Estrategia de Acción Exterior 2015

26/05/2016

HM Treasury - The immediate economic impact of leaving the EU

26/05/2016

«Europa se está rompiendo por donde menos esperábamos»

Federico Steinberg

Entrevista - 27/06/2016

La reputación de España en el mundo. Country RepTrak®2016

Reputation Institute y Real Instituto Elcano

27/06/2016

Entrevista con...



Entrevista con Sonia Shah

Por Andrés Ortega

*Sonia Shah (Nueva York, 1969) es una periodista de investigación cuyo último y reciente libro **Pandemics: Tracking contagion, from cholera to Ebola and beyond** (“**Pandemias: la pista del contagio: del cólera al Ébola y más allá**”) –resultado de una exhaustiva indagación a lo largo de seis años, es decir, antes de las últimas epidemias de Ébola y Zika,– ha sido objeto de grandes elogios.*

Pregunta: El libro comienza con la forma en que los parisinos fueron infectados por el cólera en 1832. Sin embargo, el cólera sigue estando presente en el mundo. ¿Por qué?

Respuesta: Hemos tenido hasta el momento siete pandemias globales de cólera. La séptima está en curso en la actualidad; su última conquista fue Haití en 2010. El cólera explota las crisis sanitarias, mediante su difusión a través de alimentos y agua contaminada con desechos humanos. Tenemos 2,6 millones de personas en todo el mundo sin acceso a servicios de saneamiento modernos, lo que también constituye una razón importante por la que todavía tenemos el cólera entre nosotros.

P.: Dice usted que las pandemias son fruto de la conducta humana compleja (como el cambio en los hábitos alimenticios y en la manera en que los



productos se muestran en los mercados de Asia), y también que conforman la evolución de los seres humanos y sus sociedades. ¿Cómo?

R.: Alrededor del 60 por ciento de los patógenos recientemente surgidos se origina en los cuerpos de los animales. Estos microbios saltan a los seres humanos cuando las personas y los animales viven en un nuevo e íntimo contacto. A medida que las poblaciones humanas y nuestras actividades industriales se expanden, creamos más interfaces entre animales y personas, lo que proporciona más oportunidades para que los microbios animales pasen a la gente y se conviertan en patógenos. Por ejemplo, hemos destruido una gran cantidad de bosques, que eran el hábitat de murciélagos. Así que ahora en muchos sitios los murciélagos se han trasladado a los árboles de los jardines y parques. Esto ha permitido a varios microbios que viven en los murciélagos pasar a la

gente: los virus de Ébola, Marburgo, y el SARS son unos pocos.

P.: La globalización y la multiplicación de los viajes están haciendo las pandemias más universales. ¿No debe la investigación sobre la forma de evitarlos también ser más universal?

R.: Sí. Hay grandes zonas del planeta donde la investigación para rastrear nuevos patógenos es muy escasa, y donde hay muy poca infraestructura para combatir los brotes. La desigualdad y el desequilibrio son factores de riesgo fundamentales para epidemias y pandemias.

P.: La viruela ha sido erradicada. ¿Por qué ha vuelto a aparecer el sarampión?

R.: El resurgimiento del sarampión es una consecuencia de la erosión de la confianza en el sistema médico, que ha llevado a muchos a rechazar la triple vacuna vírica. En los países ricos, las personas están justificadamente preocupadas por la contaminación química generalizada y la influencia de las empresas en ella, mientras que en algunos países pobres la gente está preocupada por las políticas anti-musulmanas del gobierno de Estados Unidos. Estas legítimas preocupaciones políticas se han extendido al establishment médico y a sus productos, que son vistos como un símbolo de estos diversos problemas.

P.: ¿Hay que prestar más atención a la amenaza de las pandemias cuando se afrontan los desastres humanitarios o grandes movimientos de poblaciones como los de los refugiados de Siria?

R.: En cierto modo, sí, pero no porque los propios refugiados planteen ningún riesgo sanitario inherente. En muchos casos, los refugiados son más saludables que las poblaciones de acogida. Pero debido a

que numerosos países han cerrado sus puertas a los refugiados, muchos se ven obligados a vivir en condiciones miserables en campamentos ad-hoc, lo que les hace vulnerables a contagios y enfermedades de todo tipo.

P.: Usted propone un sistema de vigilancia mundial, una "red de clínicas" global. ¿No es lo que se está poniendo en pie, como hemos visto con la última lucha contra el brote de Ébola en Guinea, Liberia y Sierra Leona?

R.: Eso espero. Pero las noticias recientes de que la financiación del gobierno de Estados Unidos que estaba destinado a la contención del Ébola ahora se utilizará para el control del Zika apuntan a algo diferente.

P.: La crisis del Ébola ha sido controlada gracias a un esfuerzo internacional dirigido por EE UU, a pesar de que tardó en reaccionar. ¿Qué lecciones nos enseña?

R.: No creo que el brote de Ébola fuera controlado por el esfuerzo internacional. Colapsó por sí mismo tras atacar a todas las personas que pudo susceptibles de cogerlo. Cuando el ejército de Estados Unidos abrió sus clínicas de Ébola en África Occidental, quedaban ya muy pocos pacientes que tratar. De 11 clínicas, 9 no trataron a ningún paciente de Ébola.

El Ébola es fácil de limitar si los brotes se contienen temprano. No requiere medicina de alta tecnología ni infraestructuras sofisticadas. Ni siquiera necesita electricidad. Cada persona infectada tiene que ser aislada. Clínicas de atención primaria simples podrían haberlo logrado. Pero no las había en las zonas remotas de Guinea, donde el Ébola primero hizo erupción, y eran escasas en las grandes ciudades, plagadas de chabolismo

y devastadas por la guerra, en ese país, Sierra Leona y también Liberia. Un símbolo del esfuerzo internacional para establecer clínicas de este tipo de aislamiento quizá podría haber contenido la epidemia antes de que murieran 11.000 personas, pero la Organización Mundial de la Salud (OMS) retrasó el anuncio de la emergencia porque era reacia a asustar a los inversores. Lo que en parte se debe al hecho de que la OMS carece de una financiación suficiente y solo controla el 20 por ciento de su propio presupuesto. Tiene que responder a los donantes, no el público.

**P.: ¿Qué cambiaría en la OMS?
¿Necesitamos un nuevo sistema de gobernanza global en este campo?**

R.: No necesitamos tanto un nuevo sistema como reinvertir en el que tenemos. El sistema de la ONU, que incluye la OMS, ha ido progresivamente perdiendo fondos. Su presupuesto se ha reducido hasta el punto de que ya no es una agencia independiente. Eso constituye un gran riesgo para todos.

P.: ¿Cómo valora la propuesta del Banco Mundial de poner en marcha una línea de financiación para proteger a los países más pobres contra las pandemias? Esta institución afirma que de haber existido tal instrumento a mediados de 2014 y movilizado 100 millones de dólares inicialmente, podría haber limitado la propagación y la gravedad de las epidemias de Ébola diez veces. ¿Está de acuerdo?

R.: Sí. Es como una póliza de seguro. Tiene mucho sentido.

P.: ¿Nos pone en una nueva situación el descubrimiento de una bacteria, de la familia de E. coli, resistentes a los antibióticos?

R.: No hemos sido buenos administradores de los antibióticos, por lo que tenemos un problema creciente con bacterias resistentes a los fármacos. Podemos entrar pronto en una era en la que las infecciones sean esencialmente intratables. Eso tendrá un efecto enorme en la práctica de la medicina. Cirugías de rutina no valdrán la pena ante el riesgo de tales infecciones.

P.: Ahora llega el Zika. ¿Qué debe hacerse? ¿Justificaría la no participación de algunos atletas en los Juegos Olímpicos de Río de Janeiro en agosto?

R.: Zika se va a extender a lo largo de su alcance climático factible, se lleven a cabo o no los Juegos Olímpicos. Es solo cuestión de tiempo. Para la mayoría de la gente Zika no es una infección grave. Pero es peligroso para los fetos en el seno materno, por lo que sería prudente que cualquier mujer que esté embarazada o esté considerando la posibilidad de quedar embarazada (o la pareja sexual de alguien que esté considerando la posibilidad de quedarse embarazada) evitase de la mejor manera posible la picadura de mosquitos portadores del Zika. Si eso significa saltarse un viaje a Brasil, entonces deberían hacerlo.

Actividades



Actividades

Mayo - Junio

- Presentación del **Índice Elcano de Presencia Global 2016**, que contó con las intervenciones de los investigadores del Real Instituto Elcano Iliana Oliví, Manuel Gracia, Félix Arteaga y Miguel Otero-Iglesias, moderados por Emilio Lamo de Espinosa, presidente del Instituto. Desde que en 2013 se publicara su primera edición, este informe anual recoge los principales resultados del Índice Elcano de Presencia Global, una herramienta concebida para el análisis de las relaciones internacionales y de los perfiles de

presencia exterior de los países para los que se calcula. La edición de 2016 del Índice Elcano de Presencia Global ordena 90 países según la medida en la que éstos están 'ahí fuera', moldeando y participando en el proceso de globalización y da respuesta, entre otras, a las siguientes preguntas: ¿Es el mundo realmente más 'duro' hoy que hace tres años? ¿Siguen emergiendo los emergentes? ¿Ha cambiado la naturaleza y el ritmo del proceso de globalización? ¿Se estaría desglobalizando el mundo? (4 de mayo de 2016).



- Reunión de trabajo sobre “**Brexit: cuatro dilemas europeos**”, que contó con las intervenciones César Molinas y Fernando Ramírez-Mazarredo, consultores de Estrategia y Finanzas y en la que Andrés Ortega actuó como *discussant* (6 de mayo de 2016).
- Seminario “**Oportunidades y retos en el Mediterráneo occidental**”, que tuvo lugar en Sevilla y contó con la colaboración de Cajasol. Inaugurado por José Manuel García-Margallo, ministro de Asuntos Exteriores y de Cooperación, y con la participación de expertos de varios países del área, el seminario analizó tanto las oportunidades mutuas en un espacio geoeconómico estratégico, como la creciente amenaza del terrorismo yihadista en la región (10 de mayo de 2016).
- Reunión en torno al DT “**Las ciudades y la urbanización como ámbito de cooperación española entre España y China**”, de Ignacio Niño y Mario Esteban (10 de mayo de 2016).
- Nueva entrega de **Elcano Talks**, en la que intervinieron María Eugenia de la Rosa, responsable de la Web y Redes Sociales de la Representación en España de la Comisión Europea; y Gonzalo Maldonado, Digital Manager, Embajada de Reino Unido en España sobre “**Diplomacia digital: más allá de Twitter y Facebook**” (11 de mayo de 2016).
- Reunión con **Daniel Daianu**, miembro del Consejo del Banco Nacional de Rumanía y exministro de Hacienda del país, que habló sobre “*The Union under siege. What to do about it?*” (12 de mayo de 2016).
- Desayuno con **Alejandro Beutel**, *Researcher for Countering Violent Extremism, National Consortium for the Study of Terrorism and Responses to Terrorism (START)*, que habló sobre “*The US experience on Preventing and Countering Violent Extremism*” (13 de mayo de 2016).
- Segunda edición de los **Debates Elcano** que trató en esta ocasión sobre “**El futuro de Cuba ante las reformas**”. Moderado por Emilio Lamo de Espinosa, presidente del Real Instituto Elcano, contó con las intervenciones de Yoani Sánchez, bloguera y activista cubana; Carlos Alonso Zaldívar, exembajador de España en Cuba; y Carlos Malamud, investigador principal de América Latina del Real Instituto Elcano. (17 de mayo de 2016).
- Seminario “**Aplicando la Resolución 1325: el liderazgo de las mujeres, imprescindible para lograr la paz**” coorganizado por el Real Instituto Elcano y la Embajada de Suecia (26 de mayo de 2016).
- Tercero de la serie de **Debates Elcano** coorganizados por la Fundación Botín y el Real Instituto Elcano, que trató sobre



"**Reino Unido y el futuro de la Unión Europea**". Moderado por Andrés Ortega, investigador asociado del Real Instituto Elcano, contó con las intervenciones de Robin Niblett, director de Chatham House; Pedro Schwartz, presidente de la Mont Perelin Society; y Charles Powell, director del Real Instituto Elcano (30 de mayo de 2016).

- Reunión del **Consejo Científico del Real Instituto Elcano** presidido por S.M. el Rey (31 de mayo de 2016).

- Reunión con **Lourdes Casanova**, directora académica del *Emerging Markets Institute, de la Johnson School of Business de la Cornell University*, que habló sobre "Brasil, el día después" (2 de junio de 2016).

- Presentación del **Informe Elcano sobre las relaciones España-México**, que contó con las intervenciones de Emilio Lamo de Espinosa, presidente del Real Instituto Elcano; Roberta Lajous, embajadora de México en España; Trinidad Jiménez, directora de Estrategia Global de Asuntos Públicos

de Telefónica; Carlos Ávila, director para España del Grupo Alfa; y Carlos Malamud, investigador principal de América Latina y coordinador del Informe (3 de junio de 2016).

- Reunión del **Patronato del Real Instituto Elcano** presidido por S.M. el Rey (7 de junio de 2016).



- Reunión con **José Juan Ruiz**, economista jefe y gerente del Departamento de Investigación del Banco Interamericano de Desarrollo (BID), que habló sobre "Latinoamérica 2016: tiempo de actuar" (9 de junio de 2016).

- Presentación del DT "**Las elecciones pendientes de la cooperación española**", resultado del debate con diputados y partidos políticos durante la XI legislatura sobre distintos aspectos estratégicos de la cooperación española, tales como su orientación geográfica o su encaje en el conjunto de la acción exterior, entre otros.

El documento recoge los análisis de esos debates (9 de junio de 2016).

- Desayuno con **Carlos Abella**, director general de Relaciones Internacionales y Extranjería del Ministerio del Interior, que habló sobre "Políticas de la Unión Europea en materia de seguridad: terrorismo, migración y delincuencia organizada" (15 de junio de 2016).

- Organizado por el Real Instituto Elcano y la Fundación Consejo España-EEUU, tuvo lugar un desayuno con **Mo Elleithee**, director ejecutivo del Instituto de Política

y Servicio Público de la Universidad de Georgetown, que habló sobre *"Temporary Insanity? Or the New Normal? What is Going on With the US Elections?"* (21 de junio de 2016).

- Seminario sobre **"Transformaciones en el Magreb: perspectivas desde Túnez"**, coordinado por el Real Instituto Elcano y la Fundación Konrad Adenauer, el seminario contó con la participación de analistas tunecinos y europeos, empresarios y periodistas, que analizaron la actual situación en Túnez y su repercusión en su vecindario europeo y mediterráneo (24 de junio de 2016).

- Nueva edición de Conversaciones Elcano que contó en esta ocasión con la intervención de **Carlos Fernández Guerra**, director Digital y Social Media de Iberdrola (28 de junio de 2016).

- Debate sobre **"Certezas e incertidumbres en el futuro de Brasil"**. Moderados por Alicia González, corresponsal de Economía de El País, participaron Carlos Malamud, investigador principal del Real Instituto Elcano; Alfredo Arahuetes, decano de la Facultad de Económicas y Empresariales de ICADE; y Michael Reid, redactor de The Economist (28 de junio de 2016).

- Desayuno con el embajador de Colombia en España, **Alberto Furmanski**, que habló sobre "Colombia al día" (29 de junio de 2016).

- Edición extraordinaria de la serie de **Debates Elcano**, titulado **"Brexit: ¿y ahora qué?"**. En el debate se analizó el resultado del referéndum del día 23 en el que ganó la opción de la salida del Reino Unido de la UE (30 de junio de 2016).



Conectados



Conectados

Diplomacia digital: más allá de Twitter y Facebook – Elcano Talks

STORIFY

En la 12ª edición de Elcano Talks; María Eugenia de la Rosa, responsable de Comunicación Digital de la Comisión Europea en España, y Gonzalo Maldonado, Digital Manager de la Embajada del Reino Unido en España, compartieron su visión y experiencias sobre la importancia de una estrategia de comunicación para una diplomacia digital efectiva. <http://www.blog.rielcano.org/diplomacia-digital-mas-alla-de-twitter-y-facebook-elcano-talks/>

 **Exteriores** 
@MARECjob

Acercar la toma de decisiones y desarrollar contenidos de valor añadido: objetivos de la #DiplomaciaDigital @EugeniadelaRosa #elcanotalks

 **Diana Barrantes**
@DianaBarrantes

Bien visto: promover por #RRSS debates legislativos europeos previos a votación, para q ciudadano pueda dar su opinión #Bravo! #elcanotalks

 **Yolanda Román**
@yolanda_román

Retos para hacer #diplomaciadigital en instituciones políticas: racionalizar temas emocionales / acercar temas técnicos #elcanotalks

 **Eugenia de la Rosa**
@EugeniadelaR

#elcanotalks "lo que hace buena una campaña de comunicación digital son los partners" @gmaidonator

 **Maria Solanas**
@Maria_SolanasC

#elcanotalks @EugeniadelaR : "la Comisión Juncker, mucho más política, impulsa una comunicación estratégica, con objetivos temáticos claros"

 **Teresa Larraz**
@LaTeresa

@EugeniadelaR de @UEmadrid en #elcanotalks; En la #DigitalDiplomacy hace falta 1 pizca de osadía y ganas de innovar

 **Myriam Redondo**
@gibogrens

.@gmaidonator: por @ukinspain pasan temas desde el terrorismo hasta Magaluf. Pasando por #Shakespeare. #elcanotalks.

 **UK in Spain** 
@ukinspain

@SimonManleyFCO: La diplomacia digital nos permite llegar a nuevas audiencias de una forma más directa #elcanotalks

TUITS DESTACADOS



Política Exterior
@PolExt



El mundo que nos descubre el IEPG 2016 de [@rielcano](#) es un mundo más duro: la proyección económica y militar crece. [#PresenciaGlobal](#)



Diana Barrantes
@DianaBarrantes



¿[#Brexit](#) o [#Bremain](#)? Acontecimientos y documentos clave, herramienta fundamental para no perderse nada por [@rielcano](#)



Gonzalo Escribano
@GonzEscribano



JM García-Margallo [@MAECgob](#) en seminario [@cajasol](#) [@rielcano](#) [#MedOccidental](#) debe promover la integración regional



Consejo España-EEUU
@FondoConEspEEUU



C.Powell [@rielcano](#) en foro [@AmChamSpain](#) "en elecciones EEUU se juegan dos visiones globalismo versus aislacionismo"



Miguel Otero
@mtole



Escuchando a [@yoanisanchez](#) hablando sobre el presente y futuro de [#Cuba](#). Un privilegio poder tenerla aquí [@rielcano](#).



CIECODE
@CIECODE



Agradecemos a [@rielcano](#) invitación para presentar las herramientas [@proyectoavizor](#) y [@TIPI_Ciudadano](#) [#thinktanks](#) [#transparencia](#) [#información](#)



Gonzalo Fanjul
@GonzaloFanjul



Esto es resultado d una conversación fascinante impulsada x [@rielcano](#). Ideas para romper el bloqueo d la cooperación



Marta Garcia Bruno
@MartaGBruno



Brexit en la agenda pero que no se nos olvide Grecia. Artículo de [@Steinbergf](#) realinstitutoelcano.org/wps/portal/web ... vía [@rielcano](#)



Maria Solanas
@Maria_SolanasC



Estupendo análisis de mi colega [@_ignacionmolina](#) sobre el auge de la extrema derecha en [#Austria](#) en [@EI_Intermedio](#) [@rielcano](#)



Embajada de Suecia
@EmbajadorSuecia



[#Aplicando1325](#) seminario con [@rielcano](#) en residencia sueca. El caso de Colombia. [@SweMFA](#)



Emma Nilénfors
@nlenfors



[@AmbassadorLena](#) menciona la necesidad de incluir a los jóvenes en construcción de paz. [@rielcano](#) [@EmbajadorSuecia](#) [@Maria_SolanasC](#)



Aitor Urrusolo
@aitor_urrusolo



 no es estado que más incumple las normas comunitarias pero tampoco es un alumno ejemplar [@rielcano](#)



EuroEFE
@euroefe



El referéndum británico permitirá crear una nueva agenda. Encuentros en [@rielcano](#) con [@RobinNiblett](#) y [@CharlesTPowell](#)



Casa de S.M. el Rey
@CasaReal



El Rey, en La Granja para la reunión del Consejo Científico de [@rielcano](#) [@realessitios](#) casareal.es/ES/Actividades ...

 **Cristina Manzano**
@ManzanoC

Estupenda charla hoy con @lourdescasanova sobre #Brasil, con @esglobal_org @rielcano @CarlosMalamud

 **Salvador Llaudes**
@sllaudes

Second day of the TEPSA Pre-Presidency Conference. Proud of representing @rielcano here in Bratislava.

 **Rosario G. Crespo**
@Rosa_GC

"Estamos a punto de cumplir 50 años de relaciones #EspañaMexico continuas" Carlos Ávila @rielcano

 **Cinco Continentes**
@5continentes_RS

#Europa. Debate sobre la amenaza del yihadismo con @carolagc13 @rielcano Jean-Pierre Filiu y Alejandro Alvar González en @5continentes_RS

 **Charles Powell**
@CharlesTPowell

El #EquipoElcano está hoy en #Bruselas, impulsando un nuevo proyecto de investigación @rielcano

 **Cinco Continentes**
@5continentes_RS

.@wizma9: "la clave es el partido que está en el poder, aunque la situación entre #China y #Taiwán no son tan tensas" @rielcano

 **Federico Steinberg**
@SteinbergF

Hoy escribo sobre la transparencia y el control democrático del #TTIP con @sllaudes en @rielcano
realinstitutoelcano.org/wps/portal/web ...

 **Haizam Amirah Fdez.**
@HaizamAmirah

En seminario sobre transición en #Túnez y las transformaciones en el #Magreb, organizado por @RIElcano y @KAS_Madrid

 **Iliana Olivie**
@iolivie

Plan Nacional de Desarrollo de #México incluye Índice @rielcano de #PresenciaGlobal como indicador de seguimiento: pnd.gob.mx

 **Salvador Llaudes**
@sllaudes

Esto de Félix Arteaga, mi colega del @rielcano, sobre la #EUGlobalStrategy es muy muy recomendable. Very bad timing.

Con el patrocinio de



AIRBUS
GROUP

ATLANTIC COPPER

BBVA



INDITEX



MUTUA MADRILEÑA



renfe



Consejo Asesor Empresarial

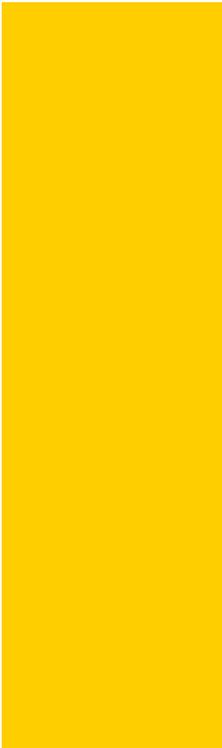


endesa



Con la colaboración de









REAL INSTITUTO
elcano
ROYAL INSTITUTE

Estudios internacionales y estratégicos
International and strategic studies

Número #14 Mayo - Junio 2016

Real Instituto Elcano

www.realinstitutoelcano.org

www.blog.rielcano.org

www.globalpresence.realinstitutoelcano.org

info@rielcano.org

Teléfono: 91 781 67 70

C/ Príncipe de Vergara, 51. 28006 Madrid

