

Revista **elcano**

Número #20 | Mayo - Junio 2017



Publicaciones

Discovering the Mediterranean

La UE y América Latina

¿Alguien dijo política industrial?

África: prioridad estratégica

What does NATO need to 'project stability' in its neighbourhood?

Argelia: reformar antes de que las demandas se vuelvan revolucionarias

Energy and the climate in 2017

El gasto de defensa en España

Crossing the red line: how Russian interference in Western democracy is backfiring

Euro-red(Es) cultural(Es)

The Trump effect on EU-China relations

The new silk roads

The Paris Agreement after Trump

El *Defence Package* de la Comisión

The joint sovereignty proposal for Gibraltar: benefits for all

La geopolítica de la energía vuelve al Golfo, razón Qatar

How can a military conflict in the Korean Peninsula be avoided?

El impacto del *Brexit* para el presupuesto de la UE

Spain: absence of anti-European and xenophobic views

EEUU y Rusia, enemigos íntimos

¿Tiene futuro el orden liberal internacional?

Entrevista con...

Catherine Samba-Panza

Conectados

Elcano en las redes sociales

Actividades

Reunión del Consejo Científico del Real Instituto Elcano

Conversación con David H. Petraeus

Coordinadora: María Dolores de Azategui

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

ISSN: 2341-4006

Depósito Legal: M-14968-2014

En este número...

La importancia del Mediterráneo para Europa; las relaciones Unión Europea – América Latina; África como prioridad estratégica; Qatar y la geopolítica de la energía, o el Acuerdo de París después de Trump son algunos de los temas recogidos en el apartado de **Publicaciones**, junto a otros como las redes culturales europeas; el efecto Trump en las relaciones UE-China; las relaciones entre Estados Unidos y Rusia y el futuro del orden liberal internacional.

Andrés Ortega, investigador senior del Real Instituto Elcano, **entrevista** a Catherine Samba-Panza, abogada y política independiente que fue designada de forma interina presidenta de la República Centroafricana.

Entre las **Actividades** organizadas en este bimestre cabe señalar las reuniones del Consejo Científico y del Patronato del Real Instituto Elcano, bajo la presidencia de SM el Rey; la conversación con Paula Dobriansky y Ana Palacio sobre Trump y el papel de EEUU en el mundo, así como con el general (r) David H. Petraeus sobre la evolución de la política exterior y de seguridad de EEUU; los debates “Venezuela: salidas para una crisis”; “Las elecciones británicas y el *Brexit: what next*”; los seminarios “Cumbre CELAC-UE” y “*Peace and stability in the Korean Peninsula*”; y las presentaciones de la 7ª oleada del Barómetro Imagen de España (BIE) y del Informe Elcano de Presencia Global 2017. El Instituto recibió, entre otras, la visita de Noureddine Boutarfa, ministro de Energía de Argelia; Ibrahim Al-Jaafari, ministro de Asuntos Exteriores de Irak; y José Juan Ruiz, *General Manager & Chief Economist* del BID.

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

Contenidos





Publicaciones

- 7** Discovering the Mediterranean
Ignacio Molina
- 11** La UE y América Latina
Luis Simón
- 14** ¿Alguien dijo política industrial?
*Eduardo Fernández-Arias,
José Juan Ruiz y Ernesto Stein*
- 23** África: prioridad estratégica
Ildelfonso Castro
- 28** What does NATO need to 'project stability' in its neighbourhood?
Rubén Díaz-Plaja
- 36** Argelia: reformar antes de que las demandas se vuelvan revolucionarias
Dalia Ghanem-Yazbeck
- 46** Energy and the climate in 2017
Gonzalo Escribano & Lara Lázaro
- 60** El gasto de defensa en España
Enrique Fojón Lagoa
- 68** Crossing the red line: how Russian interference in Western democracy is backfiring
Ulrich Speck
- 71** Euro-red(Es) cultural(Es)
David Márquez Martín de la Leona
- 81** The Trump effect on EU-China relations
Mario Esteban
- 88** The new silk roads
Mario Esteban
- 90** The Paris Agreement after Trump
Lara Lázaro
- 93** El *Defence Package* de la Comisión
Luis Simón
- 96** The joint sovereignty proposal for Gibraltar: benefits for all
Martín Ortega Carcelén
- 105** La geopolítica de la energía vuelve al Golfo, razón Qatar
Gonzalo Escribano
- 108** How can a military conflict in the Korean Peninsula be avoided?
Félix Arteaga & Mario Esteban
- 117** El impacto del *Brexit* para el presupuesto de la UE
Mario Kölling
- 129** Spain: absence of anti-European and xenophobic views
Salvador Llaudes
- 132** EEUU y Rusia, enemigos íntimos
Mira Milosevich-Juaristi
- 138** ¿Tiene futuro el orden liberal internacional?
Charles Powell

Entrevista con...

- 151** Catherine Samba-Panza

Actividades

- 159** Reunión del Consejo Científico del Real Instituto Elcano

Conversación con David H. Petraeus

Conectados

- 165** Elcano en las redes sociales

Publicaciones



Discovering the Mediterranean (and tapping into its pro-European attitudes)

Ignacio Molina

The group of seven southern EU countries that recently held a summit in Madrid was founded slightly over three years ago in Brussels. Specifically, the founding took place on 16 December 2013, when the Foreign Affairs Ministers of Cyprus, Spain, France, Greece, Italy, Malta and Portugal met on the sidelines of a Foreign Affairs Council session at the Permanent Representation of Cyprus to create an informal forum for exchanging views on matters related to the integration process.

At that time, although Mario Draghi had already uttered his 'whatever it takes' to save the euro and a coalition government had just been formed in Germany promising less austerity, the economic situation of the southern members of the Eurozone was dire. In Greece (which ended 2013 with -3.9% growth), Portugal (-1.4%) and

Cyprus (-5.4%) the memos in circulation gave sustenance to the idea of suspended sovereignty; Spain (-1.2%) had also received funding for a bank bail-out while the social-democrat governments of Italy (-1.9%) and France (+0.3%) were evidently incapable of coping with the rigid management of the debt crisis set by Berlin. The weakness also translated into a high degree of political instability on the domestic front, with the rise of populists on the left and right who were sharply critical of the EU, and a clear erosion of diplomatic influence, even in Paris, at a time when major risks and crises were building up in the Mediterranean (the wars in Syria and Libya being the most striking cases in point).

It is important to place this extremely delicate founding moment in context in order to understand that the group came into being with a deliberately low profile, which was maintained until September of 2016. By then only three ministerial meetings had been held, at a rate of one a year (in Alicante in April 2014, in Paris in February 2015 and in the Cypriot city



Spanish diplomacy and the Eurocracy have discovered that the South also exists and that developing this forum of Mediterranean member states can even be highly positive.

of Limassol in February 2016) and some members' hesitant commitment to the forum had already become evident. The Spanish case is particularly interesting, with a centre-right government that preferred to eschew excessive association with the most vulnerable Eurozone countries or ideological formulations that could place it in opposition to Chancellor Angela Merkel. Indeed, the Minister for Foreign Affairs and Cooperation himself, who had organised the first meeting in 2014, presented the Alicante gathering as an occasion for talking solely about the shared challenge of immigration, while the 2015 Annual Report on Foreign Activity –the only one published to date– does not even mention the group, referring to it only very obliquely in an appendix (which lists the journeys undertaken by the then Minister, García-Margallo), where the Paris gathering is mentioned as a meeting on issues of neighbour relations. Even when Prime Minister Alexis Tsipras took the step of summoning the seven national leaders to the first summit, held in Athens on 9 September 2016, Prime Minister Rajoy preferred to decline on the grounds that he was serving in a caretaker capacity (although this status did not prevent him from attending the

Bratislava summit for the EU-27 a week later).

In barely seven months, however, the group has acquired unexpected consistency, which has assuaged misgivings in Madrid and elicited the interest of the other member states, the institutions and many observers. After almost a decade in which the mere idea of a southern periphery was stigmatising (in a sense this continues to be the case in light of the recent statements made by the head of the Eurogroup, Jeroen Dijsselbloem), Spanish diplomacy and the Eurocracy have discovered that the South also exists and that developing this forum of Mediterranean member states can even be highly positive. And this is not withstanding the fact that, placing a premium on geographical rigour, the second summit, held on 28 January this year in the quintessentially Atlantic city of Lisbon, decided to ditch the initial label of Mediterranean Group (shortened to 'Med Group', which bore such a similarity, incidentally, to the derogatory 'Club Med') and adopt the neutral name of Southern European Union Countries, albeit without Croatia or Bulgaria.

The politicisation and acceleration of the group's work has come about at surprising speed (with no fewer than three summits in six months and a fourth announced for the coming autumn in Cyprus), at a rate that almost matches the rhythm of the European Council. The cause of such frenetic activity can be traced to at least three factors. First there is the British withdrawal, a development that has raised what were originally ministerial meetings to the level of summits, and which obliges reflection on the future and involves a redistribution of power in the EU. Secondly, and directly connected to the first, there is the debate about multiple speeds, both among member states and in terms of focusing on specific policies for which Brussels perceives that there is more European added value. In this context, the renewed activity of other member state subgroups has not passed unnoticed (such as the four members of the Visegrád Group, but also the Benelux countries, the Baltic trio and the Scandinavian countries), which have sensibilities that differ from the southern countries on such key issues as the external border and governance of the euro. Lastly, the rosy economic outlook almost all its members are now enjoying has also helped, undermining the idea that had prevailed until recently that they were condemned to decline because of divergence from the northern creditors: the growth forecast this year is 3.7% for Malta, and rather more than 2.5% for Cyprus, Spain and Greece; in Portugal and France meanwhile it will be around 1.6%, the average figure for the Eurozone (the only bad forecast belongs to Italy, which will not reach 1% and remains the lowest ranked of all EU countries).

It is true that the group's impetus has on two occasions originated from the not very powerful capitals of the eastern Mediterranean –Nicosia in 2013 and Athens in 2016– which are the ones most in need of an additional multilateral instrument in the EU, but Paris, Rome and Madrid have also been looking favourably on this mechanism for increasing their influence. Ultimately, these three on their own do not account for the 35% of the population at which the blocking minority in the Council is set (whereas the seven account for 38.53%). The potential emerges even more clearly by bearing in mind that when the UK leaves the EU the group's votes will account for almost 45% of the total, that three of them will soon make up the quartet of largest states (already trialled in Versailles) and that one of its members forms part of the crucial Franco-German axis. In short, if it sets its mind to it, it seems likely that the group will be able to mould the debate on the future of Europe in a decisive way and even put specific initiatives in motion, including in the sphere of appointments. As numerous empirical studies have shown (for example the one carried out by Daniel Naurin just before the crisis began), the construction of coalitions between the states' representatives on the Council is influenced by the factor of geographical-cultural proximity and there is a clear propensity for the southern countries to align with each other. Hence, improving coordination on shared issues and managing differences will benefit the seven and also the EU itself, which for many years has been weakened on its southern flank; it is possibly one of the areas that has been most positive about integration and continues

being so, despite the crisis, which has tested its pro-European mettle. This was evident from the Madrid Declaration, approved at the summit on 10 April, which included explicit support for Michel Barnier and the European Commission in the recently-begun negotiations with London, a call to make swifter progress on banking union and for solidarity on immigration, and where interesting proposals in the social arena were also unveiled: namely educational integration and in the fight against unemployment. References to foreign policy and security issues (such as condemnation of the latest terrorist attacks, understanding for the US airstrike in Syria, support for the negotiations on the unification of Cyprus and the wish to strengthen European defence) show that the group, in whose ministerial meetings High Representative Mogherini has hitherto participated, may also facilitate decision-making in the context of the CSFP.

Clearly it would be wise not to exaggerate the importance of the group: it is obvious that none of the smallest members, and certainly not Spain, Italy and above all France, will place the group at the centre of their European strategies ahead of other bilateral considerations, especially with Berlin, or allow it to replace alternative

formulations entirely (such as the Weimar Triangle for France, the dialogue between the six founding members for France and Italy, and the 5+5 group in the sphere of Western Mediterranean security, which excludes Greece and Cyprus). It is also wise to warn of the dangers of an EU fragmented into rigid geographical subgroups, with opposing outlooks. But in terms of what has so far emerged from the South, although it still needs confirmation in the wake of the French elections and greater institutionalisation (under the auspices of COREPER or the area Councils), it should be greeted as an interesting development that if anything will help the institutions. It will also contribute to the declared aim that Spain and its way of conceiving integration should carry more weight, finally enabling Spain to acquire the protagonism that befits it in the emerging post-Brexit Europe. Madrid now seems to want to forget its fear of being linked to the rest of the indebted periphery – a fear that has lasted seven years – and may wish to complete its policy of sealing EU alliances, aspiring to a role of voicing the concerns of the South. It is both a more interesting and more complicated role than the exclusively reactive approach to Berlin (and Paris) that has been taken in recent times.



If it sets its mind to it, it seems likely that the group will be able to mould the debate on the future of Europe in a decisive way.

¿Eslabón débil o tierra de oportunidad? La UE y América Latina

Luis Simón

La Estrategia Global Europea de 2016 hace referencia a la existencia de un “espacio atlántico ampliado”, que comprendería los continentes europeo, africano y americano, y promete el establecimiento de asociaciones “más intensas” entre la UE y América Latina. Sin embargo, y a pesar de su dinamismo demográfico, su peso económico y los muchos lazos históricos y culturales que la unen a Europa, América Latina ha sido hasta ahora el eslabón más débil de la política exterior y de seguridad de la UE.

¿Debe uno tomarse en serio los cantos de sirena de la Estrategia Global Europea respecto a la necesidad de reforzar los vínculos entre la UE y América Latina? ¿Hasta qué punto es incluso deseable para la UE destinar muchas más energías de las actuales a sus relaciones con los

países latinoamericanos, dada la ola de incertidumbre e inestabilidad que azota a Europa y a su vecindario inmediato, y la escasez de recursos destinados por los europeos a la política exterior?

Cualquier reflexión sobre las oportunidades y riesgos que una mayor implicación en América Latina ofrece a la UE debe situarse en su debido contexto histórico y geopolítico, y debe tener en cuenta una serie de ideas fuerza.

La primera es el hecho de que Europa y los países de América Latina y del Caribe (ALC) están unidos por fuertes vínculos de carácter orgánico, avalados por el hecho de que ambas regiones comparten lenguas, marcos jurídicos, sistemas de valores, estructuras institucionales e identidades comunes. Estos vínculos orgánicos e historia común facilitarían enormemente la cooperación y el diálogo entre ambas regiones. Si bien no hay que menospreciar la existencia de numerosos obstáculos para una mayor cooperación política entre ambas

regiones, cabe señalar el carácter más bien contingente de dichos obstáculos, frente al carácter orgánico de los vínculos que unen a Europa y América Latina. En este sentido, es importante resaltar la idea de que América Latina constituye una parte indispensable de la civilización occidental y europea. Así, al igual que desde la antigüedad hasta 1492, la península ibérica era *Finisterre*, ese Extremo Occidente lo constituye hoy Latinoamérica.¹

La segunda es que América Latina, en tanto que tierra de oportunidad, constituye una fuente de profundidad y perspectiva estratégica para Europa y para Occidente. Esta es una idea clave, a la que debería prestarse más atención en Europa y en el resto de Occidente. Dicha idea cobraría más relevancia si cabe en un mundo caracterizado por lo que algunos expertos en Relaciones Internacionales han denominado “el auge del resto” (*the rise of the rest*);² un fenómeno que se supone amenaza la supuesta supremacía global de la que el Occidente norte-atlántico ha venido disfrutando en los últimos siglos, tanto en el plano normativo como en el material. Europa debe, por tanto, apreciar a América Latina como un activo estratégico, no sólo a la hora de preservar y promocionar valores comunes, de carácter universal (como la libertad, la democracia o un mundo basado en normas), o ante posibles amenazas o desafíos de carácter no territorial en ámbitos como el ciber-espacio, el espacio o relacionadas con el medio ambiente, sino también a la hora de afrontar desafíos territoriales de índole propiamente geopolítica.

En este sentido, la tercera idea fuerza estaría relacionada con las oportunidades que ofrece la cooperación entre Europa y América Latina a la hora de desarrollar los recursos de la cuenca atlántica, un área que ofrece un enorme potencial demográfico, económico, energético y medioambiental, a menudo ignorados por los cantos de sirena que anuncian que el futuro no está en el Atlántico sino en el Pacífico. El futuro no está determinado: europeos y latinoamericanos se deben a sí mismos construir un futuro en el que el mundo atlántico (su mundo entroncado) continúe ocupando un papel central.

La cuarta es el hecho de que la creciente importancia geopolítica, geoeconómica y estratégica del espacio Asia-Pacífico no hace sino resaltar el potencial de América Latina, y el valor que esta región tiene para Europa y para Occidente, dada su condición de región “pacífica”. Dicha condición está avalada por un pasado rico en intercambios económicos, culturales y diplomáticos entre América Latina y la región Asia-Pacífico. En este sentido, la expedición de Magallanes y Elcano y el subsiguiente sistema de convoyes del imperio español conocido como “El Galeón de Manila” atestiguan una historia de más de 250 años de intercambios entre el Extremo Oriente e Hispanoamérica (y, por tal conducto, Europa) de oeste a este a través del Pacífico, destacando la centralidad de México y Perú en lo que algunos expertos consideran como el primer proceso de globalización de la historia.

1 Alain Rouquié (1987), *Amérique latine. Introduction à l'Extrême-Occident*, Editions du Seuil, Paris; traducción al español (1989), Editorial Siglo XXI, México DF y Buenos Aires.

2 Fareed Zakaria (2011), *The Post-American World Rise of the Rest*, W.W. Norton & Company Inc.

Tras la reciente celebración del 60º aniversario del Tratado de Roma, la UE no parece estar pasando por su mejor momento. Los últimos años han sido testigos de una serie de reveses para la estabilidad europea y para la UE en particular, incluyendo la crisis económica y financiera de 2008 (que ha generado una serie de dudas respecto a la sostenibilidad y el futuro del euro), la anexión rusa de Crimea, la creciente inestabilidad en Oriente Medio y el Norte de África, el auge de tendencias populistas en varios estados miembros, el rebrote del terrorismo en suelo europeo, o la decisión del Reino Unido de abandonar de la UE. Estas crisis se han sucedido bajo un trasfondo de cambio estructural en el contexto internacional, protagonizado por el auge de Asia y el progresivo desplazamiento del centro de gravedad geo-económico y geo-político mundial del Atlántico (donde ha estado en los últimos 500 años) al Pacífico, de Europa hacia Asia. Se plantean, por tanto, dudas acerca del futuro económico y político de Europa, así como en torno al desarrollo de la política exterior y de seguridad de la UE.

Ante semejante contexto, América Latina, hasta ahora considerado como el eslabón más débil de la política exterior europea, se presentaría como una tierra de oportunidades. Por un lado, como tierra de oportunidad económica para los europeos. Por el otro, una mayor cooperación entre Europa y América Latina será clave para reivindicar la importancia de un espacio atlántico ampliado, y para explotar el potencial económico, demográfico y energético y medioambiental de dicho espacio. Finalmente, Latinoamérica ofrece a Europa un punto de entrada adicional al mundo del Pacífico, como ya lo hiciera antaño para los antepasados iberoamericanos. En este sentido, los lazos históricos, políticos y culturales que unen a Europa con las Américas, ofrecen a la UE una serie de ventajas competitivas a la hora de reforzar su papel en la región, y de estrechar sus vínculos con los países de ese crisol. España debe, dentro de la UE, actuar como punta de lanza en esa relación por su impronta histórica que, a pesar de todo, sigue en nuestros días.

¿Alguien dijo política industrial?

Eduardo Fernández-Arias, José Juan Ruiz y Ernesto Stein

Este trabajo presenta el marco conceptual con el que el Banco Interamericano de Desarrollo (BID) viene acercándose a la nueva generación de Políticas de Desarrollo Productivo (PDP) que están apareciendo en América Latina.

Resumen

La Gran Recesión de 2008 y sus impactos sobre las tasas de crecimiento potencial de la economía global han dado un impulso al estudio de las razones que subyacen la desaceleración de la productividad. Los múltiples análisis hubieran podido seguir alimentando debates con poca repercusión social directa si los ciudadanos no hubieran manifestado su hastío por la incapacidad exhibida por la mayoría de las economías del mundo para recuperarse plenamente de la explosión de aquella burbuja. La exigencia de respuestas inmediatas a lo que se percibe como erosión de los niveles de bienestar ha generado un renovado interés por las políticas industriales. Esta contribución presenta el marco conceptual con el que el Banco Interamericano de Desarrollo (BID) viene acercándose a la nueva generación de Políticas de Desarrollo Productivo (PDP) que están apareciendo

en América Latina. Las dos grandes aportaciones del trabajo del BID son, la primera, que el énfasis debe ponerse tanto en el contenido de las políticas como en la calidad de las instituciones que tienen que gestionarlas, y, la segunda, que dado que las PDP son locales, de lo que se trata no es de copiar e importar best practices sino de conseguir best matches, la mejor combinación entre las capacidades institucionales y las intervenciones posibles, porque la experiencia enseña que ir más allá de lo que se puede gestionar conlleva riesgos exorbitantes de captura, corrupción y fracaso.

Análisis

“Productivity is nothing, but in the long run is everything”

—Paul Krugman, *The Age of Diminishing Expectations* (1984)

La frase que abre esta contribución la escribió Paul Krugman en 1984 en su profético libro *La era de las expectativas decrecientes*. Durante los siguientes 25 años pocos economistas y políticos le prestaron mucha atención, pero desde hace algunos años la situación ha cambiado radicalmente: la desaceleración de la productividad domina buena parte del debate y la investigación económica tanto en los países

desarrollados como los emergentes. El BID hizo una destacada contribución al debate en los países emergentes cuando en 2010 tituló su Informe Anual “La era de la productividad”¹ y atribuyó al lento crecimiento de la productividad total de los factores buena parte de la responsabilidad de la no convergencia de América Latina a los niveles de bienestar de los países desarrollados.

La Gran Recesión de 2008 y sus impactos sobre las tasas de crecimiento potencial de la economía global –entre 2008 y 2016 el 97% de las economías desarrolladas y el 71% de las economías emergentes² han registrado una reducción de sus tasas de crecimiento a largo plazo– han dado un nuevo impulso al estudio de las razones que subyacen la desaceleración global de la productividad. Como era previsible, gracias a ello hemos mejorado nuestra comprensión del fenómeno.³

De entrada, hay un más que interesante debate sobre la medición de la productividad –una variable no directamente observable– que aporta razones no desdeñables para argüir que simplemente se mide mal, particularmente en el sector servicios, que ya representa más de dos

terceras partes del valor del PIB de la mayoría de las economías. Si esto fuese cierto, aunque la productividad “medida” crezca poco, lo importante es lo que va a pasar en el futuro promisorio de la IV Revolución Industrial.

Frente a los “optimistas” tecnológicos –aquellos que sostienen que la economía digital y la inteligencia artificial van a mejorar radicalmente nuestros niveles de bienestar, si bien también traerán cambios drásticos en las oportunidades de empleo de aquellos que acumulan bajos niveles de capital humano–⁴ están los “optimistas contingentes” como Robert Gordon⁵ que señalan que, contrariamente a lo que proclaman los gurús de Silicon Valley, nuestra época es un período de limitado progreso tecnológico “auténtico”, un sentimiento que Peter Thiel sintetizó en un lamento: “estábamos esperando coches voladores y lo que hemos obtenido son 140 caracteres”. La consecuencia es que, si bien la sustitución de empleos humanos por robots será limitada, el crecimiento de la productividad también será mediocre y no se registrará un aumento significativo en la mediana de ingresos reales de los ciudadanos.

1 BID. Carmen Pages (ed.), *La era de la Productividad. Como transformar las economías desde sus cimientos*. Washington 2010, http://www.iadb.org/research/dia/2010/files/DIA_2010_Spanish.pdf.

2 Tomamos como proxy del Pib potencial la tasa de crecimiento a siete años vista que estima el World Economic Outlook del IMF en sus ediciones de octubre de 2008 y 2016. De las 31 economías desarrolladas analizadas, solo Dinamarca experimenta un aumento de su crecimiento potencia, del 1.6% a 1.8%. De las 142 economías en desarrollo y emergentes, 32 registran aumentos y 8 mantienen su crecimiento potencial. India, Filipinas y Argentina se encuentran entre las economías que mejoran, mientras que China, Brasil y Rusia están entre las que empeoraron. En promedio, tanto los desarrollados como los emergentes ven como su tasa de crecimiento a largo plazo se reduce en un punto porcentual llevando a que las medianas de crecimiento potencial se sitúen en 1.9% y 4%. respectivamente

3 Kemal Derviş y Zia Qureshi, *Brookings Institution, The productivity slump—fact or fiction: The measurement debate*. <https://www.brookings.edu/research/the-productivity-slump-fact-or-fiction-the-measurement-debate/>

4 Klaus Schwab, 2016. *World Economic Forum. The Fourth Industrial Revolution: what it means, how to respond to it*. <https://www.weforum.org/agenda/2016/01/the-fourth-industrial-revolution-what-it-means-and-how-to-respond/>

5 Robert J Gordon *The Rise and Fall of American Growth: The U.S. Standard of Living since the Civil War*. Princeton University Press, 2016

Otros notables economistas han anticipado crecimientos grises a largo plazo con argumentos muy diversos. La hipótesis de *Secular Stagnation* desarrollada por Larry Summers⁶ apunta a que la menor propensión a invertir de la Nueva Economía y la mayor propensión a ahorrar tienden a generar un exceso de ahorro agregado que deprime la demanda, reduce el crecimiento y la inflación, y reduce el nivel de tipos de interés reales. Kenneth Rogoff llega a conclusiones similares gracias a su hipótesis del exceso de deuda, al igual que hace Ben Bernanke con su hipótesis de “exceso de ahorro” y Paul Krugman con su trampa de la liquidez.

Desde la microeconomía, la disciplina más vibrante de los últimos años, los estudios apuntan a que los poco inspiradores datos agregados de productividad ocultan comportamientos empresariales muy heterogéneos dentro de cada sector. La OCDE ha estimado que entre 2001 y 2013, en un conjunto de 24 países y a un nivel de desagregación de dos dígitos, mientras que el percentil del 5% de las empresas más eficientes fue capaz de mejorar anualmente su productividad en un 2,8%, el 95% restante de las compañías lo hicieron un mero 0,6%.⁷ Las razones de esta discrepancia son múltiples: tamaño de la empresa, acceso a la tecnología, la calidad y cantidad de capital humano, el acceso a la financiación, el liderazgo empresarial o la existencia de barreras a la difusión de las buenas prácticas de las compañías de frontera.

En general, los estudios sugieren que si la economía opera con reglas que propician que dentro de cada sector las empresas menos productivas sean sustituidas por mejores compañías, y si los recursos humanos, financieros o de capital que se liberan se resignan a actividades de elevada productividad, el resultado neto, tautológicamente, es positivo. Pero si la destrucción creativa se restringe –o directamente se impide– y si los recursos pueden seguir siendo usados por las empresas zombis, el crecimiento global de la productividad agregada puede ser muy decepcionante. Dani Rodrik recordaba hace poco un aforismo de Avinav Dixit que resume elegantemente todo ese cuerpo de investigación micro: “*The world is second best, at best*”.

Todo lo anterior hubiera podido seguir alimentando debates más o menos académicos, con poca repercusión social directa, si los ciudadanos no hubieran manifestado su hastío por la incapacidad exhibida por la mayoría de las economías del mundo para recuperarse de la recesión que empezó hace ya ocho años. En algunos casos, la reacción ha sido aún mayor porque los votantes no han olvidado qué provocó la recesión, qué políticas se ensayaron para salir de ella y cómo se repartieron los costes. El *Brexit*, la elección de Trump o la sobrecogedora expectación con la que desde hace ya rato se sigue cualquier proceso electoral son potentes ejemplos de la deriva de las sociedades occidentales –cada una con sus matices y

6 Larry Summers, *The Age of Secular Stagnation: What It Is and What to Do About It*. Foreign Affairs. February 15, 2016.

7 Andrews, Criscuolo, Gal. 2017. The productivity slowdown's dirty secret: A growing performance gap. <http://voxeu.org/article/productivity-slowdown-s-dirty-secret-growing-performance-gap>

singularidades— hacia una creciente desconfianza institucional, una mayor polarización social, un marcado apetito por romper con consensos compartidos durante décadas y una impaciente exigencia por respuestas inmediatas a lo que perciben como erosión de sus niveles de bienestar.

Barclays caracterizó este movimiento como la “Política de la Rabia”⁸ y estimó que su concreción política era el colapso del centro político. Desde el pasado mes de noviembre contamos con decenas de análisis sobre las consecuencias económicas y sociales de la des-industrialización, la pérdida de poder negociador de los sindicatos, la destrucción del empleo manufacturero, el lento crecimiento de los salarios reales, el aumento de la desigualdad y la precaria sostenibilidad medioambiental. Y el corolario de la mayor parte de ellos es que la presente inestabilidad es el reflejo de un extendido malestar con el modelo de globalización de las últimas tres décadas y media.

Aunque la academia insista —correctamente— en las ventajas del mercado y del libre comercio, aunque recupere temas como el impacto de la desigualdad sobre el crecimiento e identifique como causante del malestar social la ausencia de políticas públicas que hubieran debido compensar a los perdedores de la liberalización,⁹ a medida que pasa el tiempo lo que queda en el ambiente es que para salvar el orden abierto de post-guerra —e incluso a la democracia— lo que se necesita, además de más transparencia y menos corrupción, es

una redefinición de la globalización y más políticas industriales.

De qué estamos hablando

Oír hablar de la necesidad de que vuelvan las políticas industriales no es nada original. Lo sorprendente es que se hable del retorno de unas políticas que nunca se fueron. En todas las economías del mundo han existido políticas industriales bien mediante la provisión de bienes públicos, bien bajo la forma de subsidios, exoneraciones fiscales, créditos blandos, aranceles o restricciones a la competencia, o bien, en el caso más extremo, a través de empresas u organismos de titularidad pública.

Justificar con razones económicamente sólidas la existencia de estas intervenciones nunca ha sido un problema analítico. El mecanismo de mercado tiene fallos de coordinación, asimetrías de información e ineficiencias que potencialmente conducen a asignaciones ineficientes de los recursos y a niveles de utilidad sub-óptimos que pueden ser corregidas a través de la intervención. El problema es que en el debate “Mercado vs. Estado” la ideología —o la incompetencia— suelen acabar encontrando vías tortuosas para impedir que argumentos basados en la evidencia permitan diferenciar entre las buenas y las malas intervenciones. Entre las buenas y las malas políticas industriales.

Para abordar ese tema, el BID, retomando la agenda que había iniciado en 2010 con su informe sobre productividad, decidió en

8 Barclays. Thinking Macro. The Politics of Rage <https://www.investmentbank.barclays.com/our-insights/politics-of-rage.html>

9 Dani Rodrik es el economista que más tiempo y de forma más convincente ha alertado sobre los riesgos que comportaba la hiper-globalización sobre la democracia, la estabilidad social y la eficiencia económica. Ver, Has Globalization Gone Too Far?. Washington, DC: Institute for International Economics; 1997 o The Globalization Paradox: Democracy and the Future of the World Economy. New York and London: W.W. Norton; 2011.

2014 ofrecer una nueva mirada al marco conceptual de la nueva generación de Políticas de Desarrollo Productivo (PDP)¹⁰ que comenzaba a aparecer en América Latina.

El punto de partida del análisis era un doloroso contraste: en los últimos 50 años América Latina no había sido capaz de converger en términos de renta *per cápita* con los países más desarrollados. Aunque en relación a 1960 la renta *per cápita* de la región en dólares constantes se había multiplicado por 4,5, en 2012 la brecha de ingreso *per cápita* relativo frente a los estadounidenses era un 13% mayor que la que padecían sus abuelos. Entre tanto, Singapur, que en 1960 tenía una renta equivalente a la que tenía Ecuador, había convergido a la renta de EEUU; Corea, que en los años 60 era igual de próspera que Brasil, tenía ya un 66% de la renta norteamericana; y China, que partía de una renta inferior a los 1.000 dólares, en dos décadas había llegado al promedio latinoamericano de los 15.000 dólares *per cápita*.

¿Cómo explicar el fracaso relativo de unos y el afortunado éxito de los asiáticos?

Durante algún tiempo el consenso fue que el enemigo de la convergencia real de América Latina era su inestabilidad macroeconómica. La sucesión de crisis financieras, fiscales, cambiarias e hiperinflaciones hacía

inimaginable el crecimiento sostenido. Mientras no se restaurase la estabilidad, nada bueno se podía esperar. Se crearon instituciones, se mejoraron las políticas y tras muchos costes y esfuerzos los fundamentos macro de la región mejoraron muy notablemente. Entonces, se constató que la estabilidad macroeconómica era una condición necesaria pero no suficiente de la convergencia real.

El foco de las políticas públicas se desplazó hacia el potencial productivo de la región. Mientras que Asia había reducido a dos tercios su brecha de productividad relativa frente a EEUU, América Latina la había aumentado en alrededor de un 75%. ¿Por qué? Las razones eran variadas: los niveles de desigualdad, la informalidad del mercado de trabajo –algo más de la mitad de los latinoamericanos empleados trabajan en la economía informal–, el tamaño de las empresas, las deficiencias de la salud y la educación, la falta de infraestructuras, la inseguridad ciudadana, la debilidad institucional y la corrupción eran factores que lastraban el crecimiento. Muchos de esos estudios han sido la base de las propuestas de reformas estructurales y políticas públicas recientemente ensayadas en la región.

Pero había otra diferencia que potencialmente tenía poder explicativo: mientras que las políticas activas de desarrollo productivo tuvieron un gran

10 Crespi, Gustavo; Fernández-Arias, Eduardo; Stein, Ernesto H. 2014. ¿Cómo repensar el desarrollo productivo?: Políticas e instituciones sólidas para la transformación económica. IADB. Washington DC, 2013. <https://publications.iadb.org/handle/11319/6634>

protagonismo en el despegue de Asia, por el contrario, fueron activamente marginadas en América Latina dado su estruendoso fracaso histórico unas décadas antes. Esas políticas, en lugar de acelerar la convergencia real, en las décadas intermedias del pasado siglo fueron fuente de inestabilidad macroeconómica, de malas asignaciones de recursos, de corrupción y de captura del Estado por parte de los buscadores de rentas.

La pregunta que el BID se hizo en su análisis de 2014 era si se podían repensar las políticas y las instituciones de desarrollo productivo para acelerar la transformación de la estructura productiva del continente. El objetivo no era una vuelta al pasado, ni presentar un recetario de políticas, ni mucho menos compilar un listado de “mejores prácticas” de aplicación inmediata sin tener en cuenta las necesidades y singularidades de cada economía.

Lo que se proponía era situar en el centro del debate económico la mejora de la productividad en economías abiertas para, sin apriorismos y con evidencia sólida, discernir si existía un espacio para que el Estado, el sector privado y la cooperación entre ambos propiciaran la adopción de políticas activas que tuvieran objetivos claros, con resultados que se pudieran medir y que estuvieran diseñadas, gestionadas y evaluadas por instituciones transparentes con capacidad de defenderse de la captura por parte de los buscadores de renta.

Un marco conceptual

En la opinión de muchos de los expertos que acompañaron el debate, la contribución más destacada del informe fue proporcionar un marco conceptual claro para discriminar entre las buenas y las malas políticas.

La primera dificultad que tienen las PDP se adivina tan pronto se repasa en el amplio espectro de políticas que pueden ser catalogadas como tales. El BID pensó que era imprescindible reconocer esa diversidad y clasificar las posibles políticas de una forma que ayudara a pensar con claridad y rigor. Su propuesta fue una matriz 2x2 construida en torno a dos dimensiones de las PDP: la primera, el tipo de bienes o servicios que incorpora, discriminando si son bienes o *inputs* públicos –de los que nadie puede ser excluido– o si se trata de intervenciones de mercado como un activo real o financiero, subsidios, exoneraciones fiscales o protección comercial; y la segunda dimensión era si el alcance de las intervenciones era transversal –afectando a todos los sectores o al menos no discriminando entre ellos– o vertical, porque genera beneficios a un único y específico sector.

En ese espacio el BID propuso una triple pregunta aplicable a todas las posibles variantes de PDP:

- ¿Qué tipo de falla de mercado se intenta corregir?
- ¿Qué instrumento es el mejor para conseguir el anterior objetivo?
- ¿Tiene el país las instituciones necesarias

como para implementar la política en cuestión de manera adecuada?

La relevancia de cada una de esas preguntas es muy distinta en los cuatro posibles cuadrantes que definen la matriz. Pocas dudas caben cuando estamos en el cuadrante I porque allí de lo que se trata es de políticas de provisión de bienes públicos puros: por ejemplo, reformas que reducen las cargas regulatorias o recortan los costes de cumplimiento. La ventanilla única es un ejemplo paradigmático. Si acaso, la pregunta relevante es el diseño del instrumento.

Las intervenciones en el cuadrante II típicamente buscan estimular ciertas actividades de manera transversal, tales como la inversión en I+D, en entrenamiento laboral o en maquinaria y equipo, a través, por ejemplo, de subsidios o exoneraciones impositivas. Mientras en casos como la inversión en I+D o el entrenamiento laboral hay externalidades obvias que justifican una intervención –por ejemplo, la empresa puede formar trabajadores que luego se mueven a otras empresas– no está claro que las haya en relación con la inversión en maquinaria, donde típicamente el empresario que invierte se puede apropiar de los frutos de su inversión. Y si no hay una falla de mercado clara, no se justifica la intervención.

Por eso, en este cuadrante la pregunta clave es qué falla de mercado se pretende corregir. En esto, la precisión es mucho más deseable que la generosidad. Y una vez que se cuenta con una identificación precisa y clara, el siguiente paso es elegir el mejor instrumento, algo que no es un tema menor.

Si se acepta que en el caso del gasto de I+D la justificación de intervenir descansa en la convicción de que más innovación generará externalidades positivas para otros actores y por tanto para el conjunto de la economía, estimular las actividades de innovación con más probabilidades de generar derrames debería ser la prioridad. El BID encontró examinando la experiencia de América Latina que el gasto en I+D colaborativo era, desde esa perspectiva, preferible al gasto en empresas individuales, que los subsidios con contrapartida (matching grants) eran preferibles a los incentivos fiscales y que esquemas para condicionar las ayudas –por ejemplo, a que el beneficiario compartiera su conocimiento adquirido– pueden ser un elemento importante de una política de innovación.

En el cuadrante III ya nos metemos en el terreno más complejo de las políticas verticales. En ese cuadrante la clave estará en el mecanismo de selección de los sectores a considerar y priorizar, en la identificación de los bienes públicos sectoriales a proveer y, sobre todo, en los mecanismos institucionales que se establezcan para garantizar la coordinación interna entre los diversos agentes públicos que pueden verse involucrados –ministerios y agencias sectoriales– y el sector privado. Intervenciones en este cuadrante incluyen cosas tan dispares como la provisión de control fitosanitario para los sectores de frutas y hortalizas, una campaña de promoción del país para atraer el turismo extranjero, un laboratorio de ensayo y certificación de madera para uso estructural, o una ley de biotecnología que permite que se desarrolle el sector.

La experiencia latinoamericana sugiere que, aun cuando estas políticas benefician ciertos sectores específicos, no tienen por qué ser arriesgadas desde el punto de vista de la captura y la búsqueda de rentas si están bien diseñadas e implementadas. Es más, creemos que estos bienes públicos verticales deben estar en el corazón de una política industrial moderna. Ejemplos recientes que vale la pena mencionar incluyen las Mesas Ejecutivas peruanas (por ejemplo, la del sector forestal en la que se identifican y resuelven obstáculos al desarrollo del sector) y el Fondo de Inversiones Estratégicas del Ministerio de Economía de Chile, cuyo papel es financiar bienes públicos sectoriales que se identifican en ejercicios de *roadmapping* público-privados.

El cuarto cuadrante es el realmente controvertido. Ahí de lo que estamos hablando es de usar regulación o recursos públicos para apoyar sectores específicos e incluso empresas específicas, con el consiguiente aumento de los riesgos de captura por parte de los buscadores de rentas. Aquí están buena parte de las viejas políticas industriales que desalientan la productividad y con las que habría que acabar. Esas políticas que ofrecen rentas o protección a sectores no competitivos en el mercado, pero que por su capacidad de *lobby* y de corrupción se han asegurado rentas que reducen el bienestar colectivo. La protección del arroz en Costa Rica o de la industria electrónica de Tierra del Fuego en Argentina son sólo un par de ejemplos claros de que las viejas políticas industriales están

vivitas y coleando. Además, políticas que apoyan sectores o empresas no competitivas desalientan el proceso de destrucción creativa al que hacíamos referencia más arriba, preservando los recursos productivos allí donde no deberían estar, en lugar de facilitar su reasignación a sectores y firmas con mayor potencial.

Pero también están aquí políticas que han apostado por el desarrollo de sectores estratégicos y que han sido exitosas, aportando a la diversificación y la transformación productiva. Ejemplos incluyen el desarrollo de la industria del salmón en Chile, la aeronáutica en Brasil y los dispositivos médicos en Costa Rica. Dados los riesgos de búsqueda de rentas en las intervenciones en este cuadrante, la fortaleza institucional para aislar los procesos de decisión de las presiones de los grupos de interés –y para desactivar rápidamente apuestas que no funcionan– es un elemento fundamental en este cuadrante.

Pero la investigación del BID sugiere que la diversificación y la transformación productiva también se pueden estimular con políticas horizontales, ya sea alentando la aparición de pioneros exportadores, o fortaleciendo ecosistemas de emprendimiento –por ejemplo, estimulando el desarrollo de incubadoras, aceleradoras y la industria de capital de riesgo–, de manera que sean estos actores privados, y no el Estado, quienes seleccionen los proyectos más prometedores y canalicen sus recursos financieros y gerenciales para ayudar a que se desarrollen.

Lo más interesante es que aun dejando al mercado que seleccione las empresas más productivas e innovadores, el éxito no está garantizado. Lo que hace falta es que las empresas crezcan y eso no siempre ocurre ni en América Latina ni en España. Mientras que una empresa típica en EEUU, 40 años después de su creación es ocho veces mayor que las empresas que sólo tienen cinco años, en México el diferencial de tamaño es de sólo el doble. Sin cambios en ese patrón, es poco probable que las PDP puedan realmente mover la aguja de la productividad. El tamaño realmente importa.

Conclusiones

Hay dos grandes aportaciones del trabajo del BID que no deberían caer en saco roto.

La primera es que el énfasis en el contenido de las políticas es similar a la importancia que se atribuye a las instituciones que tienen que gestionarlas. Aunque se identifique con precisión la falla de mercado a resolver, aunque se pueda seleccionar el instrumento óptimo para hacer la intervención, si no se cuenta con la institución adecuada la recomendación es olvidar la PDP y usar los recursos para crear el ámbito en el que el sector público y privado colaboren y creen la gobernanza adecuada para hacerse responsable de la PDP. Es una recomendación muy poderosa.

La segunda es que de lo que se trata no es de copiar políticas que han tenido éxito en otros países o lugares. Las PDP son locales, porque dependen del contexto legal, económico y cultural en el que deben desarrollarse. Por eso el concepto de “buenas practicas” es una mala brújula. De lo que se trata no es de importar prácticas, sino de conseguir la mejor combinación de capacidades existentes y de políticas. No se puede ir más allá de lo que realmente se puede gestionar, a menos que se quieran correr riesgos exorbitantes de captura, corrupción y fracaso. Por ello, experimentar y expandir las capacidades acumuladas también es un camino al posible éxito.

No es fácil hacer PDP. Pero quizá el tiempo ha llegado para ensayar nuevos enfoques. Limitados, prudentes y con la mira puesta en la ganancia de productividad. Los desafíos del entorno reducen el coste de experimentar y aprender... sin olvidar lo mucho que en el pasado nos costó equivocarnos en este campo tanto por exceso como por defecto.

África: prioridad estratégica*

*Ildfonso Castro***

Hoy la prioridad estratégica de España es Europa, que ha pasado de ser política exterior a política doméstica. Es difícil imaginar un proyecto colectivo como país fuera de la UE: preservar su unidad y su fortaleza es esencial para España.

Ahora bien, el principal desafío estratégico de nuestra Política Exterior de mañana es África. Y mañana ha llegado. En 2050 habrá 2.400 millones de africanos, mayoritariamente jóvenes. En Europa seremos 700 millones, algo más envejecidos. Al sur del Mediterráneo millones de jóvenes estarán buscando la forma de ganarse la vida y prosperar, como hacen todos los jóvenes en todas partes. Si la encuentran, contribuirán a su propio bienestar y a la riqueza del continente. Si no la encuentran, florecerá la inestabilidad política y social y probablemente los conflictos.

África como riesgo/amenaza

Tenemos que cambiar la forma de ver África. En 2000 el *Economist* llamó a África Subsahariana *the hopeless continent*. Una fuente de guerra, dictaduras, genocidios, enfermedades y pobreza. La respuesta fue la cooperación al desarrollo, y eso

hizo España junto a sus socios europeos. África era vista como un riesgo –algunos lo presentan como una amenaza– cada vez más directo y claro a medida que aumentaba la presión migratoria. La inestabilidad africana resultó ser exportable por vía marítima, en frágiles cayucos.

La respuesta exigía ir más allá de la cooperación al desarrollo, y eso es lo que se hizo. España reforzó las embajadas de la región, se negociaron nuevos marcos de diálogo político y las fuerzas armadas y de seguridad españolas incrementaron su presencia en ámbitos multilaterales y bilateralmente con el objetivo de apoyar la estabilidad.

España era uno de los pocos países que sufría este fenómeno. No había antecedentes comparables y tuvimos que desarrollar un modelo propio basado en la colaboración en pie de igualdad con los gobiernos africanos sin dar lecciones, creando confianza para reemplazar una situación perjudicial para ambas partes por una mutuamente beneficiosa.

Esto se hizo –y se hace– colaborando en materia de seguridad, reforzando las propias capacidades africanas, utilizando las

* Discurso de inauguración de la conferencia internacional “África en la perspectiva del G20”, celebrada en Madrid el 27 de abril de 2017.

** Ildfonso Castro es secretario de Estado de Asuntos Exteriores.

herramientas de la cooperación al desarrollo para crear alternativas a la emigración y cooperando con las policías locales para desmontar las redes de tráfico de personas. El éxito de este enfoque integral es tratar las causas profundas del problema colaborando con los países de origen y tránsito. Hay que trabajar cotidianamente y a largo plazo. Mucho de lo que España aprendió hace algunos años tuvo que reaprenderlo el resto de Europa con la crisis de Libia. La UE ha adoptado progresivamente las principales líneas del modelo español. España tiene otra ventaja sobre algunos países europeos: la xenofobia no tiene cabida en la sociedad española y, por ello, tampoco en la vida política. Ello es un bien en sí mismo y además permite trabajar a largo plazo, sin atajos.

África como oportunidad

Año 2050: 2.400 millones de africanos carentes de canales para expresarse políticamente, emplearse productivamente y desarrollarse como personas. Es la visión de "África como riesgo".

Yo veo África como oportunidad. Según el Banco Mundial, entre 2000 y 2010 África creció a un promedio del 5,4%. Desde 2010, con el fin del superciclo de las materias primas, esa tasa de crecimiento cayó al 3,3% de media, frenado sobre todo por las economías del norte de África, pero sigue por encima del crecimiento de las economías desarrolladas. El FMI predice para África un crecimiento medio del 4,3% en los próximos cinco años. Además, las nuevas tecnologías le permiten a África saltarse etapas del desarrollo y vencer

algunas de las limitaciones que le imponen su geografía y sus débiles infraestructuras. África crece y lo hace de forma sólida y cada vez más diversificada. Quizá les sorprenda: España comercia más con África que con América Latina.

África es la próxima frontera de la globalización. Su abundante mano de obra joven la convierte en el candidato ideal para competir con Asia por el liderazgo manufacturero global. Empieza a haber deslocalización hacia África. Su abundancia de tierra cultivable no trabajada ofrece otra oportunidad más. Los propios africanos tienen clara estas oportunidades, plasmadas en la Agenda 2063, y han desarrollado un plan de infraestructuras, con el respaldo del Banco Africano de Desarrollo y la propia UA, para integrar a África en las cadenas globales de valor.

Saludamos que Alemania haya hecho de África la prioridad de su presidencia del G20 y ha anunciado un "Plan Marshall para África" haciendo hincapié en las oportunidades que el continente presenta. África es el continente que más rápido se urbaniza: en los próximos 10 años: 187 millones de africanos se mudarán a las ciudades, donde su productividad media es tres veces mayor que en el campo y se integrarán en la creciente clase media africana. Estas tendencias explican por qué el consumo privado ha crecido al 4,2% en los últimos cinco años, superando el crecimiento de la propia economía. Más de 400 empresas africanas facturan por encima de los 1.000 millones de dólares al año.

Si todas estas tendencias continúan, podemos imaginar un continente que en 2050 no será un riesgo sino que será capaz de absorber la energía de la joven población africana –incluidas las mujeres que deben tener un mayor protagonismo– y transformarla en prosperidad y bienestar para esa misma población y para la de sus socios comerciales. Sería, igualmente, un enorme nuevo mercado para nuestras empresas, a unos pocos kilómetros de distancia.

Alternativa inevitable: amenaza u oportunidad

No podemos ser tan optimistas como para pasar directamente del enfoque de “África como riesgo” al enfoque de “África como oportunidad” sin paradas intermedias. Creo que ahora mismo la visión debe ser la de “África: riesgos y oportunidades”. Ninguna de las visiones se ha impuesto, pero es previsible que una de las dos sea preponderante en los próximos 30 años. Huelga decir cuál de las dos visiones prefieren los propios africanos y, por supuesto, España.

Como decía antes, a pesar del rápido incremento de la inmigración nuestro país no ha producido partidos xenófobos, por lo que debemos, colectivamente, felicitarnos. Pero no significa que seamos inmunes al populismo: si no somos capaces colectivamente de materializar la oportunidad que supone África, se hará realidad su potencial riesgo. La inestabilidad y la presión migratoria darán alas a los que creen que podemos aislarnos del mundo

y a los que predicán la intolerancia. Los problemas de África son los problemas de España. Construir la España que queremos implica necesariamente ayudar a los africanos a construir la África que ellos desean. Debemos tomar el tren de África como oportunidad o nos arrollará lo que los pesimistas llaman África como amenaza.

Ese es el desafío estratégico para España y para Europa. Nadie alberga dudas sobre el enorme crecimiento de la joven población africana. Eso supone un caudal de energía imparable. Si logramos canalizarlo, convertirá África en la próxima dinamo del planeta.

No es imposible: paralelismo con América Latina, papel de España

¿Cómo acompañar a África hacia ese futuro deseado? No faltarán los escépticos. Un repaso rápido: la deuda externa supera el 50% del PIB. El 48% de la población está por debajo de la línea de la pobreza. Hay guerras en tres países y conflictos armados en otros cinco, y regímenes autoritarios en 11 países, de los que la mitad son dictaduras militares. Desde luego que el panorama no es alentador. Lo que pasa es que lo que he descrito no corresponde a la situación actual de África, sino a la de América Latina a comienzos de los ochenta.

En realidad, la situación actual de África es algo mejor. Su deuda externa es similar, en torno al 50% del PIB; su crecimiento es superior al que registraba América Latina en los ochenta. Según el Banco Mundial, en 2012 la población bajo el umbral de

la pobreza en África era del 43%, menos del 48% que registraba América Latina en 1990. Hay conflictos en el continente, subsisten regímenes autocráticos en varios países, pero en los últimos meses hemos visto desarrollos positivos: el autócrata de Gambia cedió el poder tras perder unas elecciones y Somalia ha elegido a su primer presidente democrático. Mucho se debe a los propios africanos y a sus organizaciones regionales como la CEDEAO y la UA.

De hecho, se podría argumentar que el desafío era mayor en América Latina en los 80. El marxismo y la Guerra Fría alimentaban los conflictos. El narcotráfico tampoco facilitó la tarea. Es cierto que en África tenemos el problema del yihadismo y del cambio climático. En cualquier caso, en América Latina 35 años después las dictaduras han ido desapareciendo y los regímenes populistas dejan paso a sociedades más abiertas. La pobreza ha caído al 28% en 2014. Una clase media pujante y urbanizada ha transformado América Latina, que es tierra de oportunidad que las empresas españolas saben aprovechar.

Si se pudo hacer en América Latina, ¿es posible hacerlo en África? Ya hemos visto que las condiciones son similares o incluso un poco mejores. Los propios africanos son conscientes del desafío y han desarrollado su Agenda 2063, su hoja de ruta para llevar a cabo esa transformación. España y Europa debemos emplearnos a fondo para hacer realidad una África próspera.

Líneas básicas de una política exterior hacia África

África necesita lo mismo que todos: niveles mínimos de seguridad; respeto de los derechos humanos y de las reglas democráticas; y erradicación la pobreza. Y sobre eso construir institucionalidad.

Seguridad: ahí está el creciente papel de nuestras Fuerzas Armadas y de Seguridad en misiones en África. Un ejemplo reciente es GAR SI Sahel, un proyecto europeo liderado por nuestra Guardia Civil. Desplegaremos más de 500 guardias civiles para formar a sus homólogos en esos cinco países.

A largo plazo sólo la participación política y la defensa de los derechos humanos garantizan una estabilidad verdadera. La democracia es el mejor baluarte contra los extremismos.

La cooperación al desarrollo es un instrumento clave, pero por sí sola no puede impulsar el crecimiento económico sostenido. Se requieren instituciones abiertas a la competencia, al comercio y a la inversión, capaces de movilizar los recursos de los propios países y de atraer los de otros. La UA así lo ha reconocido en su propia hoja de ruta y desde España apoyaremos sus esfuerzos para crear un marco estable, seguro y propicio a la inversión. Incrementar la renta per cápita es la mejor cooperación al desarrollo y ampliar la clase media es defender la democracia.

España tiene importantes activos que aportar a África. Nuestra sociedad civil es extremadamente dinámica, y apuesta por “África como oportunidad”. Unas 600 empresas españolas están implantadas en África subsahariana y 1.500 tienen actividad comercial en la región. Entre 2010 y 2014 el número de empresas instaladas en el continente se ha multiplicado por siete. Tenemos instituciones como Casa África, que ahora cumple 10 años y realiza una gran labor de diplomacia pública. Es necesario que nuestros centros de pensamiento, como este mismo Real Instituto Elcano, presten más atención a África; este seminario es una buena noticia y espero que sigan por este camino, realizando su perfil africano. Y, por supuesto, es necesario elevar el perfil africano en la administración y en ello estamos trabajando, se lo garantizo. Durante cinco años fui el consejero diplomático del presidente del Gobierno y les aseguro que, para él, África es prioritaria: cree en una visión positiva de África; África como oportunidad.

Conclusión: de nosotros depende

Rara vez tenemos la oportunidad de reconocer las encrucijadas de la Historia. Habitualmente pasan bastantes años hasta que los historiadores logran señalar el momento preciso en que las cosas podían haber sido de otro modo. Hoy conocemos el desafío histórico que África nos planteará en los próximos años. De nosotros depende colaborar decididamente para que África persevere en sus esfuerzos y logre convertirse en un continente de oportunidades, dinamismo, crecimiento, estabilidad, democracia y prosperidad.

Por eso empezaba estas palabras diciendo que África es el principal desafío estratégico que enfrentaremos en el futuro y por eso he tratado de explicar por qué creo que España –y Europa– pueden ser actores relevantes a la hora de construir el futuro que los africanos persiguen y merecen. Tenemos experiencia en desafíos similares y nos va casi tanto en la apuesta como a los propios africanos. Queremos ser sus socios en pie de igualdad, sin cargas históricas ni agendas ocultas. Queremos lo mismo que ellos. Su éxito será nuestro éxito.

What does NATO need to 'project stability' in its neighbourhood?

Rubén Díaz-Plaja¹

At NATO's Warsaw Summit in 2016, allied leaders announced not only major changes to their collective defence posture but also their commitment to 'projecting stability' beyond their borders.

Summary

NATO's commitment to 'project stability' constitutes an important step in the Alliance's ongoing adaptation to an increasingly convulsive security environment in the European neighbourhood. This ARI will take stock of NATO's 'projecting stability' agenda, outline some of the potential challenges associated with it and identify some of the initiatives the Alliance can build on. To do so, it will provide an overview of some of the main decisions taken at the Warsaw Summit, analyse how they matter in the context of the Alliance's stability agenda and discuss the potential of partnerships and capacity building in particular.

Analysis

The many faces of NATO's 'projecting stability' agenda

At Warsaw, Allied leaders declared that 'if NATO's neighbours are more stable, NATO is more secure', highlighting the interdependence between Allied security and that of the wider European neighbourhood. As part of this approach, Allied leaders decided on a series of immediate steps: they agreed to step up in-country capacity building efforts in countries to the South of NATO; offer enhanced assistance to Georgia and Ukraine; launch a new maritime security operation in the Mediterranean (Operation Sea Guardian); and provide AWACS support to the Global Coalition to Counter ISIL. Therefore 'projecting stability' is in part an agenda of tangible projects, activities and operations designed to shape and influence the stability of NATO's immediate security environment.

In this context, what is interesting about this approach is that 'projecting stability' is seen as a spectrum of engagement,

¹ The views expressed in this paper are solely the authors.

running from partnerships with key states, including capacity building, to crisis management measures relying on military capabilities. This represents an innovation, given the distinction made in NATO's 2010 Strategic Concept between the core tasks of Collective Defence, Crisis Management and Cooperative Security. Allied leaders have set themselves the objective of thinking holistically across these tasks and using NATO's instruments in a more coherent manner. In order to do this, it is necessary to make sure that institutions, processes and working cultures are able to support a whole-of-NATO approach.

In line with this, Allied Heads of State and Government also tasked work to review whether NATO's institutions and processes are adequate to this ambition, looking at how efforts could become 'more sustainable, better organised and supported', 'with adequate and sustainable resources and structures'. Therefore, 'projecting stability' also opens up an agenda of institutional change within NATO –to which we will return below–.

Why 'projecting stability' matters

To understand why this approach matters we need to look at the wider context. Ever since Russia's annexation of Crimea in 2014, NATO has been paying increased attention to high-end, collective defence

responsibilities –and updating capabilities and plans to meet these responsibilities after more than two decades of expeditionary operations–. Initiatives like the Readiness Action Plan and Very High Readiness Joint Task Force (adopted at the Alliance's 2014 Summit in Wales) and the Enhanced Forward Presence (adopted at the 2016 Warsaw Summit) bear witness to the Alliance's ability to adapt its collective defence posture to the current threat environment and to strengthen deterrence. However, some observers have speculated whether this change in posture or 'pivot' towards deterrence and defence might not spell a more inward-looking, fortress-like NATO, ie, less deployed out of area and less interested in engaging its partners.²

The Warsaw commitment to 'project stability' counters this 'fortress NATO' narrative. Notwithstanding the renewed importance of defence and deterrence in the context of the Warsaw summit, NATO leaders also chose to make 'projecting stability' one of the summit's key themes. In fact, the Alliance recognises that it does not have the luxury of being able to choose one over the other. As argued by Secretary General Jens Stoltenberg at Harvard University in September 2016, NATO is now in a phase in which it has to undertake *both* collective defence *and* crisis management and partnerships.³

² See, for instance, Markus Kaim (2017), 'Reforming NATO's partnerships', *Stiftung Wissenschaft und Politik Research Paper*, January, https://www.swp-berlin.org/fileadmin/contents/products/research_papers/2017RP01_kim.pdf; and Trine Flockhart (2015), 'Preparing for NATO's Warsaw Summit', *Danish Institute of International Studies Report*, 2015, http://pure.diis.dk/ws/files/368155/DIIS_RP_2015_16_WEB.pdf.

³ 'The Three Ages of NATO', speech by the NATO Secretary General, Harvard University, 23/IX/2016, http://www.nato.int/cps/en/natohq/opinions_135317.htm.

NATO is not merely 'rewinding the clock' to Cold War-style collective defence and deterrence in the European continent, ie, by abandoning more than 25 years of experience in cooperative security and crisis management out of (NATO) area. In fact, the Alliance's emphasis on stability is a tacit recognition of the dangers that can come from state weakness or collapse. In this context, the Warsaw Summit also presided over the Alliance's commitment to look both at its Eastern Flank and its Southern neighbourhood.

One interesting development in NATO's agenda is the increasing association of the 'projecting stability' theme with the Southern neighbourhood. Traditionally, NATO's efforts to 'project stability' through partnerships and defence reform have focused on Eastern Europe and the former Soviet Union. This has not gone away: at Warsaw, the Allies agreed on new steps to support Ukraine and Georgia build up their capabilities and resilience. However, since the so-called Arab Spring, NATO has seen a gradual but steady increase in work with its Middle East and North Africa partners. A lot of this has been through the channels of its individual partnerships with countries in NATO's Mediterranean Dialogue. For instance, since 2014 Jordan has been one of the first recipients of an integrated package of defence capacity building (DCB) consisting of enhanced training, assistance and advice.

Many of NATO's southern partners have also been brought together in a new partnership forum, the Interoperability Platform, which

is designed to maintain and deepen operational connectivity between NATO and its partners for future crisis and stability operations.

The Warsaw decisions confirmed this trend and produced new initiatives such as the launch of a training and capacity building activity in Iraq. Building on this trend, the Allies and Kuwait inaugurated earlier in 2017 a centre in Kuwait to serve its Gulf partnerships. Some of these decisions show the Southern neighbourhood's newfound importance in the context of the Alliance's stability agenda.

What NATO can build on

NATO is not a stranger to 'projecting stability'. Indeed, the Alliance can point to a strong, post-Cold War track record of contributing to stabilisation beyond its core task of collective defence. Its crisis management operations in Bosnia, Kosovo and Afghanistan (plus Iraq until 2011) were essentially stabilisation missions, often with a strong training component. Furthermore, NATO has more than a quarter of a century's experience in advising, supporting and mentoring partner states to achieve defence and institutional reform, build capabilities and strengthen interoperability. Its network of partners is now more than 40 strong, and reaches around the world. Beyond political dialogue, the practical reality of these relationships is often focused on building capacity, through strategic advice, education, training, exercising and evaluation, both at the level of institutions and of individual units.

Every year, NATO offers thousands of opportunities for education and training –and dozens of NATO officer teams fly out to partner states to conduct on site tailored training–. NATO has a rich toolkit of programmes for this work, as well as dedicated civilian and military staffs to carry it out and track it over time. For instance, NATO participates in a dense network of cooperation between defence academies to help support nations who wish to transform their defence and military education. NATO has also established a unique programme to build integrity and fight corruption in the defence sector.

To do this work NATO can count on established relationships of trust as well as on the ‘soft power’ of its credibility as the world’s premier military alliance, bringing together 28 of the most militarily and technologically advanced countries in the world. NATO and its partnerships also act a platform through which Allies and partners have established advanced networks of cooperation, such that many partners choose to help other NATO partners through NATO-associated programmes, trust funds and other channels.

NATO’s cooperation and capacity-building programmes are actually quite modestly resourced in relative terms to its overall budget and certainly in absolute terms in comparison to the aid and capacity-building programmes managed by national bilateral programmes or those managed by the UN and EU. Likewise, programmes are administered by a relatively small number

of staff, again both in relative and absolute terms. However, the ‘networked’ nature of NATO’s partnerships and cooperation programmes enables Allies, partners, civil society and educational institutions to ‘plug in’, thus generating a resource multiplier effect.

These programmes deliver, for two reasons. First, despite their small size they are relatively concentrated –they focus largely on defence, military and security matters–. Secondly, the nature of the programmes is geared towards encouraging the recipient nations to do most of the resource-heavy lifting. Partner recipients have to meet the goals and objectives set by NATO programmes, but NATO offers relatively little –with a few exceptions– in terms of funding or in-kind aid to meet those standards.

Finally, these programmes have all contributed to and supported NATO’s ‘Open Door’ policy of enlargement and integration, which has arguably been one of the most powerful factors of stability projection of the 1990s and 2010s. The prospect of NATO accession provided a powerful ‘conditionality anchor’ to support reforms in Eastern Europe and the Balkans.

Projecting stability: a way forward?

The Alliance’s renewed commitment to projecting stability opens a series of questions about the sustainability, structures and capabilities it has to carry out such activities. These questions will need to be addressed in the months and years ahead.

At Warsaw, NATO leaders set in motion a process to review how well prepared NATO is to 'project stability', tasking work at NATO HQ on how to ensure that efforts could become 'more sustainable, better organised and supported', 'with adequate and sustainable resources and structures'.⁴ This commitment was confirmed in December 2016 when Allied Ministers of Foreign Affairs agreed on a roadmap to consider how to develop NATO's capacity to project stability.

To understand this task, it is important to consider the spectrum of tasks covered by NATO's 'projecting stability' mission. These range from political engagement with third states, through partnerships, capacity building and training, to military deployments in the context of crisis management operations.

When it comes to crisis management, the Warsaw commitment to 'projecting stability' confirms that the Allies wish to retain NATO's ability to conduct crisis management operations rather than just refocusing only on high-spectrum collective defence. This is in itself significant –for reasons of defence and force planning and capability development– but this paper will not dwell deeper on this aspect of 'projecting stability'. However, the reality is that crisis management approaches (ie, involving deployed military forces) will always be the subject of ad hoc case-by-case decisions by the Allies in a particular political and military context.

Setting crisis management aside, the bread and butter of NATO's work to 'project stability' in the future will continue to revolve around prevention: the patient, slow, upstream work of building partnerships through political engagement, cooperation and the strengthening of institutional capacity in its neighbouring states.

This will never be as visible as other aspects of NATO's engagement –but it remains essential–. Indeed, former SACEUR General Breedlove said as much in July 2016, when he argued that when it came to the Middle East NATO's 'main strategy should be to invest in institution building and education, among other measures, to stabilise the poorly governed spaces that give rise to terrorism and displaced populations'.⁵ Secretary General Jens Stoltenberg has also consistently argued for investing in developing local institutions and forces as a cost-effective and preventive means to fight terrorism and destabilisation.

Building on these advantages, NATO will need to reflect on the overall ends, ways and means that it will use to 'project stability' through partnerships and capacity building in the years to come.

Ends

'Projecting stability' through partnerships and capacity building projects will need to be based on, and serve, an overall political project, some kind of finalité. In the 1990s and early 2000s NATO's Partnership

4 NATO Heads of State and Government (2016), 'Warsaw Summit Communiqué', 9/II/2016, para. 85, http://www.nato.int/cps/en/natohq/official_texts_133169.htm.

5 Philip Breedlove (2016), 'NATO's Next Act', *Foreign Affairs*, July, p. 105.

for Peace and its enlargement were underpinned by the overarching notion of a 'Europe whole and free': a cooperative, peaceful, post-Cold War European order. This vision is still relevant and guides NATO's relationship with all or some of NATO's European partners, especially in Eastern Europe and the Western Balkans. But the question must be posed: does NATO –or the West as a whole for that matter– have an equivalent vision or finalité for its regional partners in North Africa and the Middle East? Surely creating the conditions for defeating terrorism would be part of an answer, but is it enough? In any case, political visions matter for a number of reasons.

First, the nature of the 'neighbourhood' has changed. Much of NATO's focus on 'projecting stability' in the 1990s and 2000s was on a relatively homogeneous group of countries, bound by their post-Communist heritage and common desire to join –and prospect of joining– Euro-Atlantic structures. In the 1990s NATO and EU enlargement worked in tandem, creating a powerful mix of conditionality and incentives to shape the transformation of states and societies in Eastern and Central Europe, which by and large worked.

Now, NATO's neighbourhood is a much more diverse –and contested– environment. The milieu matters –geopolitics is back–. Unlike the 1990s, the environment is marked by the rise of powers (on the international scene) and movements (domestically) that contest the liberal rules-based order that NATO has defended. When it comes to the Middle East, the very nature of the regional order is

perceived to be in play, and many outside powers are investing significantly in building and deepening relationships with some of NATO's partner states. At the same time, enlargement –and its powerful conditionality machine– is not on the table for most of these partners. After Montenegro joins, only three of NATO's 40+ partners remain official candidates for membership: Bosnia and Herzegovina, Georgia and the former Yugoslav Republic of Macedonia.

The overall diversity of NATO's partner relationships means that some of the more 'wholesale' mechanisms of partnership and capacity building of the 1990s –designed to guide more than a dozen states into NATO– will need to become more 'niche' to suit a much more diverse set of circumstances in each of NATO's partner countries, and where conditionality could be much more elusive.

In this, political relationships will continue to be key, because transforming institutions and mentoring change is not a technocratic project but one that needs to make political sense to decision-makers in recipient states. Transforming state institutions so that they are effective providers of security to their citizens requires significant political capital. All the more so because NATO's model of capacity building relies heavily on national ownership of adjustment costs. This is a deeply political project –and will need to be finely calibrated to the prevailing circumstances in each of these countries–. In some countries, elites and public opinion will embrace NATO; in others, a subtler, arms-length relationship will need to be cultivated.

As with any relationship, this must be a two-way street. While the notion of 'projecting stability' provides an overarching concept, it may not be enough to describe relationships with certain partners only in these terms – they need to appeal to the security interests not only of NATO but also of the partner concerned–. The vision needs to appeal to both sides of the equation. As Sven Biscop has pointed out in the case of the EU, focusing on 'resilience' alone in partnerships with third states risks raising the spectre of countries being used merely as 'buffer states'.⁶

NATO would do well to take a page out of its own history book: the 1994 'Partnership for Peace' is not only an effective programme but also a strong brand, summing up the notion of partnership for something greater. For many of NATO's partners, that brand still matters –as a way to explain why they cooperate with NATO–. NATO's Mediterranean Dialogue –launched in 1994 to create confidence-building dialogue around the Oslo Peace process– while worthy, may not quite capture the heightened level of ambition of NATO's deepened relationships with Southern partners. Could an effective narrative be found for the kinds of deepened relationships that NATO will want to develop in the years to come, especially to its South? This remains one of the key challenges going forward.

Ways and means

As noted above, NATO has a wealth of experience and expertise to draw on. On the flipside, 25 years of partnerships and capacity building programmes have created a complex set of programmes and procedures. Lightening and streamlining these could result in administrative cost and time savings. That said, one-size fits all solutions or programmes will not necessarily help –given the diversity of countries and relationships that NATO now enjoys, as explained above–. What will matter is the degree to which NATO's instruments can be tailored to the unique circumstances of the established and emerging relationships it will need to nurture to its East and South.

NATO's partnerships and capacity-building programmes are not resource intensive. This resource use is not likely to change in the near future. In an era of tight budgets, and increased pressure for defence spending, making a case for resource increases is not easy; but at the same time, there is a case to be made for some funding increases will probably be necessary, especially if NATO is to complement its mature support and capacity-building programmes for Eastern European and Balkan nations with increasing attention towards the Middle East and North Africa.

NATO's integrated command structure is one of its unique assets. Already, a large part of the day-to-day advisory and training

6 Sven Biscop (2017), 'A strategy for Europe's neighbourhood: keep resilient and carry on?', ARI nr 4/2017, Elcano Royal Institute, 16/1/2017, http://www.realinstitutoelcano.org/wps/portal/rielcano_en/contenido?WCM_GLOBAL_CONTEXT=/elcano/elcano_in/zonas_in/ari4-2017-biscop-strategy-europe-neighbourhood-keep-resilient-carry-on.

work with partners is conducted by teams of military officers operating out of NATO's commands. As 'projecting stability' is taken forward as an approach, it will be important to think about how this Command Structure's role in 'projecting stability' can evolve. Already, in February 2017, NATO Defence Ministers agreed a new 'Hub for the South', to be based in Naples, which will support NATO's deeper engagement with its Southern flank. Future work on the NATO Command Structure will no doubt provide other opportunities for adjustment.

Finally, two key tests for this approach will lie in NATO's ability to work well with others- in particular with national programmes and the programmes of the EU.

There are significant cost savings and synergies that could be generated by aligning NATO programmes more effectively with bilateral capacity-building and defence assistance programmes offered by Allies and some partners. Some of these programmes might plug well into NATO programmes. NATO already has a very well developed network of national education, training and research centres. A good use of new NATO structures and human resources would be to invest them into managing clearing houses and networks of cooperation, thus acting as multipliers for national efforts.

How NATO can develop links with the EU's institutions and agencies in this area will be a key test. 'Projecting stability' is an ideal area for deeper cooperation with other organisations, notably the EU. Both organisations have established partnership

programmes with countries in their neighbourhood. The joint declaration signed by EU leaders and the NATO Secretary General in Warsaw lists closer cooperation on capacity-building for a common neighbourhood among its seven priority areas. Finding ways to align NATO's defence and security sector expertise with the EU's programmes and funding instruments could reinforce political conditionality when it comes to engaging partners.

Conclusions

'Projecting stability': putting it all together

As we have seen, NATO's emerging 'projecting stability' approach makes sense given the current threat landscape. It provides a powerful vision that can be used to focus a variety of its activities in pursuit of a proactive agenda of stabilising the neighbourhood. NATO can also build on solid foundations –the experience and expertise of a quarter century of partnerships and capacity-building–.

At the same time, this is only the beginning. Making 'projecting stability' an effective project will mean investing deeply in political relationships with neighbouring states, in a much more tailored manner, and perhaps shaping new narratives and political projects; it will require further adaptation of NATO's resources and structures, enabling them to provide targeted advice, capacity building and training to a variety of countries. Finally, it will require exploring how to network with what Allies and partners are doing in the field of stabilisation, as well as seeking synergies with the EU.

Argelia: reformar antes de que las demandas se vuelvan revolucionarias

Dalia Ghanem-Yazbeck

Inmersa en un clima de tensiones sociales y económicas, Argelia ya no puede permitirse mantener su apuesta por el Estado de bienestar sin acometer reformas estructurales en profundidad.

Resumen

A día de hoy, Argelia se enfrenta a numerosos desafíos, pero los problemas principales son de carácter socioeconómico y guardan una estrecha relación con el desplome de los ingresos derivados del petróleo. Los hábitos y las expectativas de la población de obtener beneficios sociales a través de un sistema de subsidios que, si bien generoso, presenta ineficacias, choca de plano con la caída continua del presupuesto. La generación de mayor edad, comprometida con la “legitimidad histórica” del sistema actual, podría tenerlo difícil para contener la tensión creciente entre la población, en especial por lo que respecta al desencanto de los jóvenes. Argelia todavía no ha acometido un paquete de amplias reformas socioeconómicas y sus viejos dirigentes deben mostrar un compromiso con el relevo generacional y el reparto de poderes antes de que las exigencias adquieran un cariz revolucionario.

Análisis

Los argelinos acudieron a votar en las elecciones legislativas del 4 de mayo de 2017. La cuestión fundamental no era tanto los resultados como la tasa de participación. En los anteriores comicios legislativos, en 2012, la participación fue del 43,14% y en aquel entonces el régimen era aún capaz de comprar la paz social y la lealtad de diferentes grupos por medio de los ingresos derivados del petróleo. Las elecciones del 4 de mayo sólo atrajeron el 35,37% de los 23 millones de electores censados. A pesar de las campañas de concienciación del Gobierno, los argelinos mostraron un escaso a nulo interés en decidir la composición de su nuevo parlamento. Las elecciones se produjeron en un ambiente de incertidumbre política, con una economía en declive y tensiones sociales que obstaculizan los intentos del régimen de recobrar la legitimidad necesaria para acometer futuras medidas de austeridad.

Muchos especialistas consideran que la sucesión del presidente Abdelaziz Buteflika supondrá un punto de inflexión para Argelia y especulan con la posibilidad de que provoque la implosión del país y constituya el germen de una posible guerra civil. A

pesar del problema de la sucesión, lo cierto es que no parece que el régimen argelino vaya a derrumbarse. Las elites políticas y militares no desean que la sociedad se polarice y, en consecuencia, se asegurarán de mantener a raya la violencia organizando una transición fluida y pacífica con un gobierno y un presidente surgidos del mayor grado posible de consenso. El elemento que podría entrañar un riesgo aún mayor no es el tema de la sucesión, sino la incapacidad del régimen para mantener su “generosidad necesaria”¹ por culpa de la caída a la larga de los ingresos derivados del petróleo. Los disturbios y las manifestaciones actuales que conmocionan al país casi a diario, ¿seguirán presentando un cariz “no revolucionario”² cuando no se satisfagan las exigencias de los manifestantes?

El final de la euforia del petróleo

Uno de los retos de mayor calado a los que se enfrenta el régimen argelino será el plano económico. El desplome de los precios del crudo desde mediados de 2014 ha ejercido una presión considerable sobre la economía argelina debido a que depende en gran medida de los hidrocarburos (95% de los ingresos por exportación del país). Durante la década de altos precios del crudo, estos ingresos permitieron que el régimen preservara la estabilidad de la economía y aumentase los subsidios. Además, el Estado amasó una cantidad considerable de divisas, convirtiéndose en la octava mayor reserva de divisas del mundo hasta 2013.

Por desgracia, durante esa misma década, el régimen perdió la oportunidad de diversificar su economía, por lo que la caída de los precios del crudo a mediados de 2014 afectó al crecimiento, al presupuesto y a las exportaciones del país. En pocas palabras, Argelia se está quedando sin fuelle. Según las últimas cifras oficiales, los ingresos derivados del petróleo han ido cayendo desde los 60.300 millones de dólares de 2014 hasta 35.720 millones en 2015 y 27.500 millones en 2016. El déficit comercial del país ascendió en 2016 a 17.840 millones de dólares, frente a los 13.710 millones de 2015. A la hora de financiar sus presupuestos y continuar ofreciendo subsidios, el Gobierno se vio obligado a depender de las reservas de divisas. Como resultado, estas reservas cayeron de 194.000 millones de dólares en diciembre de 2013 a 179.000 millones en 2014 y 143.000 millones en 2015. Según Mohamed Loukal, gobernador del Banco de Argelia, las reservas descendieron hasta 114.100 millones de dólares a finales de 2016. Loukal explicó que, pese a esta caída, las reservas de divisas siguen por encima de la marca de 100.000 millones de dólares y el Gobierno argelino logrará mantener ese nivel en 2017 y 2018. Este objetivo se podría alcanzar si los precios del crudo acabasen estabilizándose. En noviembre de 2016, el Acuerdo de Viena supuso un paso esperanzador en esa dirección, cuando los 14 países que conforman la

1 Christophe Jaffrelot (1994), “Œuvres piees et rationalités économiques en Inde”, en Jean-François Bayart, *La réinvention du capitalisme*, Karthala, París, p. 145.

2 Rasmus Alenius Boserup (2016), “Contention and Order”, en *Algeria Modern: From Opacity to Complexity*, C. Hurst & Co Publishers Ltd, p. 58.

OPEP decidieron congelar la producción en 32,5 millones de barriles diarios, lo que propició una subida del 8% en el precio del barril hasta alcanzar los 50 dólares. Ahora bien, este acuerdo no bastará por sí solo para revitalizar el sector energético ni para mantener el gasto en su nivel habitual. Con unos subsidios que en 2015 costaron el 13,6 % del PIB, el Estado necesitaría como mínimo que el barril alcanzara la cota de los 9,6 dólares.

La reacción del Gobierno se tradujo en un recorte del 14% en el gasto de los presupuestos de 2017 frente al 9% de 2016, además de decantarse por la aplicación de una nueva serie de medidas. Por ejemplo, el precio del combustible, el IVA, la electricidad y los impuestos de matriculación de vehículos subieron un 36%. En fechas más recientes, el Gobierno decidió “racionalizar” sus importaciones mediante la aplicación de nuevas licencias de importación, reduciendo las importaciones de vehículos y cemento e interrumpiendo las importaciones de cítricos. Además, varios proyectos de construcción e infraestructuras de transporte se han visto suspendidos o aplazados, sumado a una congelación de las contrataciones en el sector público que afecta a unos 41.000 empleos. A finales de 2015, el Gobierno anunció que se estaba planteando la eliminación de un millón de puestos de trabajo en el sector público, decisión que afectaría al 40% de los 2,5 millones de funcionarios del país.

El Gobierno apostó por otras medidas destinadas a la apertura del sector empresarial, además de emprender distintas

acciones desde 2016 para impulsar el sector privado. A modo de ejemplo, a los inversores privados (empresas o ciudadanos de Argelia) se les permite ahora adquirir hasta un 66% de las participaciones de empresas de titularidad pública, si bien la venta debe contar obligatoriamente con el visto bueno del Consejo de Ministros. También se han adoptado medidas para facilitar las inversiones y simplificar la creación de empresas. Por ejemplo, se ha puesto en marcha un nuevo portal informativo fácil de usar dedicado a la creación e inscripción de empresas. Entre otras medidas, se han eliminado requisitos como la presentación de los antecedentes penales de los gerentes o la exigencia de un capital mínimo para la constitución de empresas. Ya no es necesario que un inversor extranjero deba obtener la autorización del Consejo Nacional de Inversiones (CNI) antes de iniciar un proyecto. Ahora, los inversores potenciales pueden ponerse en contacto directamente con el ministerio en cuestión para inscribir y crear sus empresas.

El Estado decidió implantar estas primeras medidas tan importantes, pero el entorno empresarial sigue resultando poco atractivo por culpa de los engorrosos trámites burocráticos, la complejidad de la legislación y la lentitud de los procedimientos. De acuerdo con el informe *Doing Business* 2017 del Banco Mundial, y en relación con la facilidad para poner en marcha un negocio, Argelia ocupó el puesto 142 de 190 economías en 2016, mientras que su vecino Marruecos se situó en el puesto 40. Abrir un negocio en Argelia implica cumplir con 12 procedimientos, se demora 20 días

y cuesta un 11,1% de los ingresos *per cápita*, mientras que en Marruecos basta con cumplir con cuatro procedimientos, hacen falta 9,5 días y supone un coste del 7,9% de los ingresos *per cápita*. Por lo que respecta al sistema de subsidios, el Gobierno ha hablado una y otra vez sobre la introducción de recortes, pero las medidas adoptadas en ese sentido han sido bastante titubeantes. Además de suponer una carga para el Estado, los subsidios generalizados presentan un carácter regresivo, puesto que benefician a los ricos en mayor medida que a los pobres. En cuanto a la diversificación de la economía, sigue siendo más retórica que realidad. Las políticas de Buteflika constituyen una continuación de las líneas seguidas por los gobiernos anteriores, donde la renta se situó siempre en el centro mismo del desarrollo económico y social con una posición muy intervencionista del Estado.

Una vida social marcada por las manifestaciones

Pese a que, en Argelia, el sistema de bienestar subvenciona un amplio abanico de productos que van desde los alimentos, el combustible, la electricidad, el gas natural y el agua hasta la vivienda, el transporte, la educación y los tipos de interés, el descontento y las tensiones sociales son palpables a lo largo y ancho del país. Las manifestaciones se han ido extendiendo a nuevas poblaciones hasta alcanzar las zonas meridionales del país, por lo general consideradas más tranquilas. La mayoría de estas protestas no son de carácter político sino social, por ejemplo para denunciar el elevado coste de la vida y los alimentos.

También se exige un suministro asequible de agua, gas y electricidad, además de solicitar más viviendas sociales y una mejora de las condiciones laborales y educativas (mejores salarios, más seguridad y más días de descanso). La movilización colectiva adopta distintas formas que van desde las marchas públicas pacíficas hasta las sentadas y el bloqueo de carreteras, la ocupación de plazas públicas, el bloqueo de accesos y los ataques contra administraciones públicas, comisarías y empresas privadas, e incluso se han llegado a iniciar huelgas de hambre.

En 2015, la Dirección General de Seguridad Nacional (DGSN) registró 6.188 protestas durante el primer semestre del año, frente a las 3.866 del mismo período en 2014. Estas cifras suponen un incremento del 62% y un promedio de 35 protestas al día. La mayoría de las protestas denuncian el incremento del coste de la vida o exigen la creación de viviendas sociales. Por ejemplo, 974 de las 6.188 protestas ciudadanas de 2015 se organizaron para solicitar viviendas sociales, un problema social de mucho peso. En líneas generales, los programas de vivienda implantados por el presidente Buteflika en 1999 han tenido efectos positivos. Entre 1999 y 2004, se construyeron unas 810.000 viviendas, cifra que subió hasta 912.326 viviendas entre 2005 y 2009. A pesar de los esfuerzos del Estado, entre 2010 y 2014 solamente se erigieron 693.000 viviendas, cuando el plan inicial consistía en construir 1,2 millones de viviendas. En 2015, el Ministerio de Vivienda y Desarrollo Urbano hizo público un déficit de 720.000 unidades, achacable en parte a la lentitud de los procesos burocráticos,

la corrupción, la mala administración de los fondos y también el crecimiento demográfico. Otras de las protestas y manifestaciones denuncian la subida de los precios y “el aumento constante de los gastos del día a día”. En Argelia, se cree que un 5,5% de la población vive en la pobreza y que 4 millones de argelinos, es decir, un 10% de la población, corren el peligro de verse abocados a esa situación.

En la mayoría de ocasiones, la gente protesta de forma espontánea, sin la intervención en la sombra de ninguna figura política, para solicitar al Estado un trato más equitativo y exigir la aplicación de políticas para una redistribución más justa de los servicios públicos. Se trata de un modelo paternalista en el que se mira al Estado como el “cabeza de familia”, el “padre simbólico” que debe “cumplir con sus responsabilidades” para servir a los ciudadanos de la mejor manera posible o ser más ecuánime mediante, por ejemplo, la derogación de una ley considerada perjudicial. Así quedó patente con el famoso lema “No a la Ley de Finanzas”, que derivó en disturbios violentos en enero de 2017. Desde la nacionalización de los recursos naturales emprendida por Boumediene en 1971, la población contempla su relación con el Estado conforme a un acuerdo implícito de intercambio: se le entrega el petróleo al Estado a cambio de una retribución completa. Se autoriza al Estado a disponer a voluntad del petróleo, entre otros recursos, siempre que

garantice la redistribución de los ingresos correspondientes en forma de réditos políticos y otros beneficios sociales. En resumen, de acuerdo con este modelo, el Estado era y es quien presta los servicios sociales básicos a la población. La negación de esta promesa o la incapacidad para cumplirla se consideran una especie de “dejación parental” que, en consecuencia, provoca reacciones airadas y, en última instancia, brotes de violencia.³ A través de estas formas de movilización, el pueblo argelino está solicitando de manera tácita la parte que le corresponde de la renta petrolera. Exigencia esta que, en opinión de muchos, resulta más legítima que nunca ante los casos de corrupción o nepotismo destapados por los medios de comunicación nacionales que afectan a altos funcionarios. En palabras de Dahmen, de 32 años, propietario de un restaurante en Argel:

“Tampoco es mucho lo que pedimos: queremos trabajo, vivienda, alimentos, decencia y una vida digna... Este país es muy rico. Si se llevan el dinero del petróleo, ¡pues nosotros también! Lo normal sería que nos diesen lo que nos toca, lo que nos corresponde. También es nuestro suelo y nos merecemos una parte” (Argel, diciembre de 2016).

El sentimiento general es que los beneficios y privilegios derivados del petróleo llegan solamente a una pequeña camarilla de funcionarios que, además, están monopolizando todo el sector empresarial a

3 Moussaoui Abderrahmane (1998), “La violence en Algérie. Des crimes et des châtements”, Cahiers d’Études Africaines, vol. 38, cuaderno 150/152, p. 267.

través de sus redes. Por eso, al ciudadano medio, conocido como el zawali:

'... le dejan solo las migajas, porque todo acaba en sus bolsillos. No les importamos, no les importa la gente... Necesitamos que actúen con justicia y que asuman sus responsabilidades" (Lamia, 33 años, propietaria de un salón de belleza en Draria, un suburbio de Argel, diciembre de 2013).

Según un sondeo del Barómetro Árabe, el 40,8% de los argelinos encuestados considera que al Gobierno y a los dirigentes políticos no les importa la gente normal, frente al 7,4% que afirma con rotundidad que sí les importa el pueblo. Un 18,2% se mostró de acuerdo con la afirmación de que a los altos cargos públicos les importa la situación de las personas, mientras que un 33,7% se manifestó muy en desacuerdo. La frustración generada por la corrupción ha dado alas a este sentimiento de desconfianza hacia las autoridades. No cabe duda de que la corrupción es un problema importante en Argelia. De acuerdo con el índice de percepción de la corrupción de 2016 de Transparencia Internacional, Argelia se sitúa en el puesto 108 de 176 países de todo el mundo y en la 10ª posición de los 20 países de la región de Oriente Medio y el Norte de África.

Con el objetivo de combatir la corrupción, el Estado creó en 2010 la Organización Nacional para la Lucha contra la Corrupción, tal y como disponía la Ley Anticorrupción de 2006. En 2013 se instauró la Oficina Central para la Represión de la Corrupción

(OCRC) con el fin de investigar y juzgar cualquier forma de soborno en Argelia. Ese mismo año, una nueva normativa concedió más poder a la Unidad de Inteligencia Financiera para denunciar las transacciones monetarias ilegales y la financiación del terrorismo. A fin de mostrar su grado de compromiso con la lucha contra la corrupción, el Estado llevó a juicio a varias figuras importantes de Sonatrach, la empresa petrolera de titularidad estatal. Los casos de Sonatrach 1, 2, 3, 4 coparon los titulares de los periódicos durante meses. Numerosas personalidades como el propio director general, Mohamed Meziane, sus dos hijos, los miembros de la alta dirección y el antiguo ministro de Energía y Minas, Chakib Khelil, han sido acusados de recibir sobornos para que grandes empresas extranjeras se adjudicasen contratos por valor de miles de millones de dólares. Ya se han dictado sentencias para varias personas con penas de cárcel que van desde 18 meses a seis años, además de haberse impuesto distintas sanciones pecuniarias de hasta 45.000 dólares. Otro gran escándalo de corrupción omnipresente en los medios de comunicación fue el de la autopista Este-Oeste, que supuso llevar a juicio a 23 imputados, entre ellos distintas empresas extranjeras (canadienses, chinas, japonesas y portuguesas) por malversación de fondos públicos, asociación delictiva y blanqueamiento de dinero. Las sentencias recibidas fueron desde penas de prisión de uno a 10 años y hasta 70.000 dólares en multas. Sin embargo, las sentencias dictadas y las multas impuestas han hundido la credibilidad del Estado en su

cacareada lucha contra la corrupción, además de poner de manifiesto el grado de interferencia política en el sistema judicial. Como resultado, la ausencia de una voluntad política genuina, la falta de transparencia y el tamaño sobredimensionado de la burocracia contribuyen a que la corrupción siga campando a sus anchas.

Ser joven y “saber navegar por el sistema”

Otro de los grandes retos a los que se enfrenta el régimen argelino es el empleo juvenil. Se trata de un problema exacerbado por las complicaciones demográficas derivadas de una tasa de natalidad del 26,03%, con un millón de nacimientos en 2015. Según un informe del Banco Mundial de 2016, la tasa de desempleo se situó en el 11,2% en 2015, sin cambios aparentes durante el primer semestre de 2016. De los 39.666.519 habitantes del país, cerca de un 26% se encuentra en la franja de edad entre los 15 y los 29 años, lo que supone un porcentaje considerable de la población.

Las oportunidades profesionales se ven lastradas por el alto grado de corrupción generalizada, así como por los conceptos de *hogra* (injusticia) y *ma'rifa* (tráfico de influencias, nepotismo). La mayoría de los argelinos con los que ha podido conversar esta autora coinciden en que estos términos describen a la perfección el sistema y la falta de oportunidades profesionales. Según la Oficina Nacional de Estadística (ONS), los jóvenes de entre 15 y 24 años son las primeras víctimas del desempleo

de larga duración, puesto que representan el 38,8% de la población en situación de desempleo. Poseer un título universitario ya no ofrece garantías para encontrar empleo en el mercado laboral y los jóvenes argelinos no confían en el sistema educativo. En Argel, una frase habitual entre los estudiantes y titulados es que “la universidad es una fábrica de parados”. De hecho, el 32% de los jóvenes con título universitario no tiene trabajo.

Las políticas de empleo implantadas desde finales de la década de 1980 se han ido ampliando a través de la Agencia Nacional de Empleo (ANEM) y la creación de cuatro nuevos organismos: el Fondo de Seguro Nacional de Desempleo (NACC), la Agencia de Desarrollo Social (ADS), la Agencia Nacional de Gestión de Microcréditos (ANGEM) y la Agencia Nacional de Ayuda para el Empleo Juvenil (ANSEJ). Según el director general de ANSEJ, Mourad Zemali, en 2015 se crearon más de 23.676 microempresas en toda la nación, frente a las 40.800 de 2014. El Estado inyectó cerca de 2.660 millones de dólares en este programa a fecha de marzo de 2016. Además, las exenciones fiscales para estos proyectos costaron al Estado 136.000 millones de dólares. A pesar de estos esfuerzos, en el país no existe una política integral a largo plazo para jóvenes; además, se aprecian deficiencias en las iniciativas ministeriales. El propio presidente Buteflika reconoció en un discurso en 2007 que “el Estado tiene que mejorar sus políticas de juventud... Si no, ¿cómo vamos a conseguir que nuestros jóvenes

confíen en sus propias capacidades y en las instituciones de su país?”.

Cabe decir también que los jóvenes no confían en instituciones políticas como el Gobierno, el Parlamento, los partidos políticos, etc. Según un sondeo del Barómetro Árabe, el 46,2% de los argelinos encuestados respondieron que no confiaban en absoluto en el Parlamento, mientras que un 33,8% expresó la misma opinión sobre el sistema judicial. Lo que agrava esta falta de confianza es la exclusión de los jóvenes del plano político y la escasa o nula posibilidad de participar en la toma de decisiones, ni siquiera a nivel local. El resultado es una baja participación política: en las últimas elecciones nacionales, solo votó el 45,2% de los encuestados en el último sondeo del Barómetro Árabe. Esta abstención no es una muestra de pasividad, sino más bien un acto de militancia para dejar patente su descontento hacia las instituciones políticas. Las asociaciones se consideran ineficaces e “inútiles” por su incapacidad para canalizar las reivindicaciones de la gente o facilitar la relación entre los ciudadanos y las autoridades, por lo que se quedan cortos a la hora de cumplir sus objetivos declarados. Así se reflejaba en las opiniones de varios jóvenes argelinos con los que tuvo la oportunidad de hablar esta autora. Entre ellos, Raouf, de 27 años, guardia de seguridad en una embajada:

“¿Wech eddir [qué se puede hacer]? Y aunque quisieras, ¿ykhellouk [te dejarían]? Claro que no. No se puede hacer nada para cambiar el sistema. Solo puedes navegar por el sistema e intentar cambiar tu propia

vida y la de tus familiares... Hay miles de asociaciones, pero no sirven para nada... y todos los diputados son corruptos. ¿Sabe usted cuánto ganan al mes por no hacer otra cosa que sentarse en un escaño del parlamento ese? ¡Es un dineral, una obscenidad!... Etkel ghir a'la rouhek [No se puede contar con nadie más que con uno mismo]. Por ejemplo, en mi barrio recogemos la basura nosotros mismos y no contamos con que las autoridades hagan algo...; hace poco, hasta pusimos badenes por nuestra cuenta porque, si hubiésemos esperado a que ellos hiciesen algo, a todos nuestros hijos ya los habrían arrollados los que conducen como locos.”

Esta falta de confianza se debe también a la brecha generacional que existe entre los jóvenes y la generación de mayor edad. De hecho, a los líderes que lucharon por la independencia contra los franceses, que recurrieron y siguen recurriendo a la “legitimidad histórica” para justificar su acaparamiento del poder, ya no se les ve como aquellas figuras míticas a las que no se podía criticar. Las generaciones jóvenes están más dispuestas que la generación de sus progenitores a desaprobando sus acciones y reprocharles sus errores. Se refieren a ellos como los *lekdem* (viejos) o los *périmés* (caducos o anticuados). En palabras de una mujer de 30 años entrevistada en Argel el pasado mes de diciembre:

“Antes los respetábamos, pero ahora ya no. Que sí, que liberaron al país. Pues muy bien, y qué. ¿Qué hicieron después con él?... ¡Solo tiene que mirar a nuestro

presidente! Era el líder del país, todo el mundo lo conocía, lo quería, y él mismo fue el primero que dijo en tres ocasiones que 'jili tab djenanou' [referencia a un discurso en el que el presidente dijo 'el momento de mi generación ya ha pasado'] y, al decir eso, nosotros lo respetamos de verdad. Hizo muchas cosas buenas. Me dio un techo después de años de galère [penurias] y le estoy agradecida..., pero ahora qué, ¿eh? [Buteflika] va en silla de ruedas, está medio sordo y sigue aferrándose al poder. ¡Si es que son todos viejos! La media de edad de nuestros dirigentes es de 70 años. ¿Acaso está bien eso? Como se suele decir, 'ach men araf kedrou' [larga vida a quienes saben respetarse]. Somos el hazmerreír del mundo... Es triste, pero [los miembros de la generación de mayor edad] ni nos entienden ni nos podemos fiar de ellos, porque nos han fallado. No les importamos en absoluto."

A día de hoy, los jóvenes argelinos han recibido una mejor educación –con una tasa neta de escolarización primaria del 98% en 2016 frente al 73% de 1975– y son más urbanitas que sus padres, con un índice de urbanización del 73,5% en 2017 frente al 40,3% de 1975. Por lo que respecta a encontrar mejores empleos, mayores salarios, una vivienda digna y los nuevos hábitos consumistas, las expectativas de los jóvenes son más altas, pero también es mayor su potencial.

Conclusiones

Para convertirse en miembros productivos de su sociedad, los jóvenes argelinos necesitan que sus viejos dirigentes inviertan

en ellos, que faciliten el relevo generacional y que los incluyan en la toma de decisiones. La promoción de políticas es esencial, puesto que serviría para ofrecer formación a quienes podrían llegar a ser los encargados de elaborar las políticas del país en el futuro. Por esa razón, las autoridades tienen que sistematizar y poner en marcha iniciativas de capacitación política desde muy corta edad para enseñar a debatir e inculcar el respeto por la democracia multipartidista (algo parecido a *Young Arab Voices* o *Youth and Political Engagement in Contemporary Africa*, que son programas destinados a capacitar a los jóvenes y a proporcionarles herramientas para entablar y gestionar los debates de la mejor forma posible y mejorar el diálogo democrático plural). Además, hace falta una política local de juventud con directrices nacionales que se adapten a las distintas regiones del país. Del mismo modo, debería reformarse el sistema educativo para ofrecer una educación de mayor calidad (es decir, fomentar el análisis crítico) y sistematizar la orientación profesional. El Ministerio de Educación debería cooperar de forma más cercana con el sector privado para llegar a comprender sus necesidades. Asimismo, debería invertir en capacitación y especialización profesional para dotar de mayores destrezas a los jóvenes de cara al mercado laboral, con el fin de que puedan satisfacer las necesidades de quienes ofrecen empleo.

A nivel económico, las discretas reformas que han ido introduciendo las autoridades argelinas resultan insuficientes para reducir la dependencia del petróleo en el país.

Aunque Argelia se enfrenta a una difícil situación económica, sigue estando mejor a día de hoy que en 1988-1990 y, además, ahora se le presenta la oportunidad de acometer reformas estructurales profundas de gran alcance. Las subvenciones generalizadas suponen un auténtico quebranto para el Estado, amén de resultar poco eficaces. Básicamente, ya no se pueden mantener. Lo que deberían hacer las autoridades es plantearse un programa de asignación destinado específicamente a los hogares con bajos ingresos. En ese sentido, deberían invertir en campañas de comunicación para dar a conocer a la población las bondades de esta reforma. Por lo que respecta al mundo de la empresa, las autoridades argelinas deberían mejorar el clima empresarial e impulsar al sector privado unificando y facilitando la normativa y los procedimientos administrativos, además de mejorar el acceso a la financiación.

A nivel social, las protestas ya forman parte de la cotidianeidad política, en especial desde el final de la década de 1990, la llamada “década negra”. La población argelina conoce el sistema y sabe bien cómo “navegar” en su seno, por lo que entienden que la mejor forma de manifestar sus exigencias y la vía más rápida para obtener resultados consiste en salir a la calle a plantarle cara al Gobierno. Al optar por la acción directa en detrimento de formatos más convencionales (es decir, los partidos, las asociaciones y el voto), renegocian su condición de ciudadanos y renuevan su manera de comunicarse con

los dirigentes. De momento, el régimen ha sabido responder a sus exigencias gracias a los ingresos derivados del petróleo, pero si esas reivindicaciones dejaran de verse atendidas –por la incapacidad del régimen de darles respuesta a causa de una crisis financiera prolongada–, es posible que la población acabe superando su aversión por las revueltas. En consecuencia, podría producirse un cambio en la naturaleza misma de estas protestas para adquirir un cariz más revolucionario y, a su vez, el régimen se decantaría por una represión más fuerte.

Energy and the climate in 2017: limited volatility, climate implementation and political uncertainty

Gonzalo Escribano & Lara Lázaro

The main factors likely to shape the energy and climate fields in 2017 are: a relatively contained volatility in the prices of oil and the implementation of increasingly ambitious climate policies in a context of political uncertainty.

Summary

The year 2016 bequeathed Spanish foreign policy some major and pressing challenges in the arena of energy and climate: the swift coming into force of the Paris Agreement, the completion of the rulebook following COP22, the energy and climate uncertainties stemming from Brexit and the Trump Administration, the long-awaited Energy Union Winter Package and an agreement between OPEC and Russia to restrict oil production. Many of these are, in fact, developments that had already emerged by the end of 2016, and thus will to a large extent mark what 2017 brings. The present analysis offers a number of conjectures

regarding: (1) the geopolitics of oil prices; (2) the central importance that the evolution of European energy policy will have for Spain; (3) the future of aspirations surrounding the climate; (4) the development and implementation of European and Spanish climate policy; and (5) the opportunities that emerge from the leadership vacuum that the US is expected to leave in international climate talks.

Analysis

The geopolitics of oil prices

Last year it was suggested that, in light of the demand and supply forecasts, the oil market would continue being affected by an excess of supply likely to keep prices low. From among the highly varied forecasts, a range was quoted for a barrel of Brent that went from US\$55.78 (forecast by the US EIA) to US\$37 (forecast by the World Bank), limits that did indeed encompass market movements in 2016, which averaged approximately US\$45. After collapsing at

the beginning of the year, the price of Brent crude recovered with the first tentative signals of intervention from OPEC, eventually exceeding US\$50 in the summer. With summer over the price fell rapidly to around US\$45, returning at the end of September with the first serious warnings of production cuts announced by OPEC in Algeria.

At the end of November OPEC reached an agreement, the first in eight years, to cut production by 1.2 million barrels a day, to which a group of non-OPEC producers led by Russia later added another cut of 558,000 daily barrels (Russia accounting for 300,000, Mexico 100,000 and Oman, Azerbaijan, Kazakhstan, Malaysia, Equatorial Guinea, Bahrain, Brunei and the two Sudanese republics smaller quantities). Prices rose rapidly in response, ending the year at around US\$55 per barrel. The agreement came into force in January 2017 and is valid for six months, extendable for another six. It will be necessary to wait for the end of the first quarter of the year and the data for oil tanker movements to check compliance with the agreement, but various producers, such as Saudi Arabia, Kuwait and Iraq, have made considerable noise about their production cuts during the first weeks of 2017.

The oil price forecasts for 2017 are, as always, highly diverse. Keeping the same sources used in 2016, the range goes from the US\$53 forecast by the US EIA to the US\$55 forecast by the World Bank. Clearly, other forecasts broaden the scope for increases, some even exceeding US\$60,

such as those of Merrill Lynch and Bank of America. Other analysts by contrast predict that the rapid response of non-conventional US oil could take price back to below US\$50 towards the end of the year. Among the producers, Gazprom forecasts prices in the US\$50-55 range for 2017, the Saudi Arabian budget for this year assumes equally conservative prices, and Iran is working on the basis of similar ranges. In a survey carried out by Reuters of 28 analysts at the beginning of December 2016, some days after the OPEC agreement, the forecasts ranged between US\$83 and US\$50, and the average was US\$57.

It appears that there are lower expectations of price volatility, with a tightening in the ranges of the forecasts, above all in a downward direction. The significant volatility in the oil price has been described as one of the main failures in the governance of globalisation, so its eventual mitigation is likely to have highly positive geopolitical and geo-economic effects. There are, however, differences in the forecasts regarding the evolution of oil market fundamentals for 2017. The US EIA predicts that oil supply will continue to outstrip demand until at least 2018, barring seasonal peaks in demand during the summer. By contrast, the International Energy Agency (IEA) in its January 2017 Oil Market Report forecasts a rebalancing of the market in 2017 caused by an excess of demand over supply, and the consequent consolidation of prices.

Be that as it may, 2017 dawns with new questions: will the agreements to restrict

production be respected, either by OPEC or the non-OPEC countries? Will they suffice for eliminating over-supply or encourage non-conventional US production to a greater or lesser degree than forecast? What will be the impact of the Trump Administration's energy policy? Will there be positive geopolitical surprises like a rapid recovery of production in Libya and Nigeria, not subject to OPEC cuts? Or, on the contrary, could negative developments arise in these and other scenarios?

The price forecasts reflect different answers to all these questions. If discipline between OPEC and Russia holds, prices could firm up over the course of the first half of the year. An extension of the agreement covering the second six months, added to the seasonal increase in demand in the summer, could help to drive the price towards the upper end of forecasts. Experience shows that OPEC has serious difficulties in maintaining discipline among its members over long periods of time; moreover, the OPEC/non-OPEC deal, which includes non-OPEC countries with little in common, ranging from Mexico to Brunei, lacks mechanisms for maintaining discipline. In this context, and in light of the fiscal problems constraining many producers and the incentive not to comply with the agreed production cuts, maintaining discipline appears relatively simple for the first half of the year, but less so for the second.

Extending the agreement to the second half of the year would require new negotiating efforts and probably cuts (in response, for example, to the recent growth in Libyan and

Nigerian production), plus a new distribution of concessions and obligations. The initial production cuts were announced by various OPEC producers in the first few days of 2017, particularly Saudi Arabia and its Gulf allies. In fact, the Saudi Oil Minister, Khalid al-Falih, announced on 16 January at the World Economic Forum that the agreement might not be extended if prices consolidate production at their current levels, and that he doesn't 'lose sleep' over US producers of shale. At the beginning of February the Director of the National Iranian Oil Company announced in response that Iranian production would exceed 4 mbd by March, without even mentioning the OPEC deal.

In any event, if the agreement is adhered to, it is likely that towards the end of the year the response of the US frackers will restrict the price rise by increasing their output, almost all of it profitable at what would be the higher end of the prices being forecast. If there is any certainty in the Trump Administration's energy policy it is that it no longer puts any hurdle in the way of expanding oil production and fracking, despite the obstacles erected by Obama in the last days of his government. It should be remembered however that what drives US output stems not so much from regulations as the structure of the market and the price vectors, which in the current environment are much more important than the energy policy of the new president, whose impact on hydrocarbons is expected to be limited.

Although to a lesser extent, other producers may also respond with increases in output, such as Latin American and African deep

water producers and North Sea output. Indeed, the OPEC/non-OPEC deal excludes some of the largest oil producers in the world, such as Canada and Brazil, and could encourage the oil reforms envisaged by producers such as Argentina. Over the medium term, the producers in the Middle East are aware of the major reserves of non-conventional hydrocarbons in China (their main customer). They also know that if any country can replicate the US fracking revolution, albeit by different means, that country is China. But in the short term, the challenges for OPEC and Russia will be, first, to maintain the production-cuts deal in the second half of the year; and secondly to seek an exit strategy from the agreement to avoid the collapse in prices that has followed every failed attempt to rig the market fundamentals in a lasting way.

As far as the geopolitical risks are concerned, they seem to have been relegated to a secondary role by the scope of the agreement between OPEC and, essentially, Russia. Perhaps one of the least-noticed aspects of the talks among producers concluding in late 2016 is that the prominent role afforded to Russia seems to offer a sort of 'geopolitical insurance policy' against the volatility of oil prices. Russian mediation between Saudi Arabia and Iran in the OPEC negotiations, and the way the conflicts in Syria and Iraq unfold, mitigate the geopolitical risks and demote them to a secondary status.

Russia will also be the focus of US energy policy. The new President and his Secretary

of State will need to take decisions on such issues as the continuation or otherwise of sanctions against the Russian oil industry and the nuclear pact with Iran. In the case of the former, it does not seem compatible to lessen sanctions against a country that commits itself to negotiating and fixing production quotas to rig the market fundamentals: it is not necessary to lift sanctions on a state that chooses to sanction itself; or, if they are lifted, at least demand a renouncement of output quotas. In the case of the latter, the OPEC agreement mediated by Russia already restricts the increase of Iranian output, regardless of the Trump Administration's foreign policy considerations and the importance that Russia plays in them. Meanwhile, Russia has recently acknowledged that the advent of Trump could increase US gas exports to Europe and create a new geo-economic rivalry that the Russian government has hitherto discounted.

The recovery in prices will do something to ease the economic tensions of producer countries, but not enough to avoid the need for continued belt-tightening measures. The political economy characterised by oil prices at around the US\$50-60 mark continues posing serious problems to the governments of producer countries, although it enables more gradualist approaches to the reforms that are needed. It should be remembered that Saudi Arabia has announced a record fiscal shortfall, obliging the regime to cut subsidies, double the price of petrol and reduce civil servants' wages by as much as 20% for high-ranking posts,

something unprecedented in the country. The deterioration of the Saudi economy also has implications for Spain, which in 2015 exported more than €3 billion-worth to Saudi Arabia, the seventh-largest market for Spanish exports in that year outside the EU, ahead of Brazil, Japan and South Korea. Venezuela, incapable of halting the decline in its output, is one of OPEC's traditional hawks, but it seems unlikely that the level of prices being forecast will suffice to stem its serious economic woes.

Such difficulties become more acute among producers engaged in costly ongoing conflicts, such as Saudi Arabia itself (with Yemen), Iraq, Libya and Nigeria. Offering forecasts in the case of Libya is virtually impossible, except that any geopolitical impact was discounted years ago. In any event, the most recent news about Libyan output is positive: in January 2017 it stood at almost 700,000 barrels a day, more than double the 300,000 being produced last September. In Nigeria too it is likely there will be a consolidation of the recovery in production as the government's management of problems in the Niger Delta improves. Lastly, Algeria remains in a situation of ongoing deterioration, with its economic and energy reforms semi-paralysed due to the uncertainty over President Bouteflika's succession, but the risks are tending to decline as crude prices stabilise.

From the consumers' perspective, whether they be countries, companies or individuals, it seems reasonable to accept that oil

prices as low as those of the last two years could not last indefinitely; and that, as a consequence, national economies, companies' strategies and consumers' decisions will need to adapt to the stabilisation forecast for oil prices. These are likely to remain at levels not too dissimilar to current ones, although perhaps with a certain risk of price rises as the year unfolds. The impact of rising prices was already evident at the beginning of the year with the increase in natural gas prices (partly due to their indexation to oil prices, and partly to the increase in demand caused by the technical shut-down in the French nuclear industry) and the consequent rise in electricity prices.

Climate change in 2016: an eventful year

2016 was characterised by both positive and negative developments in the climate arena. After the diplomatic climax of COP21 and the ratification of the Paris Agreement by China and the US, the Agreement entered into force ahead of COP22 in Marrakesh, thanks to ratification by the EU, among others. It is the first time in the history of the climate talks that an agreement has come into force less than a year after being signed, which indicates the importance of climate change to the global agenda.

Another positive element that accompanied the Paris Agreement coming into force was the passing of the Kigali Amendment to the Montreal Protocol for the gradual elimination of the use of hydrofluorocarbons (HFCs). Progress has also been made in the transport sector. 2016 saw the approval of the global mechanism for offsetting

emissions devised by the International Civil Aviation Organisation (ICAO). For its part the International Maritime Organisation (IMO) has adopted a system for collecting data on ships' fuel consumption and measures related to reducing emissions of greenhouse gases are expected in 2018.

The agreements reached by the international community represent an unprecedented global commitment to a transition towards a low-carbon development model. It is a commitment founded on a decrease in the cost of renewable energies, on better scientific knowledge of the effects of climate change, on business opportunities for the companies that lead the transition towards a low carbon economy, on growing concern about the effects of climate change among the general public and on citizens' demands for climate initiatives on the part of their governments.

The commitment to climate action has also been joined by the international financial industry, which since 2016 has had a report, piloted by Michael Bloomberg and Mark Carney, on voluntary disclosures relating to the climate risks that companies are exposed to and drawn up by the Task Force on Climate-related Financial Disclosures (TCFD) of the Financial Stability Board. Information about exposure to climate risks (and the ability to manage them) will be of immense value to investors and insurers, who will have the information needed to differentiate between investments in businesses that are acquainted with their climate risks and manage them proactively and those that are unaware of them.

The aforementioned progress and commitment indicate that climate action is irreversible, as the international community declared at COP22. However, 2016 was also the first acid test for the Paris Agreement. On 8 November Donald Trump was elected the new President of the US. As the second-largest producer of greenhouse gases, US climate policy is crucial to reducing carbon in the global economy.

Although there is uncertainty about the steps Trump will take at a federal level, the president-elect's declarations on the climate issue, the appointment of climate-change sceptics opposed to Obama's climate policy, such as the former Governor of Texas Rick Perry to head the Department of Energy, the Attorney General of Oklahoma Scott Pruitt to lead the Environmental Protection Agency (EPA) and the naming of Rex Tillerson, former Chairman and CEO of Exxon Mobile, as Secretary of State and head of US diplomacy, do not augur well. Indeed, the Trump Administration's recently-published energy plan (An America First Energy Plan), outlines in the space of barely one page aspirations to increase domestic energy output, liberate the country from OPEC and drastically cut energy regulations, without even mentioning renewable energy or climate change, apart from affirming the Trump commitment to abandoning Obama's Climate Action Plan.

Moreover, the initiatives that were unveiled in the first two weeks of Donald Trump's presidency confirm the fears surrounding the new US government's lack of ambition

in the climate field. There are clear signs of a change of direction in US climate policy, such as: the deletion of references to climate change on the White House website; the restrictions imposed on communications and publications released by institutions of such acknowledged international renown as the EPA and the plans to dismantle this institution; the repeal of the law that limited methane emissions from oil and gas exploration and production processes; and the signing of two executive orders to proceed with the construction of two oil pipelines (Dakota and Keystone XL).

It should also be remembered that Trump committed himself during his campaign to revoke the Clean Power Plan, whereby the US undertakes to reduce emissions released from thermoelectric power plants by 32% by 2030 compared to 2005 levels. It is also likely that Trump will 'cancel' the Paris Agreement, and he seems set to do this soon. But in any event, according to article 28 of the Paris agreement, the US will not be able to withdraw prior to 2019. Finally, it is expected that Trump is unlikely to honour US financial commitments on climate issues.

The response from scientists, activists and politicians has been swift. Various universities in the US and Canada have been storing climate data on private servers since December. A march for science and against post-factual science policies has been organised for 22 April 2017, Earth Day. It is also worth pointing out that there is likely to be ongoing support for climate policy from individual US states and cities. Moreover,

the fall in the costs of renewable energies and the competition from other fossil fuels make investments in coal, for example, increasingly less attractive. That said, despite all the initiatives under way to offset Trump and the relatively limited scope of the measures at a federal level, uncertainty is once again haunting hopes for the climate, potentially delaying the transition to cleaner energy.

An additional annoyance for Spain is the prominence of the role that the Institute for Energy Research will play in US energy policy: some readers may remember this 'delightful' Republican think-tank publishing a pamphlet in which it fallaciously concluded that for every post created by renewable energies in Spain, 2.2 had been destroyed in the rest of the economy.

Turning again to the international scene, the domino effect that Donald Trump's electoral victory could have had on international climate talks –with China, among others, potentially reducing its level of ambition and paralysing negotiations– has not transpired. On the contrary, the international community meeting in Marrakesh sent out a message of unity amid the prospective challenge of climate change. The cause of this retrenchment in the acquired climate commitments may lie in governments' awareness of the transition that has taken place from an international system of dividing up the mitigation efforts towards a situation in which countries and businesses compete for the opportunities stemming from a low-carbon economy.

A good example of the competition for the opportunities arising from a global energy transition has been provided by China in recent years. The exhaustion of an economic model highly dependent on greenhouse gas emissions, with the undesirable socio-economic and environmental consequences that accompany such a model, is giving way to a new economic model in China, underpinned by the country's 13th Five-Year Plan (2016-20). China has set a course towards a model that produces lower emissions, competes for the renewable technologies market and bolsters its international standing as a fundamental player, and increasingly important asset, in the climate arena, among other goals. The figures in the renewable field are overwhelming: in 2016 China more than doubled its installed photovoltaic capacity relative to the preceding year (77GW in 2016, compared to 34GW in 2015) and has a third of the world's wind capacity (more than 145GW of the 433GW installed worldwide in 2015). The alignment of Chinese social, economic and environmental interests is bringing about a change in international climate leadership.

In the European context, one of the potentially destabilising elements for climate policy in 2016 was the UK's decision to leave the EU. Indeed, the uncertainties about the effects of Brexit on the fight against climate change are considerable. Given that the UK and EU climate policies have evolved in a coordinated manner in the past it may be expected that they will continue to be fundamentally aligned in the future, but Europe has lost a skilful negotiator on the

international climate scene. Europe has also lost a (generally) ambitious partner on climate issues, something that lends more relative weight on EU climate decisions to member states that are less proactive on the carbon-reduction front, such as Poland and Italy. The effect of Brexit, while not being devastating to the climate process, could alter and delay the European energy transition. The mid- to long-term effects on the European Union Emissions Trading System (EU-ETS) and on the Effort Sharing Regulation (ESR), which impinges on the so-called diffuse sectors (businesses, residential, transportation and agriculture) are also unclear, and the uncertainties seem unlikely to be resolved in 2017.

As far as European leadership on climate issues is concerned, the situation that arose in 2016 recalled in some respects, all things being equal, the one seen in 2001 when the US failed to ratify the Kyoto Protocol, sowing doubts about the future of the international climate regime. Then, Europe took the lead in the international talks that culminated in the protocol coming into force in 2005. As happened on that occasion, the vacuum the US will create in the international climate talks in 2017 could present a new opportunity for Europe to resume its executive leadership role, this time accompanied by, among others, the other members of the High Ambition Coalition, the Climate Vulnerable Forum and China –on this occasion it will be more difficult for Europe to lead on its own, in part due to the Brexit effect and to the need to reconfigure the European project–.

Foreign policy, energy and climate change: European energy policy and the Winter Package

2016 was an important year for European energy policy, with the approval at the end of November of the Energy Union's Winter Package. Apart from its somewhat unfortunate name, which the Commission is trying to replace, without great success, with the slightly more palatable Clean Energy for all Europeans (in line with the UN Sustainable Energy for All initiative), the package represents, together with the evolution of oil prices, the other major challenge of 2017 for member states' energy policies, the companies in the sector and European consumers. The new energy package is a significant transition in the orientation of Europe's foreign energy policy and the Energy Union itself, which may be summed up by the formulation "from Tusk to Musk". The Energy Union came into being as an initiative linked to Donald Tusk, the then Polish prime minister and now president of the European Council, aimed at encouraging the diversification of European gas imports from Russia following the succession of Ukrainian gas crises.

By contrast, the Energy Union Winter Package seems to replace the geopolitical strategy of reducing Europe's dependency on Russian gas imports with one of diversifying its sources of energy towards renewables and reducing reliance on fossil fuels, including natural gas. Its support for renewable energies, especially decentralised ones and electric vehicles, as well as their pan-European regulation

and the fostering of intra-European flows of renewably-produced electricity, seem to offer a prospect that differs from that originally envisaged by the Energy Union. The Winter Package thus seems to have more in common with the tech vision of Elon Musk and the plans of his company Tesla than the geopolitical ambitions initially set out by Donald Tusk.

It is unavoidable for Spain to participate actively in this conceptual shift in EU energy policy, which now not only covers the traditional aspects of the secure continuity of supply of hydrocarbons, but also increasingly the geopolitical aspects of the evolution of renewable energy sources, including exchanges of renewably-generated electricity, both within the EU and with its neighbours. A detailed analysis of the Package is impossible given its breadth, and therefore the paragraphs that follow are restricted to highlighting the opportunity it represents for Spanish foreign policy.

The Winter Package entails that the foreign energy policy of the new government will continue being focused in 2017 on the electricity aspects of the Energy Union. This dimension affects top-priority issues for Spain's European energy policy, ranging from interconnections to the treatment of renewables and cross-border electricity flows, and including the situations of cities and islands regarded as peripheral and the governance of the Energy Union itself. Member states are obliged to submit Integrated Energy and Climate Plans covering 10 years to reach the 2030 targets:

for example, how to reach the 15% electricity interconnection target, contribution to the 27% renewables target and 30% efficiency target (assuming the proposal is approved by the Commission), and how to improve the energy security situation. The government will need to submit a draft of its plan to the Commission on 1 January 2018, when a process of planning, monitoring and programmed communication will get under way in parallel with the Paris Agreement.

But the European legislative process in the Parliament and Council begins much earlier, in the first months of 2017 and augurs problems. It is likely that Parliament will demand more ambitious commitments (for example, 40% in efficiency and a more ambitious renewables target) and the Council will focus on the aforementioned agreed targets. The way energy policy is handled, the commitment to consumers and self-generation could also be sources of controversy. From the foreign policy perspective, the government will continue emphasising interconnections with France, but will need to make them manifest in the aforementioned Integrated Plan, which will mark out the rules of the game for the Spanish electricity sector over the course of a decade.

The whole of this process offers Spain a major opportunity in terms of its standing abroad. Possibly for the first time in many years, Spain finds itself in 2017 in a position to contribute constructively and creatively to European energy policy. The new government finds itself with a restructured

sector that is freed from the burden of the tariff deficit, with a substantial international reputation, and with a climate policy that is firmly anchored in the Paris Agreement. It seems an ideal moment for raising the pitch of Spanish foreign policy in the energy arena, particularly in Europe. It is important for both the government and the various political parties to be able to overcome their differences at the domestic level, with consensus emerging such as those related to energy poverty and climate change, in order to focus more attention on the international dimension of energy, at least in the European context. To extend an earlier idea, there is a gulf from Tusk to Musk that may prove to be particularly fertile for Spanish energy interests.

Closely linked to the preceding point, 2016 ended with a joint declaration, agreed on the sidelines of COP22 in Marrakesh, on a roadmap for sustainable electricity trading between Morocco and the EU, signed by the host country, Germany, Spain, France and Portugal. Its aim is to facilitate the exchange of renewable electricity and electrical integration with Morocco. Over the course of 2017 an implementation deal will need to be agreed, the signing of which has been set for COP23. Also in December of last year, at the meeting of Energy Ministers of the Union for the Mediterranean (UfM) in Rome, a 'regional improvement framework' was agreed for Euro-Mediterranean energy cooperation. This enables the implementation of joint projects across the three Euro-Mediterranean platforms of gas, electricity and renewables.

The Elcano Royal Institute has consistently emphasised the external benefits for Spanish foreign policy of this type of structural agreement and of establishing an attractive narrative for them. This enables the country to be perceived as Europe's and Morocco's comrade in their energy transitions, complementing Spanish advocacy for the interconnections while strengthening energy relations with Morocco. It would be advisable to extend this capacity for cooperation to countries such as Algeria, where Spain could contribute in a major way to establishing a more attractive narrative for Euro-Algerian energy relations. Spain can also rely on other European initiatives, such as the aforementioned UfM platforms for gas, electricity and renewables, and strengthen the activity and visibility of its foreign policy in the energy arena.

European climate change in 2017: implementation and design

Internally, Europe will continue working throughout 2017 on projects to reform the European emissions trading system (EU-ETS), the ESR and the dossier on land-use, land-use change and forestry (LULUCF), which are in a highly advanced stage.

On 15 February the European Parliament will vote on the EU-ETS reform, the main aim of which is to give a clear long-term pricing signal to the decarbonisation market for emission-intensive industries participating in the European emissions rights market. To this end it is necessary to modify the Market Stability Reserve and put forward measures that incentivise the decarbonisation of

emission-intensive sectors while avoiding the risk of 'carbon leakage'. As far as the ESR is concerned, the Commission's proposal involves a share-out among the member states of the emissions reduction target for the so-called diffuse sectors (a target that involves an emissions reduction of 30% by 2030 compared to 2005 levels). The proposal relating to ESR is subject to changes both in the European Parliament and the EU Council of Ministers, which also have to come to an agreement in order for the Commission's proposal to prosper. In the context of LULUCF, the Commission's proposal consists of the member states adopting a legally-binding commitment until 2030 to offset emissions generated by land-use, land-use change and forestry.

Meanwhile, Germany holds the presidency of the G20 until the end of 2017. Two of the priorities of its presidency are the implementation of climate commitments acquired within the framework of the Paris Agreement and the reconciliation and alignment of climate and energy policies as prerequisites for ensuring economic growth.

Domestically, Spain formally ratified the Paris Agreement at the beginning of 2017. Its implementation and the raising of ambitions are now the principal challenges that remain. In this context it is expected that Spain will begin work in 2017 on designing the heralded Climate Change and Energy Transition Law, an Act that is expected to regulate existing and future measures (with 2030 and 2050 in mind) for the fight against climate change. The forthcoming



Spaniards have identified climate change as the second most important issue in foreign affairs after the fight against jihadist terrorism.

legislation will need to address the complex task of combining the target of the virtually complete decarbonisation of the economy with the demands of the business sector: a sector looking for rules that are predictable and comparable at an international level, as well as economic support that is sufficient to avoid loss of competitiveness in sectors at risk of carbon leakage (off-shoring) vis-à-vis European and international companies.

As far as the outstanding tasks are concerned, in its most recent environmental performance review the OECD recommends that Spain increases the 'greenness' of its tax system, withdraws subsidies for diesel and reduces the fiscal pressure on employment. It also emphasises the importance of integrating and coordinating environmental policies across the various institutions, as well as the need to improve the transposition of European regulations. The OECD notes the importance of the transport sector in the country's total output of greenhouse gases (24% of emissions in 2014), and underscores the opportunities for emission-reduction in this sector, for example through electrification. Measures in the field

of energy efficiency, the development of renewable energies and opportunities in the construction sector are also mentioned as areas where there is scope for improvement.

In terms of foreign policy in the climate arena, the vacuum created by the Obama Administration's departure from international climate talks and the reconfiguration of the EU in the wake of Brexit provide Spain with an opportunity to increase its presence and leadership on the international climate stage. In this it can rely on the backing of the Spanish public, because once again, as they have been doing since 2011, Spaniards have identified climate change as the second most important issue in foreign affairs after the fight against jihadist terrorism.

The tools available to the government to increase the Spanish presence on the global climate stage include, among others, institutions such as the Ibero-American Network of Climate Change Offices (RIOCC), which has the potential to be replicated in other geographical areas, and climate-related funding. Such funding will amount to €900 million annually by 2020

if the commitments announced by the government are kept. The additional nature¹ of the funding, as well as the inclusion of the recipients' requirements in managing the funding, will help to reinforce Spain's image as a country that is committed to international mechanisms of climate solidarity.

Conclusions

2017 poses some major challenges for Spanish foreign policy in the energy arena. First, the majority of forecasts point to a stabilisation of oil prices at a level not dissimilar to those that currently prevail, although everything will depend on how united OPEC manages to remain in a year that its members are likely to perceive as eternal. This represents a wake-up call from the positive supply-side impact that has benefitted the Spanish economy in the last two years and was never going to last indefinitely, something Spain has already experienced in the form of rising electricity prices in the first few weeks of the year. In addition, the partial recovery of prices eases the tensions among such important suppliers for Spain as Algeria, Nigeria and Saudi Arabia, although it does not reduce the need to continue with economic reforms and fiscal tightening.

The second major external energy-related challenge of 2017 will be to contribute to the debate about the new European electricity and renewables package, and draw up the Spanish plans that the new regulations require. It is also important

to maintain a proactive capability on the Euro-Mediterranean energy stage: making headway on a new renewable exchanges project with Morocco and clearing up doubts about the third electrical interconnection; contributing with ideas for renewing the European energy relationship with Algeria; and, in general, trying to raise the commitment and visibility of EU energy initiatives.

But apart from these major energy vectors, 2016 and 2017 are also years of change in the micro-geopolitics of energy to be resolved between new entrants and incumbents, and between the former and consumers (and 'prosumers', whether existing or potential). Conceptual factors carry more and more weight in consumers' decisions and technology broadens their options. One of the milestones that passed virtually unnoticed in 2016 was that, according to International Energy Agency, 2015 saw a turning point for renewable energies, which in terms of installed capacity overtook coal for the first time.

The Trump administration will be seen in action in 2017 and the early decisions indicate a 180-degree about-turn in US climate policy. The international financial sector will benefit from a guide, namely the Task Force on Climate-related Financial Disclosures (TCFD) report, to providing information about climate risks and their management, information that will have an increasing impact on investors and insurers. In the EU, resolute headway will be made on

¹ In other words, that climate funding is in addition to official development aid, rather than siphoning off funds from development projects for the fight against climate change. See <https://www.odi.org/sites/odi.org.uk/files/odi-assets/publications-opinion-files/9296.pdf>.

reforming the ETS, the ESR and the dossier on LULUCF, shaping the route to be taken by European climate policy in the medium term. Negotiations will begin in Spain to lay the groundwork for the Climate Change and Energy Transition Law, with the 2030 and 2050 horizons in view. Another eventful year on the climate front is thus to be expected.

Apart from the major EU targets in the field of energy and climate policy for 2030 (27% in renewables, 30% efficiency –if the Commission’s proposal is accepted– 40% decarbonisation and 15% interconnections), in 2016 it emerged that in 2017 Google will

become 100% renewable, beating both Apple and Facebook to this prize; and that Tesla, not content with entering the solar roof and large battery markets in 2017, wants to build a million cars in 2018. It is not easy to specify exactly when the tipping point will come in the transition towards a low-carbon economy, but perhaps 2016 and 2017 are likely candidates.



Negotiations will begin in Spain to lay the groundwork for the Climate Change and Energy Transition Law, with the 2030 and 2050 horizons in view.

El gasto de defensa en España: objetivos estratégicos, militares e industriales

Enrique Fojón Lagoa

Antes que decidir cómo se cumple el compromiso de incrementar el presupuesto de Defensa al 2% del PIB, debe reflexionarse sobre los objetivos estratégicos y las capacidades militares, así como los retornos industriales y tecnológicos, asociados con esa inversión.

Resumen

En el caso hipotético de que España se decida a implementar el acuerdo al que se comprometió en la Cumbre de la OTAN en Gales de 2014, y por el que debía incrementar su presupuesto de Defensa hasta un 2% del Producto Interior Bruto (PIB) en el año 2024, su materialización presenta retos difíciles y oportunidades importantes. Precisamente por eso es necesario que cualquier esfuerzo encaminado a aumentar el presupuesto de la Defensa Nacional esté anclado en una reflexión previa sobre los intereses estratégicos de España a los que debe servir, sobre las capacidades militares que debe atender, en los retornos industriales y tecnológicos que puede conseguir y en el impulso que puede dar a la cultura estratégica nacional.

Análisis

A menos de siete años para alcanzar en 2024 un aumento del presupuesto de Defensa equivalente al 2% del PIB español (un 20% de ese porcentaje en equipo), el Gobierno se enfrenta al reto que supone la materialización de ese gasto. Entre otros aspectos, tiene que establecerse la necesidad estratégica que lo justifique (amenazas, riesgos, prioridades), las capacidades militares a conseguir (conceptos operacionales, transformaciones en el carácter y estructura de la fuerza, instrucción, formación, adiestramiento y alistamiento) y los retornos que puede dar a la riqueza y la economía nacionales (industria, empleo, tecnología, investigación, desarrollo e innovación). Además, y dado que el plazo fijado en la Cumbre de Gales para alcanzar el objetivo presupuestario fue el de 2024, sólo se cuenta con menos de siete años para planificar, de forma ágil, un amplio programa integral que incluya las capacidades militares adecuadas, el nivel tecnológico a alcanzar y el papel de la industria nacional. Dada la importancia de las decisiones a tomar, estas deben contar con la participación del Gobierno, la Administración, las Comisiones de Defensa de las Cortes Generales, las

Fuerzas Armadas, el sector industrial y las comunidades científica y académica.

La decisión de los aliados de la OTAN de incrementar los presupuestos de Defensa se ha producido tras un largo período de austeridad presupuestaria entre los miembros europeos que ha mermado significativamente su capacidad para ejercer poder militar y, por tanto, para ejercer la influencia europea en asuntos internacionales. Si tomamos el gasto militar en relación con el PIB como indicador de la disposición a ejercer poder en la esfera internacional, actualmente Europa representa el 25.4% del PIB mundial y el 22.6% del gasto militar, mientras Asia posee el 31.5% del primero y el 25.6% del segundo. Estos datos dan idea de que, en lo que al llamado “poder duro” se refiere, Europa ha sido superada por Asia. Esto explicaría en buena parte el giro estratégico de EEUU hacia ese continente durante la última década, y podría contribuir a fomentar la percepción entre las elites políticas estadounidenses de que Europa ya no es la principal fuente de aliados capaces. La debilidad relativa del Reino Unido, Alemania y Francia, y su dependencia de los “posibilitadores operacionales” estadounidenses sin los que no es posible desplegar y sostener fuerzas, hace más difícil la contribución activa desde Europa a las acciones estratégicas globales de EEUU.

Aunque, por sí solo, un determinado porcentaje del PIB no es el mejor ni el único de los parámetros para valorar el esfuerzo en Defensa de una nación, sí que constituye una magnitud objetivable que aporta una referencia de su actitud como

actor estratégico y aliado fiable. A la vista del creciente deterioro en la capacidad militar europea, en septiembre de 2014, en la Cumbre de la OTAN de Gales, se fijó un plazo de 10 años para implementar el compromiso de alcanzar por cada aliado un incremento del presupuesto de Defensa hasta el 2% del PIB para aquel que no lo alcanzase. Dicho acuerdo se alcanzó en medio del ambiente de alarma provocado por la anexión de Crimea por Rusia y el deterioro de la situación militar en el Dombass ucraniano, un deterioro que forzó a la OTAN a modificar su postura militar y desplegar fuerzas.

Al igual que sus predecesoras, la Administración Trump ha exigido el cumplimiento del acuerdo del 2%, que se ha llegado a predicar como elemento condicional para el apoyo estadounidense a la Alianza Atlántica. Habrá que estar pendiente de las conclusiones de la reunión de la OTAN del próximo 25 de mayo en Bruselas para saber cómo van a cumplir los aliados esos compromisos de forma que refuercen la actitud del presidente Trump hacia la Alianza, que ha pasado de criticarla durante la campaña electoral a considerarla útil tras su toma de posesión. El cumplimiento debería verse favorecido por decisiones colectivas como la de la UE para impulsar su Política Común de Seguridad y Defensa, que en sus declaraciones, como la Declaración de Roma del 25 de marzo de 2017 en Roma, que en su punto 4 se muestra dispuesta a: “Una Europa más fuerte en la escena mundial: una Unión que siga desarrollando las asociaciones existentes, creando otras nuevas y promoviendo la estabilidad y la prosperidad

en su vecindad inmediata al este y al sur, y también en Oriente Próximo, en África y en el mundo; una Unión dispuesta a asumir más responsabilidades y a ayudar a la creación de una industria de defensa más competitiva e integrada; una Unión comprometida con el refuerzo de su seguridad y defensa comunes, también en cooperación y complementariedad con la Organización del Tratado del Atlántico Norte...”.¹

El caso español

Como es bien sabido, España viene ocupando uno de los últimos lugares de la OTAN en gasto militar de acuerdo con su PIB. Ese hecho no es sorprendente dada la escasa importancia política que, tradicionalmente, se le da a la Defensa en España debido a la ausencia de una cultura estratégica nacional, con la consiguiente falta de debate político serio sobre los intereses estratégicos de España. Esta situación contrasta con la de países de nuestro entorno inmediato, como Francia y el Reino Unido. En este sentido, la implementación del compromiso internacional adquirido por el Gobierno para aumentar el presupuesto de Defensa de España debería estar precedido por un intenso ejercicio de comunicación estratégica, haciendo de la necesidad del cumplimiento una virtud, el Gobierno tendrá que realizar un esfuerzo importante para compensar el déficit de atención política y ciudadana a la Seguridad y Defensa Nacional y articular una reflexión nacional sobre los parámetros estratégicos, de desarrollo de capacidades y tecnológico-

industriales que deben guiar un posible aumento sostenido del presupuesto de defensa nacional.

Aunque desde el Gobierno se ha mostrado cierta predisposición al aumento del presupuesto de Defensa,² hasta el momento, tanto desde el ámbito político como del mediático, el tema se ha tratado con muy escasa atención, derivándose la sensación de que el aumento del 2% se trata de una especie de “cuota” por pertenencia a un club y que, pasados ciertos momentos de tensión, se podrá continuar en la Alianza, en una situación muy parecida a la presente. Sin embargo, un aumento de “cuota” que dobla el presupuesto tradicional, algo sin precedentes en la historia reciente española, tiene implicaciones mucho más relevantes que precisan reflexión. Antes de que se autorice el aumento presupuestario y se decida el proceso de implantación progresiva, habrá que plantearse cómo y en qué se emplearía el recurso financiero en tres niveles: político-estratégico, militar y tecnológico-industrial.

En el nivel político-estratégico, la decisión cuenta con la dificultad de explicar a una sociedad, la española, acostumbrada a recortar su gasto en Defensa, mucho más que sus vecinos, el por qué se debe revertir esa tendencia. Se necesitaría, ante todo, una actitud política y social favorable, fruto de una intensa pedagogía, que asumiera la necesidad de que España debe realizar un esfuerzo de Defensa proporcional a los nuevos riesgos a que se enfrenta

1 http://www.consilium.europa.eu/es/meetings/european-council/2017/03/25-rome-declaration_pdf/

2 <http://www.infodefensa.com/es/2017/02/16/noticia-espana-compromete-aumentar-inversion-defensa-hasta.html>.

en un nuevo Orden Mundial y para ser estratégicamente relevante. Esta cultura estratégica está fuertemente arraigada entre socios de referencia como Francia y el Reino Unido –no digamos EEUU– que cuentan con numerosos centros de pensamiento en asuntos estratégicos, los cuales contribuyen a fomentar el debate sobre temas de seguridad internacional entre la clase política, la academia y en la sociedad civil y a garantizar su presencia mediática. Están también acostumbrados a un constante desfile de expertos ante las Comisiones parlamentarias de Seguridad y Defensa de sus respectivos parlamentos, a la presencia de expertos y centros de estudios estratégicos en sus universidades y al trasvase de personal experto en asuntos estratégicos entre el gobierno, las universidades y los *think-tanks*. Esta “infraestructura de cultura de defensa” juega un papel clave a la hora de garantizar que la Política de Defensa de esos países, pues no se elabora sólo por una elite gubernamental burocrático-militar “a puerta cerrada” sino que se nutre de los recursos intelectuales y tecnológicos disponibles en la sociedad, y ésta sostenida por un fuerte escrutinio y apoyo político y social.

Uno de los primeros requisitos sería la toma de conciencia de que, en las dos últimas décadas, en el plano estratégico España, manteniendo su carácter de nación marítima, ha pasado de estar en retaguardia durante la Guerra Fría a ser “frontera” con la zona más inestable del planeta y que esa circunstancia tiene serias consecuencias. En ese nuevo ambiente, hay que valorar nuevas amenazas y riesgos, y situar nuestras necesidades específicas de seguridad y defensa dentro

del contexto geopolítico con nuestros aliados. Su exposición particular en primera línea frente a todos los riesgos y amenazas, tanto al propio territorio, a Europa como a Occidente, constituye una “especificidad estratégica” que es imprescindible explicar a la sociedad española como elemento de concienciación que se precisa. Para atender esa necesidad son indispensables recursos adicionales tanto para actuar con capacidad autónoma como para cooperar bilateral o multilateralmente con sus aliados y socios de la UE y de la OTAN.

La capacidad militar tanto de protección del territorio nacional y del control de los accesos marítimos y aéreos, como de proyección de poder militar para contribuir a las necesidades de defensa colectiva y posibilitar la presencia estratégica de España en el mundo, son los supuestos que determinan las necesidades básicas de la defensa de España. Como miembro de la OTAN, la contribución principal de España a la Alianza debe ser una aportación de fortaleza: la garantía de defensa territorial propia en el nuevo contexto estratégico. Dado que España es limítrofe con la zona de inestabilidad geopolítica que envuelve el área europea, esta contribución nacional es aplicable a la Política Común de Seguridad y Defensa de la UE. Por lo tanto, el ejercicio de liderazgo y la pedagogía del esfuerzo presupuestario comprometido deben argumentarse en función del nuevo “imperativo estratégico”.

El marco de la innovación militar

Estamos en una revolución tecnológica, un caótico período de cambio, que altera profundamente la forma en que vivimos, nos

relacionamos y trabajamos. Los avances tecnológicos han configurado una nueva realidad mundial que, aunque mantiene intacta la naturaleza de la guerra, influye en la forma de hacerla lo que, unido a las circunstancias geopolíticas consideradas anteriormente, hace necesario un nuevo enfoque en la aplicación del poder militar.

En el plano militar, la revolución tecnológica está afectando de forma radical a las capacidades militares entendidas en sentido amplio no como equipos en su acepción más restringida sino como un conjunto de elementos doctrinales, orgánicos, operacionales, logísticos, de alistamiento, formativos y otros que apuntan a un salto cualitativo en la “cultura institucional” del futuro. El instrumento militar se tendrá que emplear en un ambiente operativo de “multi-dominio” en el que hay que añadir a los dominios terrestre, marítimo, aéreo y espacial, el del ciberespacio. La irrupción de la cibernética como “competencia esencial” (*core competency*)³ de la Defensa es obligada en una sociedad digital donde las relaciones de poder se juegan en todos los dominios. Los estudios en curso para implantar el “multi-dominio” como esencia del ambiente operacional presente y futuro, apuntan a que los dos principales efectos de esta circunstancia en las operaciones afectan a los procesos de planeamiento, decisión y ejecución, así como en la determinación y consecución de la “superioridad” de dominio. En el

futuro esos procesos tendrán que ser más breves, el traslado a vanguardia de nuevas capacidades será limitado y se impondrán las ordenes “tipo misión” que promuevan la iniciativa,⁴ ya que las comunicaciones terrestres o espaciales pueden verse degradadas.

El ambiente operacional “multi-dominio” debería constituir la premisa conceptual para emitir la doctrina de actuación militar que conformase nuevos conceptos operativos que sirviesen de referencia para el proceso de identificación, desarrollo y adquisición de tecnologías, algo que debe complementarse con la manera de integrar las nuevas capacidades en un todo coherente. Todo un reto para la “cultura institucional” de unas Fuerzas Armadas que, como en las de nuestro entorno, no siempre son receptivas a la necesidad y urgencia de los cambios.

En el ambiente operativo actual, la actuación en un dominio tiene efectos en otro, o en todos los demás, produciéndose un efecto acumulativo, el denominado “intersección dependiente”. El factor causante de esa dependencia es la influencia del espectro electromagnético (EMS) en la totalidad del contexto operativo. El EMS empodera al dominio espacio, permitiendo o negando la actuación de “posibilitadores operacionales” en los otros dominios físicos.

3 “Una de las principales potencialidades de un negocio o ventaja estratégica, incluyendo el bagaje de conocimientos y capacidades técnicas que permiten a una empresa ser competitiva”. Véase Investopedia, http://www.investopedia.com/terms/c/core_competencies.asp.

4 Según el *Army Doctrine Publication - ADP 6-0, Mission Command* (US Government Printing Office [GPO], Washington DC, 17/VI/2012, p. 1): “el ejercicio de autoridad y dirección por el comandante que usa las órdenes tipo misión para permitir una iniciativa disciplinada coherente con la intención del comandante a fin de facultar a líderes ágiles y adaptables en la ejecución de las operaciones terrestres unificadas”.

El resultado final en el plano militar del incremento presupuestario debería ser el de adquirir capacidad de adaptación al nuevo ambiente operativo. No se trataría, por tanto, de establecer apriorísticamente una finalidad de refuerzo de lo que existe ni de “conservar” las herramientas y procedimientos militares concebidos para situaciones operativas superadas. Se impone la gestión de un nuevo contexto de naturaleza permanentemente evolutiva para lo que se necesita capacidad y resiliencia. Capacidad teniendo en cuenta la nueva realidad, el ámbito “multi-dominio” y operar un verdadero “sistema de sistemas”.⁵ Resiliencia para hacer frente a prolongados períodos de actividad y cambiantes configuraciones de las amenazas, lo que conforma la necesidad esencial de disponer de recursos adecuados, sobre todo el humano, por lo que es esencial disponer de una Reserva adecuada.⁶

El reto para las Fuerzas Armadas españolas se materializa en adaptar su doctrina, conceptos, enseñanza, estructuras de fuerza y capacidades, ahora concebidas para un ambiente operativo de dominios específicos, a otro ambiente que les permita desarrollar conceptos operativos en el que se fijen las actuaciones específicas para la nueva realidad. Teniendo en cuenta que la adaptación no será posible si no se logran superar las barreras burocráticas y las

inercias institucionales habituales, serían necesarias dos esfuerzos innovadores. Primero, un amplio diseño de transformación que haga de las Fuerzas Armadas un instrumento militar capaz de apoyar los nuevos conceptos operativos y obtener ventaja competitiva sobre los potenciales adversarios. Segundo, la adaptación del Órgano Central a la nueva realidad, potenciando su capacidad para fijar y obtener las necesidades de personal, militar y civil, tanto cuantitativas como de capacitación, junto con el desarrollo de la legislación que posibilite la formación de una Reserva capaz de movilizarse eficazmente, así como el desarrollo de una estructura de gestión presupuestaria adecuada para gestionar el nuevo marco de innovación, gestionar programas de sistemas para configurar capacidades y apoyar a la industria propia en el ámbito internacional. El planeamiento del proceso de reformas debe prestar atención prioritaria a la obtención y retención del personal civil y militar cuya cualificación permita la innovación en el ámbito tecnológico, en el desarrollo de conceptos operacionales basados las nuevas tecnologías y la gestión de organizaciones con dinámica innovadora.

La innovación tecnológica e industrial

En el nivel industrial y tecnológico, el 2% habría que contemplarlo como un gran esfuerzo de recapitalización de la Defensa

5 Un “sistema de sistemas” es el resultado de múltiples sistemas, dispersos e independientes en un determinado contexto como parte de un sistema mayor y complejo. Por sistema se entiende un grupo de componentes interrelacionados, interactivos e interdependientes que forman un todo unificado y complejo (<http://searchmicroservices.techtarget.com/definition/system-of-systems-SoS>).

6 Un claro ejemplo de esta necesidad es el uso de la tecnología de drones. El mantenimiento, preparación y lanzamiento de una salida de F-16 requiere 100 personas. Una misión de 24 horas de un Predator requiere 168 personas dedicadas a él. Un Global Hawk necesita el apoyo de 300 personas operando en su apoyo. Uno de los problemas de futuro del Ejército del Aire es reclutar y retener personal capacitado para esas necesidades.

basado en un impulso de innovación integral que requeriría la combinación de la capacidad tecnológica con el arte operacional, a la vez que se actualizase la capacitación tanto individual como colectiva del personal civil y militar. Dados los enormes avances tecnológicos y la competición entre los nuevos “sistemas de armas”, la complejidad de las “plataformas” militares ha aumentado exponencialmente en los últimos dos decenios, provocando la necesidad operativa de emplear simultáneamente diferentes plataformas como parte un “sistema de sistemas” lo que constituye una tarea de gran complejidad, convirtiendo la fabricación de armamentos en un reto empresarial difícil. Por otro lado, cada vez es mayor la aplicación militar de las tecnologías comerciales por su adecuación, fácil acceso y bajo coste, una circunstancia que permitiría a los potenciales adversarios el diseño y puesta en práctica de novedosos conceptos operativos con la finalidad de negar el empleo de las capacidades propias. Este hecho empieza a conocerse como la “democratización de la precisión”.⁷

El proceso de innovación tecnológica necesita ser finalista, capaz de desarrollar las capacidades militares que se precisen para mantener la ventaja competitiva sobre los potenciales adversarios y fomentar la competitividad del sector industrial en el mercado exterior. Acumular capacidades militares e industriales no adecuadas para una estrategia renovada, llevaría el incremento presupuestario por la senda

del gasto en lugar de por el de la inversión. Para ello el incremento presupuestario debe contemplarse como una gran inversión que busca retornos para las capacidades y riqueza nacionales. Los Ministerios de Defensa e Industria, desde el conocimiento del nivel de capacidad tecnológica nacional, de innovación del sector privado, industrias de Defensa y otras, deben impulsar la incorporación de sus capacidades al potencial nacional, recíprocamente desde la industria, se trataría de esforzarse en la adaptación para tratar de colmar las necesidades presentes y tendenciales de la Defensa. Como consecuencia, se deberían habilitar los incentivos necesarios para que la industria reconociese un beneficio empresarial en forma de competitividad, principalmente en aquellos casos en empresas cuya producción son sistemas específicamente militares. El modo más fiable de esta reciprocidad sería la sólida institucionalización de la relación entre Ministerios, industria nacional y comunidad científica, mediante la creación orgánica de la Jefatura de Innovación en la Secretaría de Estado de Defensa, que integraría a la Junta de Innovación de la Defensa con representación de la comunidad científica y empresas.

Es necesario que el ámbito empresarial español tome conciencia de las expectativas de capitalización de la defensa, tanto las señaladas en España como las que provengan de los programas de incentivos a la industria europea destinados por la Comisión en su *European Capability Action*

⁷ James Hasik (2016), “Defense Entrepreneurship: How to Build Institutions for Innovation Inside the Military”, *Joint Force Quarterly*, 29/III/2016.

Plan (ECAP) y otras ayudas previstas, que abren unas nuevas de perspectivas de futuro para la industria de defensa europea, hasta una hipotética integración, y donde la competitividad será un factor esencial. Para ello, es urgente diseñar, con sólido apoyo gubernamental, una visión de la actuación estratégica de la industria española que incluya: prioridades, capacidades específicamente nacionales y aquellas que se puedan compartir y con quién, así como los “nichos tecnológicos”, pues en ello se juega parte de la soberanía. Dicha visión debe debatirse en sede parlamentaria, dado que en ello se juega parte esencial del interés nacional.

Conclusión

El incremento del 2% del PIB debería de asumirse como una imperiosa necesidad de Seguridad Nacional, no por “imposición” foránea. La próxima edición de la Estrategia de Seguridad Nacional debería contemplar este factor como elemento esencial de la misma. El necesario debate político y social representa una gran oportunidad para concienciarse de la situación geopolítica y de Seguridad Nacional sobrevenida por la necesidad de defender la frontera Sur de la UE y de la OTAN. Reducir el debate a su cuantía presupuestaria, argumento fácil de articulación demagógica, sería desaprovechar una ocasión para evaluar los cambios en el contexto internacional y su incidencia en nuestra seguridad y progreso, para recrearse en la introversión. Una actitud que representa, en sí misma, una enorme vulnerabilidad nacional. España debe reforzar su identidad y definir su lugar en el

mundo para la protección de sus intereses, y para ello la relevancia estratégica es el camino.

La materialización del reto que supondría alcanzar, en menos de siete años, y sostener la inversión de un montante presupuestario en Defensa de más del doble del actual, se debería traducir, por un lado en el diseño, obtención y sostenimiento de un instrumento militar posible y adecuado a las necesidades estratégicas de España, que se convirtiera en uno de los pilares de la influencia española en el mundo y soporte de la cultura estratégica de la sociedad, tal como lo viene siendo en los países aliados de referencia. A su vez, tal gasto se debe traducir en inversión con un retorno de capitalización nacional en forma de nivel tecnológico e industrial que potenciase nuestra competitividad internacional.

En tiempos donde se predica una evolución del Orden Mundial resultante de la Post-Guerra Fría hacia otro de “política de las potencias” o, lo que es lo mismo, una nueva realidad geopolítica en la que la influencia viene definida por el empleo del poder, en todas sus formas, y donde las vulnerabilidades de un país se convierten en peligro cierto para su existencia, algo que sólo puede enfrentarse desde una sólida identidad y cohesión nacional que posibilite la colaboración con aliados y socios, de ahí la necesidad de la clara definición de las necesidades estratégicas nacionales.

Crossing the red line: how Russian interference in Western democracy is backfiring

Ulrich Speck

Since the Ukraine conflict has started in 2014, tensions between Russia and the West have massively increased. The US and the EU have jointly supported Ukrainian territorial integrity by introducing massive sanctions against Russia over its annexation of Crimea and its military aggression against Ukraine in the Donbas; plus, Russia has been expelled from the G8. Russian aggression has also led to NATO's re-orientation towards territorial defence. Today German officials, who have long pursued the strategy of modernising Russia and integrating it into Western structures, talk about 'managing an antagonistic relationship' as the new normal.

Besides the Ukraine conflict, tensions between the West and Russia have also arisen because the latter began to interfere in the domestic political spheres of leading

Western democracies. There are three major cases so far: in Germany, the Lisa case in Berlin in January 2016, a Russian disinformation campaign (and before that the hacking of computer systems of the German parliament, in 2015); in the US, the hacking and publishing of documents from the Democratic National Committee during the presidential campaign in July 2016; and in France, financial and other support for Marine Le Pen as well as hacking during the presidential campaign in May 2017.

In Western capitals a consensus has emerged that the Kremlin is using 'active measures' in order to undermine politicians it considers hostile to Russian interests and backing those it considers sympathetic to the Kremlin. More generally, the aim seems to be to undermine the credibility of democratic institutions and to weaken the ability of Western democracies to cooperate by sowing distrust.

The Kremlin is using a number of instruments to achieve these goals, including: State-owned foreign media such as the TV-channel 'Russia Today' and its news agency Sputnik; cyberattacks with the subsequent

publication of private e-mails and classified information; social media (trolls and Twitter bots); open support for parties and politicians; and NGOs such as the Dialogue of Civilizations Research Institute in Berlin.

In many cases, especially as regards the cyber dimension of this type of political warfare, it is impossible to identify a 'smoking barrel' to prove beyond reasonable doubt that the Kremlin has been involved. This allows the Russians to continue denying any involvement in such activities.

And yet there is an increasing awareness about these Russian tactics among experts, officials and the general public. A number of politicians and intelligence agencies have talked publicly about the rise in disinformation and influence operations, and many point their fingers at Russia.

If the Kremlin's overall goal is to improve relations with the West, then such activities are counterproductive. Russian interference in the domestic politics, especially in elections, of major Western countries is leading to a further deterioration of the relationship. Those in the West who argue in favour of detente, of an easing of sanctions and a rapprochement with the Kremlin, find it much more difficult to defend this course of action because of the rising anger over Russian political warfare tactics.

In Germany, the cyberattack against the Bundestag in 2015 failed to attract much media attention. But it was a different case with the 'Lisa affair' in January 2016. Lisa F., a 13-year old German-Russian girl living

in Berlin, claimed she had been kidnapped and raped by 'Arab' men. While the German police quickly found out that she had made the story up, Russian state-media and pro-Kremlin websites in Germany continued to exploit the story, apparently in order to sow distrust in Germany's law enforcement agencies, especially among Russian-speakers in Germany (estimated at over 4 million).

The Russian Foreign Minister, Sergey Lavrov, alleged that German officials were covering up the story. In response, the German Foreign Minister, Frank-Walter Steinmeier – from the centre-left SPD, a tireless advocate of cooperation with Russia–, accused the Kremlin of exploiting the incident 'for political propaganda, and to inflame and influence what is already a difficult debate about migration within Germany'.

The Lisa case came as a shock to many in Germany, who had felt that the relationship with Russia, despite tensions over Ukraine and NATO, had at least partly recovered. Germany found out that the Kremlin considered it a legitimate target for political warfare, despite both countries being engaged in permanent diplomacy over Ukraine and Syria.

While it is too early to assess the fallout of the 'Russia factor' in the US presidential elections of 2016, it has become a major issue in American politics. The suspicion that Russian cyber operations played a role in swinging the elections in favour of Donald Trump, and a number of contacts between his team and Kremlin-linked individuals

before taking office, have tainted the Trump Presidency; there is even talk of a second Watergate.

These developments have made it extremely difficult if not impossible for the Trump Administration to 're-set' relations with Russia in the way the Obama Administration did. The current Administration's relations are under close scrutiny by the media and US Congress. Not just the Democrats, but also some Republicans (led by John McCain), are suspicious of any potentially inappropriate ties between Trump and the Kremlin. As a result of alleged Russian interference in US domestic affairs, Trump's room for manoeuvre in this respect has become noticeably restricted.

A third example of how alleged Russian interference has backfired is France. Putin visibly courted the Front National's leader Marine Le Pen, granting her party a loan and receiving her in Moscow before the presidential elections. In addition, a digital propaganda campaign and a cyberattack on Emmanuel Macron's *En marche* movement was attributed to Russia. According to some analysts, the attacks have made the new French President a hawk as regards Russia: the attacks 'have hardened him... and they have hardened his views on Russia' (<http://www.politico.eu/article/emmanuel-macrons-foreign-policy-doctrines/>).

It can only be speculated whether the Kremlin has anticipated the negative outcome of its meddling in Western internal affairs and whether it accepts the resulting problems as the necessary cost of an

operation that it judges to be beneficial overall –or whether Moscow has simply failed to see in advance to what extent these operations can harm its relationship with the West–.

In any case, the damage has been done. With its political warfare, the Kremlin has added another dimension to the conflict between Russia and the West. While some in the West have a certain degree of tolerance for Russian action in Ukraine and Syria, meddling in sensitive areas of domestic politics is, for many, crossing a red line. In the eyes of a growing number of observers, Russia is acting the cowboy, threatening essential institutions of Western society's democratic life. This makes any attempt at reconciling differences with Russia and working together on substantial issues much more difficult, if not impossible.

Euro-red(Es) cultural(Es): la presencia española en las organizaciones internacionales no gubernamentales del ámbito de la cultura en Europa

David Márquez Martín de la Leona

¿Cuál es la presencia española en las organizaciones internacionales no gubernamentales del ámbito de la cultura en Europa?

Resumen

A lo largo de este estudio se analizan las organizaciones internacionales de ámbito europeo y del sector cultural integradas por socios de más de tres países. Se identifica cuáles son las pautas de comportamiento de los socios o miembros españoles en el seno de las mismas, tanto en lo relativo a su representatividad como en lo que concierne a su involucración en la gobernanza de las mismas. Se presta una especial atención a cómo esas pautas tienen una correspondencia con las comunidades autónomas de origen de los miembros y en qué medida ese rasgo influye en la forma e intensidad de su participación internacional.

Análisis

Europa es una realidad que sobrepasa los límites de las instituciones europeas. Existe un amplio tramado de organizaciones civiles que, desde hace décadas tejen e intensifican sus relaciones. Unas relaciones que pueden ir desde el más pragmático intercambio de información y de conocimientos profesionales hasta la puesta en marcha de nuevos proyectos colaborativos, pasando por el ejercicio del lobbying o el despliegue de herramientas de control y de análisis sectorial. Todo un abanico de organizaciones que, bajo estructuras asociativas o federativas, congregan miembros, socios y simpatizantes de todos los países de Europa y de todos los ámbitos sectoriales posibles.

El objeto de este estudio es analizar las organizaciones internacionales de ámbito europeo y del sector cultural integradas por

socios de más de tres países e identificar cuáles son las pautas de comportamiento de los socios o miembros españoles en el seno de las mismas. Para ello hemos confeccionado un registro de algo más de 80 organizaciones a partir de dos fuentes: una lista de redes europeas elaborada por la oficina *Creative Europe* del Reino Unido¹ y, por otra parte, el registro de *lobbies* de la UE,² donde hemos filtrado y rastreado todas las posibles organizaciones culturales que se adaptaban al patrón de análisis.

De todas estas organizaciones referenciadas, hemos extraído algunos datos sobre la composición de su membresía y sobre su gobernanza. Con la idea de identificar cómo se comportan los miembros españoles hemos analizado: si eran muchos o pocos en relación al tamaño de la organización y, posteriormente, comprobar en qué medida están involucrados en la gobernanza de la misma. Para ampliar esta aproximación cuantitativa y con el fin de contrastar y completar los focos en el análisis, hemos realizado una serie de entrevistas a algunas personas que, o bien han trabajado o están trabajando en los equipos de gestión, o bien han sido o son miembros de las estructuras de gobierno de algunas de las organizaciones internacionales estudiadas.

Geografía de las redes

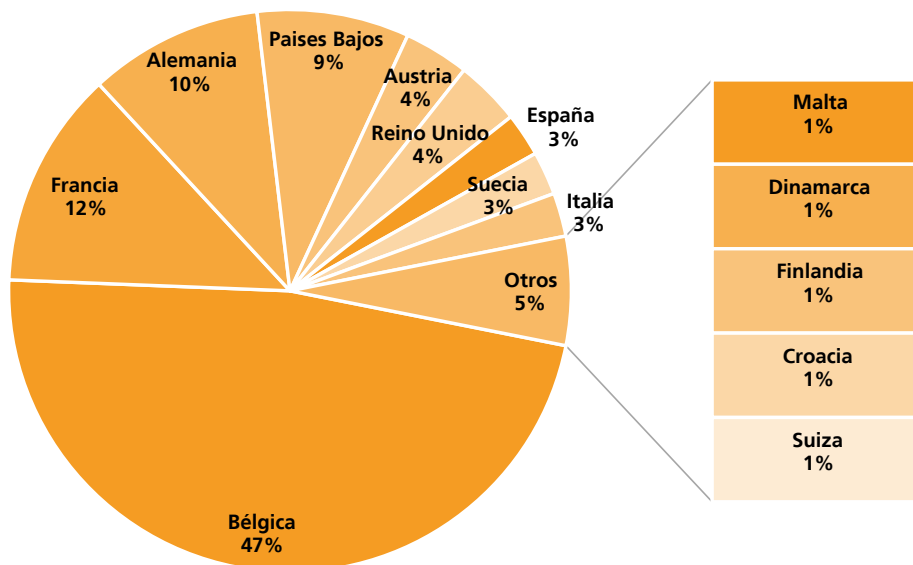
El primer dato llamativo es el desigual reparto territorial de las sedes de las organizaciones estudiadas. Tal y como

se percibe en el Gráfico 1, la mayoría de las organizaciones internacionales tienen sede en Bélgica, siguiéndole después tres grados de países: (1) aquellos que acogen a un número medio de organizaciones; (29 aquellos que acogen a un número pequeño; y (3) el grupo de países que da sede a sólo una organización. Este desigual reparto de organizaciones a lo largo y ancho de Europa puede comportar unas repercusiones concretas sobre la participación. Al estar concentradas una inmensa mayoría de las organizaciones alrededor del triángulo París-Bruselas-Ámsterdam, configura un centro y una periferia respecto al cual todo agente cultural toma posición. Cuanto más alejado geográficamente se halla uno de este triángulo central, más alejado se halla uno también de los centros de toma de decisiones, información y poder. De esta manera, los más cercanos al triángulo no sólo participarán más sino que obtendrán mayores y mejores retornos en el acceso a la información y al poder.

Pero volviendo sobre la concentración de organizaciones en Bélgica y concretamente en Bruselas, parece que puede tener que ver con el hecho evidente de que es sede de múltiples instituciones europeas y organizaciones gubernamentales internacionales y que es el centro de poder comunitario por excelencia. Pero la constitución de ese atractivo también tiene mucho que ver con la existencia de una forma jurídica belga específica y dirigida a las organizaciones sin ánimo de lucro

1 On Creative Europe UK: European Networks.

2 Registro de transparencia de la UE.

Gráfico 1. Organizaciones internacionales con sede en el país (% sobre el total)

Fuente: elaboración propia.

(asociaciones) de carácter internacional: Asociación internacional sin ánimo de lucro (AISBL en francés o IVZW en neerlandés).³ Esta figura del Derecho belga, distinta a la asociación común, destaca el carácter internacional de la asociación y le confiere una mayor libertad y flexibilidad para establecer la gobernanza y la gestión internas. La apuesta estratégica del legislador belga creando esta forma jurídica se aprecia en la personalidad jurídica particular que le otorga, separándola del Derecho privado (belga) y reservándose al Derecho público.⁴

Enfocando ahora la participación española, uno de los primeros datos que nos sorprenden es que la presencia de socios españoles en las organizaciones estudiadas está equilibrada respecto al peso que podría tener España en términos demográficos, económicos o sociales. Tal y como se puede apreciar en el Gráfico 2, de las 80 organizaciones estudiadas, en 62 hemos identificado a socios españoles. Esto significa que el 77,5% del total estudiadas cuenta con miembros españoles. Esa participación es más baja si contamos el número de organizaciones que cuentan con miembros españoles en

³ Para más información, véase Aleko Lebbink (2012), "AISBL vs ASBL: a distinction which is not (necessarily) known", 13/ IX/2012, Lexology, <http://www.lexology.com/library/detail.aspx?g=2a7928c1-def9-49f1-8eb7-075d566da905>.

⁴ Una AISBL se crea mediante un procedimiento y posterior publicación de sus estatutos en un *Arrêté Royal*. Los cambios estatutarios siguen un proceso notarial y los debe aprobar el Ministerio de Justicia belga.

el seno de los órganos de gobernanza de las organizaciones (*board*, comité ejecutivo, junta directiva, etc). En este caso, hemos identificado sólo 26 de las 80 o, lo que es lo mismo, un 32,5%.

Si profundizamos aún más en un tercer nivel de participación y atendemos sólo a aquellas que gozan de liderazgo español (todas las organizaciones que, bien tienen sede en España siendo impulsadas por una oficina o socio local, bien cuentan

Gráfico 2. Presencia española en organizaciones internacionales no gubernamentales del ámbito cultural



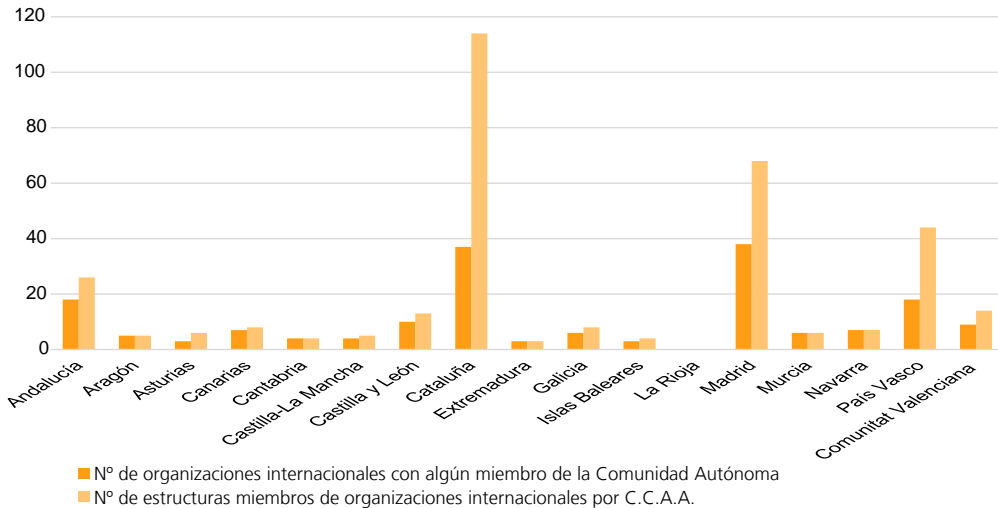
Fuente: elaboración propia.

con el liderazgo directo de un socio español en la presidencia de la misma), los resultados serían mucho más bajos. Tan solo dos organizaciones (el 2,5%) de las 80 escudriñadas cuentan con ese liderazgo.

Para relativizar estos datos de membresía hemos elaborado dos índices que ponen en relación las organizaciones con presencia española con, por una parte, el conjunto de países representados en la organización y, por otra, con el número total de miembros. Si bien los datos de manera individual para cada organización son muy dispares, el promedio de todas las organizaciones

ofrece unos datos del conjunto que vienen a constatar lo que se puede interpretar como unos buenos resultados de participación e integración. Más concretamente, si España supone un promedio del 4,25% de los países que integran estas organizaciones y los miembros que representan a España respecto al conjunto total de miembros de las organizaciones representa el 6,16%, no podemos decir que la media de participación sea mala. En estas organizaciones internacionales participan más miembros españoles de lo que nos correspondería por cuota matemática de país.

Gráfico 3. Presencia por Comunidades Autónomas en organizaciones internacionales no gubernamentales del ámbito cultural



Fuente: elaboración propia.

Ampliando la perspectiva territorial del análisis, nos hemos propuesto también identificar el origen, a nivel nacional y por Comunidad Autónoma, de los socios españoles integrados en estas organizaciones, y los resultados son los que se aprecian en el Gráfico 3.

Como se puede apreciar, las Comunidades Autónomas de Madrid y Cataluña son las que concentran los miembros que pertenecen a un mayor número de organizaciones internacionales (más de 35). Les siguen, en un segundo bloque, el País Vasco y Andalucía (con más o menos la mitad que las dos de cabeza) y luego el conjunto de todas las demás.

Prolífica pero desigual participación española

A juzgar por los resultados expuestos, España no parece tener problemas a la hora de aportar miembros a las organizaciones internacionales estudiadas, más bien al contrario. Los agentes culturales nacionales parecen entender perfectamente la utilidad de participar e integrarse en redes internacionales. Alguna explicación a esta supuesta “sobre-representación” puede tener que ver con el desarrollo competencial cultural e institucional español. Con una Administración Central que posee algunas prerrogativas en materia de cultura, son sin embargo las Comunidades Autónomas las que tienen el más amplio desarrollo competencial en esta materia. De esta manera, al calor de las administraciones

regionales, han surgido multiplicidad de agentes culturales por todo el país. Al margen de las existentes asociaciones o federaciones nacionales, suelen existir otras a nivel autonómico que actúan con autonomía de la nacional y aunque su ámbito de influencia sea el autonómico, no desestiman la oportunidad de estar integradas en organizaciones a nivel internacional.

Sin embargo, Cataluña y Madrid destacan de entre todas las demás porque concurren dos circunstancias: el completo desarrollo competencial que Cataluña ha hecho en materia de cultura y la centralidad administrativa de Madrid. El peso específico que tiene Madrid es fruto de la concentración de estructuras estatales, federaciones e instituciones culturales. En algunos casos, algunas de estas organizaciones están en Madrid por el propio hecho de estar vinculadas a la Administración Central del Estado y, aunque públicas y dependientes del Ministerio de Educación, Cultura y Deportes, tienen autonomía para integrarse en organizaciones internacionales.⁵ Cataluña, por su parte, tras desarrollar plenamente el despliegue de competencias en materia cultural y lingüística y tener una cultura propia, ha generado un prolífico sistema de organizaciones (en muchos casos replicado del estatal) propio del ámbito catalán. A esto habría que añadir que, además, cuenta con un sector cultural tradicionalmente más

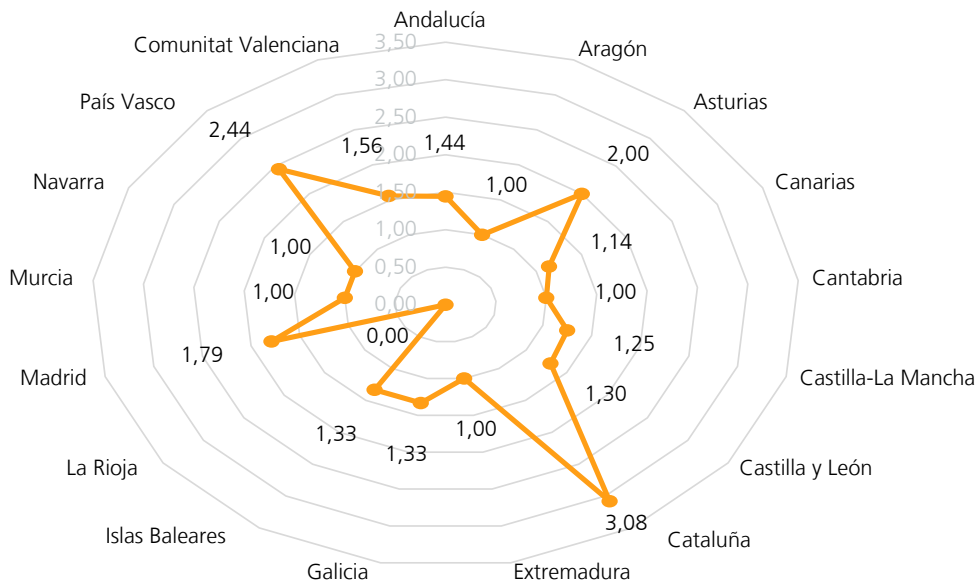
estructurado, motivado y movilizado que ha visto la integración en organizaciones internacionales una oportunidad de crecimiento y desarrollo.

La disparidad en la participación en las organizaciones internacionales según Comunidad Autónoma también refleja una cierta desigualdad en cuanto a la tipología y el número de los miembros.

Decíamos antes que Madrid debe su peso específico a la inercia que podríamos deducir de la centralidad administrativa y eso indica mucho el tipo de socios que aporta a las organizaciones internacionales. Las federaciones nacionales y las instituciones públicas son el perfil mayoritario. Algo que contrasta con el perfil de miembros preponderante entre las otras Comunidades Autónomas que, al margen de lo que hemos expresado antes sobre la duplicidad de estructuras, más apegado a organizaciones sectoriales o proyectos específicos. En definitiva, mucho menos institucionales y mucho más apegados a la gestión (y financiación) local o regional.

Respecto al número de miembros, hemos elaborado otro indicador que puede revelar en qué medida el grado de desarrollo del tejido cultural de una Comunidad Autónoma puede condicionar la intensidad con la que sus agentes participan a nivel internacional. Si observamos el Gráfico 4, donde se visualiza este indicador que pone en relación

⁵ Este es el caso, por ejemplo, de la Filmoteca Nacional que, aunque dependiente del Ministerio de Educación, Cultura y Deportes, está asociada a la *Association des Cinémathèques Européennes* (ACE) donde también están las filmotecas catalana y valenciana.

Gráfico 4. Ratio socios/organización internacional

Fuente: elaboración propia.

el número de socios por organización internacional y por Comunidades Autónomas, nos encontramos con esos diferentes grados.

Como se puede apreciar, con este indicador destacan Cataluña y el País Vasco. No es ninguna coincidencia que ambas sean Comunidades Autónomas que, como señalábamos antes, disponen de un completo despliegue competencial y tienen cultura y lengua propias. En estos dos casos, el desarrollo de un tejido cultural rico y activo, así como la necesidad de la cultura propia de tejer colaboraciones internacionales más allá de las oportunidades que se encuentren a nivel nacional, son algunas de las explicaciones a lo llamativo de este dato.

La implicación en la gobernanza: una barrera invisible

Señalábamos antes que una de las conclusiones más llamativas del análisis es la aparentemente escasa participación (véase el Gráfico 1) de los socios españoles en la gobernanza de las organizaciones internacionales analizadas. Hablamos de aparente escasa participación porque no corresponde con el nivel de socios y de organizaciones internacionales en las que se participa. Como refuerzo de esta idea tenemos que argumentar que si bien no hay un patrón general sobre el diseño orgánico de la gobernanza de cada organización internacional, nos hemos encontrado con modelos más bien abiertos y representativos. La mayoría de los boards buscan una representación amplia de sus socios miembros, o bien optan por fórmulas

de rotación obligatoria. Por eso, en cuanto a que hay modelos de gobernanza que garantizan la representatividad de los socios, se puede interpretar como escaso el hecho de que los socios españoles sólo participen en la gestión política y estratégica de las organizaciones internacionales en sólo un 32,5% de los casos.

Indagando en las razones de esta infra-involucración, los profesionales involucrados en la vida de estas organizaciones internacionales arguyen de manera generalizada que el principal escollo es de índole lingüística. En la práctica totalidad de las organizaciones analizadas la lengua vehicular y de trabajo es el inglés. A veces se admite oficialmente algún bilingüismo (generalmente junto con el francés y, en algunos raros casos, con otras lenguas), incluso se asume que la realidad social de las dinámicas inter-miembros sea plurilingüe, pero, en definitiva, la lengua de trabajo en los órganos directivos de cualquier

organización internacional es el inglés. Esto limita mucho a los socios que quieren participar efectivamente en la gobernanza de sus organizaciones puesto que, sin un manejo ejecutivo del inglés, difícilmente pueden involucrarse. Y aunque esta situación no es exclusiva de ningún país o área geográfica, sí es una de las barreras de acceso de los socios españoles.

La lengua actúa como una barrera difícil de salvar que además puede desencadenar otras barreras mucho más sutiles: la inseguridad y la desconfianza en el seno de la organización, la pérdida de la visión de la utilidad de la participación, etc... Por esto muchos profesionales la destacan como la más difícil de superar, pero al mismo tiempo la más crucial.

No obstante, obviado el obstáculo lingüístico, las otras barreras que podríamos destacar tienen peculiaridades en función de la tipología de los miembros: miembros



La lengua actúa como una barrera difícil de salvar que además puede desencadenar otras barreras mucho más sutiles.



Las estructuras pequeñas, encuentran sus barreras en las propias limitaciones de su estructura organizativa.

institucionales, de estructuras organizativas grandes y complejas, versus miembros de estructuras pequeñas y con recursos humanos limitados. Aunque no hemos detectado una gran diferencia entre la involucración de estructuras grandes y pequeñas en la gobernanza de las organizaciones a las que pertenecen, sí hemos encontrado que, cuando no se involucran, responden a causas diferentes.

Si bien las estructuras grandes y complejas tienen más fácil encontrar a la persona que les represente en los órganos de gobierno de la organización internacional de la que formen parte ya que entre su plantilla siempre habrá un especialista formado y que hable inglés, hemos detectado que su participación internacional va muy vinculada a la imagen y fortaleza del país (generalmente en términos económicos). Así, durante la pasada crisis, algunos socios españoles han visto su involucración internacional resentida.

Otras veces estas grandes estructuras tienen dificultades para elaborar una agenda estratégica propia para su participación internacional. Y cuando en algún momento se elabora, raramente se tienen los recursos y la voluntad para implementarla y mantenerla. Bien porque el objetivo internacional es subsidiario del resto de los objetivos de la estructura, bien porque al depender de alguna institución pública, estas estructuras están muy limitadas por el control político, lo cierto es que es una constatación común a muchas de ellas.

Por otra parte, las estructuras pequeñas, encuentran sus barreras en las propias limitaciones de su estructura organizativa. Con muchos menos recursos humanos a su disposición y con una profesionalización endeble, con frecuencia tienen dificultades para involucrarse en la vida de una organización internacional, más allá de lo que hacen como meros socios-miembros. En estos casos, y de alguna

manera, se trasladan a las organizaciones internacionales los vicios y problemas de gobernanza propios de las organizaciones sin ánimo de lucro españolas. Las asociaciones españolas carecen de una división orgánica clara como se da en las organizaciones europeas entre una “oficina” con capacidades ejecutivas y un *board* con capacidades directivas, provocando así confusiones y dinámicas no homologables en el plano internacional.

Todos los profesionales consultados destacan que sin profesionalización en la “vida internacional” y sin confiar en los fines y beneficios de unas colaboraciones internacionales, difícilmente se puede sacar provecho de una organización internacional, y aún menos participar y aportar. El principio de reciprocidad parece clave: contribuir para poder recibir. Eso parece que han entendido las dos organizaciones internacionales lideradas desde España. Ambas, con sede y oficina en Barcelona, han sido impulsadas recientemente por dos estructuras grandes y con capacidades, independencia de gestión y recursos profesionales suficientes como para invertir en la creación y consolidación de la organización internacional. Ambas han construido proyectos con identidad propia de colaboración común. No son sólo vehículos para defender intereses comunes, sino espacios de colaboración en los que crear y compartir algo común. Quizá son organizaciones de una nueva generación surgidas al calor de los planes de financiación e impulso de la UE.⁶

Conclusiones

La participación española en organizaciones internacionales presenta unos resultados llenos de claroscuros. Con unas cifras de membresía en estas organizaciones que pueden ser interpretadas como positivas y fiel reflejo de un tejido cultural poliédrico y conformado por las realidades culturales autonómicas, aún queda por avanzar en la involucración en la gobernanza de las mismas. Como hemos podido ver, existe margen de crecimiento en este ámbito. España tiene un tejido cultural que, desde su diversidad, entiende la importancia de colaborar y de integrarse en organizaciones internacionales. Atendiendo a los datos de participación aquí presentados, ese mismo tejido muestra un gran interés por esas organizaciones internacionales de ámbito europeo, a pesar de las barreras y las limitaciones.

Por tanto, el reto residiría no tanto en aumentar la cuota de participación, por el mero hecho de presentar mejores cifras e indicadores, sino en el retorno, en términos de conocimiento, capacidades y recursos que ésta tiene para el propio tejido nacional y, sin duda, para la proyección internacional de España en su conjunto. Participar, en sus múltiples grados, en organizaciones internacionales tiene como consecuencia directa que siempre se mejora juntos.

⁶ Actualmente las líneas de financiación y apoyo comunitario a proyectos culturales están contenidas en el programa *Creative Europe* de la Comisión Europea donde, muy específicamente, hay una línea de ayudas a proyectos de redes internacionales.

The Trump effect on EU-China relations

Mario Esteban

What are the implications of the Trump Administration's security and trade policies on relations between China and Europe?

Summary

For the time being, Donald Trump's decisions on defence and trade have not been so significant as to trigger a realignment of relations between the US, China and the EU. However, his term in office throws up opportunities for the strengthening of relations between the EU and China, especially if Europe decides to intensify its Common Security and Defence Policy and Beijing decides to take its process of economic reforms further and attain a greater level of reciprocity with Europe in terms of its trade and financial regulations.

Analysis

It is not yet clear what line the Trump Administration will take in two key areas – security and trade– although we are starting to get certain indications on the former. The way both issues unfold will leave a mark on future relations between Washington, Beijing and the countries of Europe. It makes sense, therefore, to focus on setting out possible lines of approach for the Trump

Administration in these areas and their most likely effect on relations between the EU and China. These are still early days for the Administration of Donald Trump, who has not even finished assembling his governing team, something that behoves caution in drawing conclusions. In identifying the possible reactions of China and the European countries to this new political scenario, it will also be necessary to bear in mind the evolution of the European integration process, which will be marked by Brexit and this year's European electoral calendar.

European security: more or less dependent on the US?

In November 2016 the official Chinese media exhibited a very positive attitude towards the election of Donald Trump, as opposed to the continuity with Obama's pivot to Asia embodied by Hillary Clinton. In the eyes of Beijing, Trump's isolationist slant, representing the fatigue felt by a section of the US populace that regards the effort their country expends on maintaining the world order as excessive, would yield a significant reduction in US military presence in East Asia, creating the opportunity for China to fill the strategic vacuum.

Over the last month, however, there have been various developments suggesting considerable continuity between Trump's security policy towards East Asia and Obama's. Both Administrations would concur in seeing an eventual Chinese leadership of East Asia as the greatest threat to maintaining US pre-eminence in the international community. During his visit last February to South Korea and Japan, where 24,000 and 39,000 US soldiers are stationed respectively, the Secretary of Defence, James Mattis, underlined the US commitment to maintaining the security of East Asia, and heaped praise on the roles of Seoul and Tokyo in their alliances with America. At no time did he ask these countries to increase their defence efforts, which represented a shift compared with Trump's rhetoric prior to his installation in the White House. Moreover, during the subsequent visit to the US of the Japanese Prime Minister, Shinzo Abe, Trump himself reiterated the same message on various occasions, praising Japan for the work it was doing alongside the US in maintaining peace in Asia, without any mention of a possible renegotiation of the terms that govern the US military presence in Japan. In addition, Trump emphasised the importance of maintaining the freedom-of-navigation principle in Asia and thwarting North Korea's nuclear and missiles programmes, an issue on which he made a joint declaration with Prime Minister Abe.

Once Trump publicly proclaimed his commitment to the 'One China' principle, the South China Sea probably became the main scenario for assessing the point at which the

new government is going to pursue a more assertive security strategy towards China compared with Obama's. During Obama's second term of office, the US Navy carried out four operations in the South China Sea aimed at preserving freedom of navigation in the region. It was thus a matter of isolated operations, and in none of them did the US vessels drop anchor less than 12 nautical miles from the geographical features occupied by Beijing, thereby avoiding any direct challenge to Chinese sovereignty. Various private comments made during these diplomatic visits, as well as an article published on 12 February in the *Navy Times*, suggest that the US Commander of the Pacific Fleet hopes to increase the presence of the US Navy in the South China Sea to a level not entertained by Obama, who feared that this would involve a substantial deterioration of relations with Beijing that would stymie cooperation between the two countries on other issues. If Trump were to accept the suggestion of the Commander of the Pacific Fleet, it would increase the number of freedom-of-navigation operations (FONOPs), and they might even be carried out on a periodic basis and include the anchoring of US vessels less than 12 miles from positions controlled by Beijing. The deployment of the combat group led by the supercarrier Carl Vinson to the South China Sea in the middle of February also points in this direction.

Parallel to this, Trump has also talked to his NATO partners, including the leading member states of the EU, and his message was rather different from the one aimed at

his Asian allies. In addition to restating the US commitment to NATO, President Trump stressed to his European allies that he expected them to make, unlike South Korea and Japan, a greater effort in the defence arena, manifested by increases in their military budgets. Regardless of the size of the increase in European military spending, NATO is not going to deploy troops in Asia, which reduces the chances of friction between Europe and China.

By contrast to the situation that prevailed in Obama's second term, when he floated the possibility at the NATO Cardiff summit of the Alliance deploying in East Asia to accompany the US pivot towards the region, now we are in a context of greater European concentration of defence in its own vicinity, in part due to the perception of a loss of interest in the White House for the area around Europe. This could at least serve as a spur to making headway on the Common Security and Defence Policy, as proposed on 6 March in Versailles by the heads of the four largest Eurozone countries, among those countries with an appetite for it, which would include Germany, France, Italy and Spain.

Any increase in Europe's strategic independence from the US would facilitate the strengthening of cooperation in defence between China and Europe, which at the moment is essentially limited to coordination on naval missions owing to a lack of interoperability between the equipment and doctrines of the European armies and the People's Liberation Army. Although the reactivation of European security is essentially a response to Brexit and the

wave of attacks in Europe, it should not be forgotten that its main objective at an operational level would be to intervene in the vicinity of Europe in the event of not being able to rely on the US, and this includes areas such as the Middle East and Central Asia where stabilisation is a shared interest of Europe and China. Beijing is an increasingly influential player on the global stage and consequently a potentially valuable ally in resolving crises in this region, as has already been made evident in the agreement to curtail the Iranian nuclear programme. A case in point is Afghanistan: its destabilisation contributed to heighten the terrorist threat in both the EU and in Beijing, and both have been actively pursuing a peace process in recent years aimed at helping to consolidate the government in Kabul.

If Washington were to rein back on its commitment to providing globally-shared assets, whether in terms of a significant cut in its contribution to the United Nations or breaking its acquired commitments in the fight against climate change, this too would favour a strengthening of cooperation between Europe and China. It is not insignificant that China is the second-largest funder of UN peacekeeping missions, the permanent member of the Security Council that supplies the greatest number of peacekeeping troops and one of the main brokers of the agreement reached at the Paris Climate Summit.

Another factor that could intensify relations between the EU and China in the realm of defence would emerge if Trump plays the

Russian card, in an inverse ploy to that of Nixon in 1972. This would be a case of moving closer to Moscow in order to offset Beijing. Michael Flynn's resignation as National Security Advisor and his replacement by General McMaster seems to point in the other direction, however, since McMaster has systematically identified Russia as an opponent rather than a potential partner of the US.

In any event, the lifting of the EU arms embargo on China remains highly unlikely so long as the US remains committed to the collective defence of Europe, something that was underlined by Vice President Pence and by James Mattis in February at the Munich Security Conference.

Are we heading towards a trade war with China?

The Chinese authorities are on high alert on this issue, because the Trump Administration has still not announced any concrete measures on trade relations with China. Note that this is an issue on which Donald Trump made pronouncements on various occasions after being nominated as the Republican Party candidate to the US presidency and is included in the action plan for the first 100 days of his government, which he disclosed at the end of October 2016 in Gettysburg. On all these occasions, Trump threatened to impose severe sanctions on China, including a tariff of up to 45% on all Chinese imports. In a much more measured way, the new US Treasury Secretary, Steven Mnuchin, has already warned his Chinese counterparts (in a round of telephone calls he held with various Chinese officials at the end of February) that they hope to obtain a bilateral

economic relationship that is considerably more balanced.

As a consequence of all this, Beijing takes it as read that there will be some shift in this area on the part of the new government. Despite Trump's intemperate denunciations of the Chinese government's economic policy and the fact that his cabinet includes figures with a long record of anti-China declarations such as Peter Navarro, Director of the National Trade Council, and Robert Lighthizer, US Trade Representative, the consensus in Beijing is that the two governments will be able to negotiate and find a mutually acceptable agreement. This is due, among other reasons, to the fact that the more protectionist wing of the Trump cabinet seems to be losing ground to another group advocating more continuity with Obama's trade policy, which is closely linked to Wall Street and led by the Director of the National Economic Council, Gary Cohn. In this context, Beijing sees it as highly unlikely that Washington is about to erect 45% tariffs on Chinese exports to the US, when currently the average tariff on Chinese agricultural produce in the US is 2.5% and 2.9% for other products, whereas the average tariff on US exports to China is 9.7% for agricultural produce and 5% for other products. Beijing does not therefore perceive an imminent risk of a trade war with the US. This would be no impediment to China deciding to react if a tariff hike on all its imports into America is ultimately introduced. Significantly, China is the largest supplier to the US, being the source of 21.5% of all its imports.



The undeniable imbalance in China's economic relations with the US and the EU is contributing to a growing questioning of free trade in the most open societies.

Meanwhile, the conclusion reached by such Chinese think tanks as CIIS, CICIR and CASS is that, for the time being, Trump's protectionist slant is essentially benefiting China in two areas of a geopolitical nature. First, the US withdrawal from the Trans-Pacific Partnership reduces its influence in East Asia, which benefits China from a geostrategic standpoint. Secondly, it represents an opportunity in terms of public diplomacy for China, which seeks to present itself as the new underwriter of the international liberal order. Xi Jinping's speech in Davos was a clear example of this. But one thing is the rhetoric emanating from Beijing and another is whether the Chinese authorities are capable of implementing the internal reforms needed to sustain it, something that remains to be seen.

Both the efforts of the US government to balance its economic relations with China and Beijing's attempts to present itself as the defender of free trade could be used by Brussels to promote its bilateral economic interests with China, which boil down to the idea of attaining the highest level of reciprocity in the rules of the game observed

by European and Chinese businesses. In this respect, the Chinese economic system exhibits three features that conflict with a liberal economic order and that benefit Chinese companies to the detriment of their foreign counterparts: (1) a financial system geared towards supporting companies under public ownership; (2) feeble and arbitrary protection of intellectual property rights; and (3) widespread restrictions on foreign investment. By way of illustration, according to the index drawn up by the OECD to measure the restrictiveness of the regulatory frameworks governing investment in 58 countries, China is the second most restrictive, with a score of 0.386 in 2015, whereas the EU member states range from 0.004 for Luxembourg to 0.106 for Austria.

This problem is becoming more and more pressing as Chinese enterprises go further in their process of internationalisation, investing also in strategic sectors in Europe and reducing European companies' market share both within and beyond the EU, and is now having repercussions in the political sphere. The undeniable imbalance in China's economic relations with the US and the EU is

contributing to a growing questioning of free trade in the most open societies. Electorally this is reflected in the election of political leaders of a more protectionist bent, as in the case of Trump, and in the rise of various populist parties in Europe. In this context China needs to ask itself how it wishes to make such relations more balanced.

Is China really committed to its process of economic reforms and does it wish to join Europe and the US in a more liberal regulatory framework? Or is Beijing trying to influence international economic governance to normalise the practices referred to above? In the former case, despite facing major social and political difficulties associated with the implementation of the reforms, the Chinese authorities will be disposed to meeting their Western partners in a more liberal legal framework ensuring more plentiful absolute dividends for all parties. This is the position that is currently favoured in Europe and that would be imperilled if leaders with a protectionist agenda such as Marine Le Pen came to power. The longer such reforms are delayed in China the more likely it is that the US and Europe come to adopt protectionist positions, which would also lead to more balanced economic

relations with China, but within a much more restrictive regulatory framework, in which the absolute dividends would be diminished for all sides.

China thus faces a dilemma. On the one hand, it could choose to extend its reforms towards greater openness and liberalisation of its economy, which the Chinese authorities themselves consider essential over the medium to long term to break out of the middle-income trap, but whose implementation would generate tensions linked to greater levels of unemployment and push-back from interests groups within the regime (such as large state enterprises and local governments). On the other hand, it could take refuge in a system that fosters the growth and internationalisation of its companies, thanks to the existence of a captive market at home and preferential financing conditions, even though this comes at the expense of Chinese consumers' and savers' interests, an increasing public debt and growing criticism from abroad. China may try to maintain the latter position for as long as possible, and hence the message that needs to be broadcast from Europe, in concordance with the US, is that it is not feasible to maintain rules of the game for



Is China really committed to its process of economic reforms and does it wish to join Europe and the US in a more liberal regulatory framework?

Chinese companies that differ so markedly for the rest (the growing disillusion with globalisation in the West shows this) and that we risk entering a protectionist spiral if Beijing drags its feet on such reforms as doing away with financing breaks for state enterprises, respecting intellectual property rights and reducing restrictions on the entry of foreign companies.

Thus it is that since the publication in October 2015 of the most recent European trade strategy, both the Commission and the leading member states have been repeating with growing insistence that reciprocity should be the main premise governing economic relations between the EU and China. Hence the Commission does not propose embarking upon negotiations for a free trade agreement with China until Beijing takes tangible steps towards reforming the points referred to above, which should pave the way to signing the bilateral investment agreement that is currently being negotiated.

Moreover, there have been two recent developments that point to growing European pressure to make China give a greater role to the market in its economic governance and guarantee European companies a regulatory environment that is not loaded against them in favour of local enterprises. Germany, France and Italy have requested the European Trade Commissioner to set up a specific mechanism to block Chinese investments in Europe, especially in strategic sectors, when the Chinese purchaser has preferential access to state financing. In addition, the Commission is

investigating the financing deal for the high-speed railway line between Belgrade and Budapest, underwritten by the Hungarian government and the Export-Import Bank of China, construction of which was awarded to China Railway International Corporation without any type of public tendering process, in apparent violation of EU regulations requiring public bidding for large transport projects.

Conclusions

It is still too early to analyse in any detail what the trade and security strategy of the Trump Administration will be. For the time being it seems that the changes are not going to be so substantial in these areas compared with the Obama Administration as to trigger a realignment of relations between the US, China and the EU. There are no signs that Trump is going to reduce US military presence in East Asia, or play the Russian card, or slap an exorbitant tariff on Chinese products. Be that as it may, his term in office presents opportunities for the strengthening of relations between the EU and China, because it offers Europe incentives to underpin its Common Defence and Security Policy, which would reduce its strategic reliance on the US; and incentives to Beijing to make headway in its process of economic reforms, which would enable it to attain a higher level of reciprocity with Europe in terms of its trade and financial regulatory framework.

The new silk roads: opportunities for Spanish companies?

Mario Esteban

Mid-way through 2013, Xi Jinping presented his government's most ambitious foreign policy initiative, 'One belt, one road', also known as the new Chinese silk roads. It is a strategy that seeks to stimulate the trade, financial, cultural and educational exchanges between the countries of Eurasia and Africa by developing infrastructure and greater coordination of public policies in these regions.

Spain's status as a founding member of the Asian Infrastructure Investment Bank demonstrates that the country, like others in the EU, is much more interested in the initiative's economic opportunities than in its geostrategic implications. Various state projects geared towards the private sector have taken this approach further, such as the Conference on Multilateral Partnerships organised by ICEX from 6-8 July 2016 in Beijing, which was aimed at companies in the transport, energy and environmental infrastructure sectors, especially water and the treatment of urban waste.

Conversely, other countries such as the US, Japan and India have shown a greater mistrust of the initiative, thereby hindering both their direct involvement and the success of the project as a whole. Despite the positive attitude of the Spanish political authorities and business leaders, the fact is that for the time being neither the hopes for investment in Spain nor the business opportunities for Spanish companies stemming from the new silk road projects, whether in Spain, China or other countries, have lived up to expectations.

The factors that account for the lack of inward investment in Spain linked to the silk roads are the secondary role that China bestows on Western Europe within the project and the fact that Beijing prefers to locate its Mediterranean anchor sites in places where desperate local needs for investment ensure especially advantageous conditions for their investments, such as in the ports of Piraeus in Greece and Cherchell in Algeria. A highly important factor in this context, which moreover considerably restricts business opportunities for non-Chinese companies, is the condition linked to a large part of the funding offered

by Beijing, which makes it subject to the acquisition of products and services supplied by Chinese companies. Note the contrast between the US\$40 billion of the Silk Road Fund and the generous bilateral loans granted by Beijing to many of the developing countries along the route of the new silk roads, notably the more than US\$50 billion awarded to Pakistan, as opposed to the almost US\$1 billion approved to date for multilateral projects by the Asia Infrastructure Investment Bank.

This does not prevent there being cases, both in countries included in the 'One belt, one road' initiatives and in other regions, in which Spanish companies win contracts linked to projects benefiting from Chinese financing. This is feasible when the local authorities insist on internationally-accepted technical standards and processes. As long as the greater part of financing for new silk road projects continues being earmarked for projects where the contracts are not tendered for in a transparent and competitive way however, the prospects for Spanish companies' participation will remain highly limited.

Such normative differences are also a concern to other European countries, as evidenced by the recent EU investigation into the high-speed train line between Belgrade and Budapest, financed by the Export-Import Bank of China, construction of which was awarded to the China Railway International Corporation without any form

of public tendering. This is in breach of EU rules, which require public tender processes for large-scale transport projects.

The high-level forum held in Beijing on the new silk roads on 14 and 15 May will present an excellent opportunity to address these questions. The results obtained at the forum may determine the initiative's prospects for success over the short term, and it is therefore to be hoped that the Chinese authorities are able to make a significant announcement designed to give it fresh impetus. If this does indeed prove to be the case, both the Spanish authorities and companies will undoubtedly be paying close attention in order to seek a greater role in the project.

The Paris Agreement after Trump and the future of climate action

Lara Lázaro

On 1 June 2017, the 45th President of the US, Donald Trump, announced his government's withdrawal from the Paris Agreement. The announcement, though disappointing for the global community, was expected. As such, statements from major greenhouse-gas emitters such as China and the EU were ready to be released shortly after Trump's withdrawal speech.

The message from world leaders is clear: there is no intention of abandoning an agreement that has taken over five years to negotiate and there is no possibility of renegotiation at the request of a single nation. The world will move forwards towards a low-carbon future despite Trump's efforts to hold it back. The environment, the economy and the people need a low-carbon transition.

The withdrawal and renegotiation announcement by President Trump has been heavily criticised. It makes little sense to try to renegotiate an agreement that

is legally binding on procedural issues, which is based on Nationally Determined Contributions (NDCs) that countries *voluntarily* submitted, and which takes into account the principle of common but differentiated responsibilities and respective capabilities while being mindful of national circumstances. No country *imposed* any obligations on others, either in terms of reducing GHG emissions or as regards contributions to the Green Climate Fund. The hybrid nature of the agreement –with rule development, oversight and five-year reviews taking place at the international level, and contributions decided at the domestic level– ensures voluntary pledges that are in the countries' own interests.

Trump based much of his withdrawal speech on the cost of climate action. However, there are a number of reasons why his arguments are highly questionable: the study he cited did not include the benefits of action (ie, ignored the costs of inaction), innovations and evolving technology costs were ignored, and labour market figures were both misunderstood by Trump and incomplete in the study. Nevertheless,



Trump based much of his withdrawal speech on the cost of climate action. However, there are a number of reasons why his arguments are highly questionable.

analysing the labour market consequences of a low-carbon transition and ensuring a just transition for workers is a relevant and, to date, underexplored issue. Designing measures in national climate laws that are in the making to ensure workers can adapt to a low-carbon economy will, probably, increase the likelihood of citizens buying-in climate policies.

In addition to the above, Trump's claim that full implementation of the NDCs would only reduce temperatures by 0.2°C is arguably underestimating the impact of the full implementation of the Paris Agreement. The MIT states that full implementation of the Paris Agreement would lead to a reduction in global mean surface air temperature (SAT) of between three and 5.5 times higher than claimed by Trump. This means a reduction in SAT of between 0.6°C and 1.1°C by the end of the century compared with a no-policies scenario. While this is insufficient to limit global mean temperature increases to well below 2°C compared with preindustrial levels, as full implementation will mean overshooting the 2°C guardrail by

about one degree, it is hardly insignificant progress. Additionally, big emitters such as China and India are recognised to be on track to over-complying with their initial Paris commitments, partially counteracting the US rollback of federal climate regulations.

What does US withdrawal from the Paris Agreement mean? The consequences can be analysed both within the US and internationally. For the US, withdrawal implies single-handedly isolating itself from the international climate diplomacy community, a move that damages its credibility as a trustworthy partner in negotiating global matters. It also means squandering the political capital invested in designing the key features of the agreement and its rulebook and frustrating climate negotiators worldwide. Frustration will arguably result from the fact that the architecture of the Paris Agreement was in part designed to suit US political constraints.

US withdrawal from the Paris Agreement has also effectively erased the global climate leadership the Obama Administration

nurtured, especially during his second term in office. States, cities and American corporations are, however, manifesting their intention of pushing ahead with ambitious commitments. In fact, after Trump's announcement it was reported that Michael Bloomberg is leading a group of mayors, governors, university chancellors and companies in negotiating the acceptance of their commitment pledges under the UNFCCC along with those of other parties. Currently, non-state actor pledges are held under the Non-State Actor Zone for Climate Action (NAZCA) platform and the 2050 pathways platform, among others.

Further consequences of US paralysis on climate action could include transition risks such as those identified by the Task Force on Climate-related Financial Disclosures. One such example is the US government's greater exposure to climate-related litigation, a concern voiced by Trump during the withdrawal speech that is unlikely to be circumvented by withdrawing from the Paris Agreement. Additional transition risks that can be faced by the US and its companies are related to the market opportunities forgone in competing for the demand for low-carbon goods and services (estimated to be worth US\$4.2 trillion), the loss of reputation and facing sectorial stigmatisation.

For the world, losing the second-largest GHG emitter in the global fight against climate change is not good news. Preventing dangerous interference with the climate system will become harder after Trump's withdrawal announcement. US non-state

actors and the remaining parties to the Paris Agreement now have the task of filling the void left by yet another US climate default (the first being its failure to ratify the Kyoto Protocol). It also becomes more expensive for developed countries to meet the Copenhagen, Cancun and Paris pledges, including the commitment to disburse US\$100 billion annually from 2020 onwards to foster mitigation and adaptation by less developed countries.

Now more than ever, leadership by the EU and China is essential to drive the world's transition to a low-carbon future, but they will need other regions and actors to collectively implement current commitments and should rise to the occasion to respond to one of the world's most pressing challenges.

El *Defence Package* de la Comisión y el futuro de la base tecnológico-industrial de la defensa en España

Luis Simón

*El 7 de junio de 2017 la Comisión Europea presentó el esperado **Defence Package**, sentando las bases de su contribución al desarrollo de la defensa europea. El **Defence Package** consta de dos elementos: el **Reflection Paper on the Future of European Defence** y el **European Defence Fund**.*

El *Reflection Paper* tiene como objetivo contribuir al debate sobre el futuro papel de la UE en el ámbito de la seguridad y la defensa hasta 2025, y esboza tres escenarios posibles que van desde el statu quo hasta un escenario de integración plena en el ámbito de la defensa europea.

Sin prejuzgar la evolución de dicho debate, el *Defence Package* de la Comisión contiene un segundo elemento, el *European Defence Fund*, un vehículo financiero cuyo propósito es reducir duplicidades y avanzar hacia una base tecnológico-industrial de la defensa

europea más competitiva. A su vez, el *European Defence Fund* de la Comisión gira en torno a dos instrumentos:

1. El *European Defence Research Program*: un fondo destinado a estimular la investigación en el ámbito de la defensa, que cuenta con aproximadamente 90 millones de euros para los próximos tres años (25 millones para 2017, 40 millones para 2018 y 25 millones en 2019), y se espera que esté dotado de unos 500 millones por año a partir de 2020. Como tal, el *European Defence Fund* convertirá a la Comisión en uno de los principales inversores en I+D de defensa en Europa (junto a Francia, Alemania y Reino Unido), y consolida a la UE como uno de los principales inversores en el mundo.

2. El *European Defence Industrial Development Programme*: un fondo destinado a la co-financiación de capacidades de defensa desarrolladas por la industria europea hasta la fase de prototipo. La Comisión apoyará proyectos

presentados por un mínimo de tres compañías de al menos dos Estados miembros diferentes. Para ello, se destinarán 500 millones de euros para el bienio 2019-2020 y, a partir de 2020, la Comisión tiene preparado invertir aproximadamente 1.000 millones de euros anualmente. En concreto, se pretende dar prioridad a aquellos proyectos que hagan uso de la Cooperación Estructurada Permanente, un mecanismo contenido en el Tratado de Lisboa que permite a ciertos Estados miembros avanzar más rápido en el desarrollo de capacidades de defensa comunes.

Las referencias a la Cooperación Estructurada Permanente ponen de manifiesto los esfuerzos de la Comisión por vincular su agenda de consolidación tecnológico-industrial a la necesidad de avanzar en la construcción política de la defensa europea, dejando así la pelota en el tejado del Consejo. La Comisión identifica como punto de partida de su agenda industrial tanto la Estrategia Global para la Política Exterior y de Seguridad de la UE, presentada por la alta representante Federica Mogherini en junio de 2016, como el *Implementation Plan on Security and Defence*, adoptado en las conclusiones del Consejo de Ministros de Asuntos Exteriores de noviembre de 2016. Asimismo, y también con el fin de asegurar la coordinación entre los ámbitos tecnológico-industrial y político-estratégico, es importante tener en cuenta el hecho de que en el Consejo de Exteriores y Defensa de mayo de 2017 los Estados miembros apelaron a la Agencia Europea de Defensa (AED) a que les ayudase a identificar áreas prioritarias en los

ámbitos de capacidades y de investigación y desarrollo tecnológico. Esto garantizará a la AED y a los Estados miembros un importante papel a la hora de fijar las bases conceptuales de la agenda tecnológico-industrial de la Comisión.

La irrupción de la Comisión Europea en el ámbito de la seguridad y la defensa plantea interrogantes de diversa índole: ¿será capaz la Comisión de convertirse en un actor de referencia en un ámbito hasta ahora reservado a los Estados miembros? Dadas las discrepancias entre los Estados miembros respecto a cuestiones tan fundamentales como el uso de la fuerza o qué regiones deben ser geo-estratégicamente prioritarias para Europa, existe el riesgo de que los avances que se deriven de la determinación de la Comisión en el ámbito industrial no se vean reciprocados por una mayor cohesión entre Estados miembros en los aspectos políticos y estratégicos de la defensa europea. En este sentido, ¿hasta qué punto es razonable exigir a los Estados miembros que se comprometan con la agenda de la Comisión de promocionar una mayor integración de la base tecnológico-industrial de defensa europea, si dicha agenda no se asienta sobre una visión político-estratégica coherente sobre el futuro de la Europa de la Defensa?

Los próximos Consejos Europeos de diciembre de 2018 y junio de 2019 deberían contribuir a aclarar el nivel de apoyo y compromiso de los Estados miembros con la agenda industrial de la Comisión, despejar posibles dudas sobre la relación entre el

Defence Package y la AED, y aclarar los términos del anunciado vínculo entre la agenda de la Comisión y la Cooperación Estructurada Permanente.

Sin prejuzgar la importancia de estas cuestiones, o de posibles iniciativas adicionales, el compromiso financiero adquirido a día de hoy por la Comisión en el ámbito de la defensa (más de 500 millones de euros por año para I+D y más de 1.000 millones por año a partir de 2020) constituye ya de por sí un verdadero punto de inflexión, convirtiendo al *Defence Package* en un proceso de referencia para España. ¿Qué tipo de retos y oportunidades plantean el *Defence Package* de la Comisión y el prospecto de una consolidación industrial europea en el ámbito de la defensa para el Gobierno de España, sus fuerzas armadas y su tejido tecnológico-industrial? ¿Puede la actual agenda de consolidación industrial amenazar la capacidad de España de producir bienes de defensa en sectores clave, como por ejemplo el naval o el electrónico? En ese caso, ¿cómo podría España mitigar posibles riesgos, a través de determinadas alianzas y partenariados en Europa?

Esta serie de preguntas plantean un importante debate que hasta ahora no ha recibido la atención suficiente en nuestro país: ¿debe España aspirar a producir sus propios sistemas y tecnologías de defensa a nivel nacional o, por el contrario, optar por adquirir los sistemas más competitivos disponibles en el mercado, europeo y/o global? Obviamente, la respuesta a este dilema dependerá de cada caso, o de cada sector. Al fin y al cabo, la aspiración

de nuestras fuerzas armadas de mantener capacidades de defensa de estándares elevados y la profundidad financiera y excelencia tecnológica que requieren ámbito como la electrónica, la defensa anti-misiles, la ciber-defensa, el espacio, la aeronáutica, la inteligencia artificial o la guerra naval de última generación hacen virtualmente imposible para cualquier Estado (con la excepción de EEUU) alcanzar excelencia en prácticamente ningún dominio por sí solo. La cooperación es, así, una realidad financiera e industrial, pero también político-estratégica (dado el compromiso de España con la OTAN y la Europa de la Defensa).

La pregunta clave, por tanto, es ¿cómo articular una estrategia nacional de posicionamiento en Europa y tejer una red de alianzas y partenariados tecnológico-industriales que permitan a España, sus fuerzas armadas y sus empresas maximizar su excelencia a nivel de capacidades y *know-how* tecnológico-industrial, y mitigar posibles dependencias (tecnológicas, políticas o estratégicas)? En este sentido, es importante tener una cartera diversificada de partenariados en los ámbitos de capacidades y tecnológico-industrial, teniendo en cuenta la importancia del nivel europeo e incorporando también a posibles socios extra-europeos que puedan añadir valor tecnológico y/o estratégico (como, por ejemplo, EEUU, Israel, Japón, Australia o Corea del Sur). Esto requiere una estrategia industrial de defensa nacional que atienda a criterios geo-estratégicos, políticos, financieros y tecnológico-industriales y sienta las bases del posicionamiento de España en el actual proceso de reconfiguración de la industria de defensa europea.

The joint sovereignty proposal for Gibraltar: benefits for all

Martín Ortega Carcelén

In the wake of the Brexit referendum, Spain submitted a negotiation proposal to the UK on Gibraltar that put joint sovereignty, dual nationality for the Gibraltarians and respect for their autonomy on the table. The Gibraltarians, who voted in favour of remaining in the EU, will be able to capitalise on the opportunity that this solution represents.

Summary

The almost unanimous vote by the Gibraltarians for remaining in the EU places them in a very delicate position vis-à-vis Brexit. The first option is leaving the Union with the loss of EU freedoms that this entails. Gibraltar should weigh another option in line with the Spanish proposal on joint sovereignty tabled in October 2016 at the UN. This offer involves at least five advantages, which will be considered in the present analysis: (1) it takes into account the will of the Gibraltarians; (2) the positive economic potential for the inhabitants of Campo de Gibraltar and the Gibraltarians is enormous; (3) the alternative scenario of isolation would be extremely damaging to

Gibraltar; (4) it would put an end to a quarrel between allies and friends; and (5) it would enable Gibraltar's specific but definitive integration into the EU. Over the course of the EU negotiations on Brexit, both the UK and the Gibraltarians will have to take difficult decisions about the future of Gibraltar.

Analysis

The referendum held on 23 June revealed something essential for the Gibraltarians: their political identity is clearly distinct from that of the British. The result demonstrated a striking gulf between the colony and the mother country. In Gibraltar, 95.9% of the vote (with an extremely high turnout of 83.6%) was in favour of remaining in the EU, a figure that was a long way from the overall UK result of 48.1% in favour of remaining. The other areas that supported remaining in the EU were Scotland, with a 62% vote, London (59.9%) and Northern Ireland (55.7%), underlining the typically significant discrepancy with the result in Gibraltar.

After the referendum, the Chief Minister of Gibraltar, Fabian Picardo, made concerted efforts to ensure that the negotiations would enable an intermediate statute and proposed a 'flexible' Brexit. But successive pronouncements by Theresa May's

government and the report published by the House of Lords on 1 March about the consequences of Brexit for Gibraltar made it clear that the UK's withdrawal from the EU freedoms would also apply to Gibraltar.¹

On 29 March the UK presented Brussels with notification that it was triggering article 50 of the EU Treaty. Shortly thereafter, there was a verbal sparring match when certain voices in London (Michael Howard was among those to wade in) used Gibraltar as a device to stoke up the most extreme nationalist sentiments. In reality, the Brexit negotiations between the UK and the EU are of such magnitude and include so many actors that Gibraltar appears only as a minor hurdle at the end of the process. This side-issue should be handled bilaterally between Spain and the UK, as the European institutions have acknowledged. This formula is inevitable because Gibraltar does not constitute British territory, but rather a territorial concession by Spain, and because the UK continues to control the colony's foreign affairs. Bearing in mind the enormous difference between Brexit as an essential issue and secondary problem of Gibraltar, the ratcheting up of the rhetoric was much ado about nothing. The untimely way in which Gibraltar was brought up reflects the desire, on the part of some, to inflame the Brexit debate, and was therefore for internal consumption at a time of initiating some difficult negotiations, in a country that continues to be divided by a historic

decision. Such pronouncements were not heard in Gibraltar, and were received calmly by the Spanish authorities, who have always exhibited a constructive attitude towards negotiations on the UK's departure from the EU.

Content of the joint sovereignty proposal

In the months following the Brexit referendum, Spain's reaction was swift and proactive. On 4 October 2016 Spain submitted a proposal to the Fourth Committee of the UN General Assembly to negotiate with the UK in order to reach an agreement about a joint sovereignty regime enabling the continued application of the EU treaties to Gibraltar.² The proposal included joint Spanish-British sovereignty of the territory, dual nationality for the Gibraltarians and a special statute within the EU, as ideas to get negotiations underway.

The outstanding points for Spain's ambassador to the UN were as follows:

- Gibraltar's self-governance would be able to continue and be easily incorporated into the Spanish constitutional system (article 144 of the constitution enables this possibility).
- The Gibraltarians would be able to retain British citizenship and acquire Spanish nationality too if they desired.
- Gibraltar's access to the single market and the other EU freedoms would be ensured, while retaining its own tax system and other exceptions, subject to respect for

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

² Spanish statement on Gibraltar to the UN, 4/X/2016, http://www.spainun.org/wp-content/uploads/2016/10/Intervencio%C3%B3n-Espa%C3%B1a-Item-58-71AG-versi%C3%B3n-compilada-ESP.ING_.pdf.

EU legislation. Spain would endeavour to ensure that Gibraltar stood to benefit from EU policies and its specificity was respected.

- The dismantling of the fence, erected by the UK in 1909, and the border on the isthmus, would bring about a stimulation of the region's economy, which would benefit not only the surrounding Campo de Gibraltar and its towns, but also Gibraltar itself.
- Spain and the UK would jointly exercise authority over international relations, defence, security and safeguarding Gibraltar's external borders.
- The Ambassador also underlined that the new regime would not interfere in the Gibraltarian way of life, customs or traditions, because it would respect the plurality of a place that has British and Andalusian cultural roots.

The negotiation proposal put to the UK at the UN is subject to the broader framework of the EU negotiations on Brexit. These are multilateral by definition and therefore difficult to conduct and conclude. According to British studies, Brexit will have negative consequences for the UK, but other countries like Spain will also need a process of adaptation owing to the significant bilateral relations in terms of trade and investment and the presence of numerous expatriates from each country living in the other, as Spanish government documents reported in the press have highlighted.³ The issue of Gibraltar will not be in the foreground at the start of European talks, and it is not possible to know in advance when it will be

addressed, or the impact that other aspects of the general talks will have on the Gibraltar question. It will have to be addressed at some point, however, and it is then that the considerable benefits of the Spanish offer will make themselves evident.

Five advantages

An objective analysis of the negotiating points set out reveals the following advantages. In the initial proposal: (1) the wishes of the Gibraltarians are taken into account; (2) the economic potential for the inhabitants of the Campo de Gibraltar and the Gibraltarians is vast; (3) the alternative scenario of isolation would be very damaging, above all for Gibraltar; (4) it would put an end to a colonial dispute between allies and friends; and (5), last but not least, it would enable Gibraltar's specific and definitive integration into the EU.

(1) Gibraltar's remaining in the EU would respect the democratically-expressed wishes of the Gibraltarians. In the 23 June referendum they showed an almost unanimous desire to stay in the Union. The Gibraltarians see their future within the EU, and a solution such as that set out here would enable this goal to be achieved, while preserving Gibraltar's identity and history. If the UK's determination to leave the EU is ultimately imposed on the Gibraltarians, this would run counter to the British government's promise to take their wishes into account when altering their international status.

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

The electoral verdict of the Gibraltarians, albeit without any legal force, was so overwhelming that it became a statement of political identity, and represents a break with Gibraltar's recent history. The Gibraltarians had voted in referendums on their international status on two previous occasions. In 1967 they supported continuing under British control, in a referendum that the UN judged to be contrary to its resolutions. After this vote, Gibraltar sought independence, an aspiration that was rejected by the UN on the grounds that the juridical position of Spain, which had yielded the territory in the first place, had to be taken into account. In a second referendum held in 2002, the Gibraltarians rejected a joint sovereignty plan, although at that time the UK was not facing departure from the EU, a circumstance that has now changed. The Gibraltar and UK authorities maintained at that time that since the Gibraltarians had expressed their desire to continue being a territory under British sovereignty, a decolonisation process no longer applied. But the categorical response of the UN was that it was the UN itself that should determine the end of the decolonisation process.

Such antecedents show that the two attempts at independence (in 1967) and of a regime dependent on the UK (constitutional order of 2006) were incapable of ending Gibraltar's 'colonial' status. Neither of these two pathways could be definitive, as the

UN has emphasised, for the simple reason that the origin of Gibraltar was a territorial concession from one sovereign state, Spain, to another, Great Britain, with a clause for its return. Any change in the judicial status of that concession gives rise to a Spanish right to recover the territory, according to the Treaty of Utrecht on which the territorial transfer is based.⁴

The impossibility of independence, endorsed by the UN, together with the democratic desire to continue in the Union are two undeniable facts that present the Gibraltarians with a dilemma. If Gibraltar wants to continue its dependence on the UK, it will have to be outside the Union. If, on the other hand, Gibraltar wishes to be an EU territory, where it can benefit from a special statute, it will have to do so in collaboration with Spain. If the latter course is chosen, the Gibraltarians will need to ask the UK for talks with Spain about a joint sovereignty regime that respects the identity of Gibraltar.

(2) Secondly, the Spanish proposal for talks sets out the prospect of significant benefits for the economies of the both Campo de Gibraltar area and the Rock.

The interdependence of the economies is currently recognised by all concerned. Towns in the Campo de Gibraltar have benefitted from various industrial plans and continue to have enormous potential in sectors such as oil refining and logistics. Various studies conducted by the Gibraltar

4 Martín Ortega Carcelén (2013), 'Gibraltar y el Tratado de Utrecht', ARI n° 19/2013, Elcano Royal Institute, http://www.realinstitutoelcano.org/wps/portal/ri/elcano_es/contenido?WCM_GLOBAL_CONTEXT=/elcano/elcano_es/zonas_es/politicaexteriorspanola/ari19-2013-ortega-gibraltar-tratado-de-utrecht.

Chamber of Commerce have found that some 8,000 Spanish workers are employed on the Rock, and that Gibraltar is a highly significant source of income for the surrounding area. But these reports also acknowledge that the benefits are mutual. Whether in terms of trade, tourism or human flows, Gibraltar derives considerable advantages from the surrounding area. Fabian Picardo himself has underlined this interdependence. On 30 January Picardo told the European Parliament that relations between Gibraltar and the adjoining hinterland were 'a European success story to be proud of'.⁵ In the same session, with a conciliatory tone, he added that 'Gibraltar would consider any reasonable solution to safeguard border flows'.⁶

If the interdependence is strong as things stand, full integration of Gibraltar into the surrounding region would increase the benefits for all. The eradication of the border and flourishing cooperation in various economic sectors would facilitate the development of the zone, founded on such elements as a bilingual workforce and access to a large population including the provinces of Cádiz and Málaga. This would enable Gibraltar to consolidate itself as a financial and services centre within the EU regulatory framework, to the advantage of the entire region. Joint use of the airport would represent a boost to transport and tourism. Its strategic location between the Mediterranean and the Atlantic and as a point of contact between Europe and Africa

would also be given a significant boost. Until such time as economic studies place a figure on the economic benefits of eradicating the border, there is little doubt that this step would result in sustained economic growth.

(3) Thirdly, the Spanish proposal seeks to avoid a situation that is undesirable for Gibraltar and the surrounding region.

The UK's departure from the EU will mean the end of the free movement of goods, workers, services and capital for Gibraltar too. This would transform the current frontier into an external border of the Union, and justify greater control of all types of transit. Likewise, Gibraltar would lose access to European regional funds and policies. The document drawn up by the House of Lords, published on 1 March, explicitly says in its conclusions that 'any loss of access to the Single Market in services, or to its cross-border workforce, could significantly harm Gibraltar's economy'. If Gibraltar is excluded from the EU area there would clearly also be a negative impact on the neighbouring regions, but less serious than the impact the Rock would have to endure. Despite the prospect of losing employment, the Campo de Gibraltar has a population in excess of 250,000 and a considerable network of industry and services. By contrast, the impossibility of tapping into the EU freedoms of the free movement of services and capital that it currently enjoys would be a severe blow to the Gibraltarian economy.

5 Radio Algeciras, 31/1/2017, http://cadenaser.com/emisora/2017/01/31/radio_algeciras/1485845033_704849.html.

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



The proposal to negotiate a joint sovereignty arrangement with the UK also entails the enormous advantage of normalising this aspect of relations between two countries that are partners and allies.

Gibraltar's departure from the EU would reopen the question of the territorial isolation of the Rock, envisaged in the Treaty of Utrecht to avoid contraband and risks to Spain's security. It should be remembered that the border was opened in the 1980s as a consequence of Spain joining the European Community. The history of the time shows that the decision was taken in the belief that the exchanges would facilitate talks on sovereignty. The Brussels declaration of 27 November 1984 established an explicit link *between* free movement and the start of the negotiating process, on the eve of Spain's entry into the Common Market. The fact that the UK has now decided to leave the Union triggers a *rebus sic stantibus* effect on Spain's opening of the border and the other agreements struck in that context. In other words, a fundamental change of circumstances vis-à-vis the Brussels agreement would enable the restoration of the preceding situation.

(4) The proposal to negotiate a joint sovereignty arrangement with the UK also entails the enormous advantage of normalising this aspect of relations between two countries that are partners and allies.

Relations between Spain and the UK are excellent, but it is obvious that Gibraltar

mars them at times and raises sensitive issues. The presence of nuclear submarines, the incidents between coastguards, the dropping of concrete blocks on the seabed and the use of the airport are some of the examples of awkward situations that would be better left behind. The rhetorical excesses of the two sides should also be toned down. A territorial concession made 300 years ago for military purposes no longer makes sense between allies, above all when the UK could continue using its base. The special colonial status that was subsequently given to the British possession does not justify independence, according to declarations of the UN. It is thus a case of an irregular situation that impedes bilateral relations, and could be resolved with good will in a negotiated and peaceful way. An agreement between Spain and the UK would not affect British interests and would safeguard the wishes of the Gibraltarians.

(5) Finally, the ideas for talks submitted by Spain pave the way to Gibraltar's specific but definitive integration into the EU. Since the UK joined the European Community in 1972, Gibraltar has benefitted from a special arrangement, inasmuch as the European Customs Union does not apply to it, which de facto means that the free movement of goods

will be affected. VAT is not levied either, and the territory is not part of Schengen. Apart from these and other exceptions, the remaining EU regulations are applicable, and the UK is responsible for this in accordance with article 355(3) of the Treaty on the Functioning of the European Union (TFEU).

This special regime has given rise to a major problem as far as taxation and contraband are concerned. By not levying VAT or applying the special tax collected by the EU as an excise duty on such products as tobacco and alcohol, Gibraltar imports considerable quantities of such goods that are subsequently smuggled into Spain, with the consequent harm to Spanish and EU coffers. The European Anti-Fraud Office, OLAF, estimated in 2014 that more than half the tobacco smuggled into Spain came from Gibraltar. Similarly, the special regime enables ships to be refuelled without such indirect taxes being levied, which amounts to unfair competition.

Turning next to direct taxation, Gibraltar is subject to EU regulations, and the European rules on companies and financial practices, in spite of which it has used its special position to facilitate tax avoidance. In specific terms, the European Commission has launched an investigation into agreements with 165 companies on tax rulings between 2011 and 2013, companies that in many cases have no more than a fictitious presence in Gibraltar. The Commission considers that these fiscal agreements are the equivalent

of state aid, prohibited by article 107 (and onward) of the TFEU. The investigation is not over yet but the Commission's report is devastating.⁷ Similarly, exemption from taxes on online gambling businesses operated by companies based on the Rock has led to a case between the UK and Gibraltar. Using another fiction, Gibraltar allows companies registered there to pay winnings on bets free of tax, when the winners of such bets would have to pay tax at a rate of 15% in the UK and 25% in Spain. It is interesting to note that the preliminary hearing brought before the EU Court of Justice is a dispute between the British tax authorities and the Gibraltar Betting and Gaming Association. In this case, the EU's Advocate General has said that the UK and Gibraltar cannot consider themselves as two separate entities for the purposes of complying with taxation regulations.⁸

Gibraltar's various taxation practices described thus far entail serious harm to Spanish (and British) revenues and to the EU itself, which is also deprived of the excise duty on goods originating from outside and converted into contraband. It is true that the Gibraltarian authorities have made efforts to comply with the standards introduced in recent years on money laundering and other financial regulations. Such efforts are insufficient, however, as the cases lost by the UK in the name of Gibraltar at the European Court of Justice show; likewise the OECD's repeated warnings issued to the Rock. Gibraltar's position impedes other aspects of European cooperation, such

7 Report of the European Commission in the case of "UK - Gibraltar corporate tax regime", C(2014) 6851 final, 1/X/2014, http://ec.europa.eu/competition/state_aid/cases/250265/250265_1784365_398_2.pdf.

8 Conclusions of the EU Advocate General, 19/I/2017, in case C-591/15 regarding taxes on games of chance, <http://curia.europa.eu/juris/document/document.jsf?text=&docid=186974&pageIndex=0&doclang=ES&mode=req&dir=&occ=first&part=1&cid=502462>.

as the declaration on Sites of Community Importance (SCI) in the sea, which affects fishing and environmental protection, an issue that gave rise to an ongoing crisis between 2013 and 2015,⁹ and also the progress of legislation on interior and justice issues, and the regulation of civil aviation.

If Gibraltar wants to continue belonging to the EU, as the referendum clearly showed it does, its judicial and economic practices need to respect European legislation. Gibraltar can enjoy a special regime within the EU. It can become a first-class financial and services centre in the context of its region. In order to do all this it needs to establish a new *modus operandi* consistent with its desire to belong to the Union. Spain's proposal for talks emphasises that, on the basis of joint Spanish-British sovereignty, Gibraltar would continue 'to benefit from the free movement of workers, capital and services... In addition, Spain will ensure that Gibraltar benefits from EU policies and will propose that the EU establish the exceptions necessary to take into account the special situation of Gibraltar, as long as they are compatible with EU law'.

Coming of age

The result of the Brexit referendum shows that the Gibraltarians are ready to take important decisions about their future. The prospect of independence has been repeatedly rejected by the UN. The imposition of customs controls on an external border would cause Gibraltar's economy to go into steep decline, and legal problems with Spain to multiply. Amid the prospect of this undesirable scenario, the Gibraltarians,

hitherto the wards of Britain, have the opportunity to declare their coming of age and take a new course of action. The 96% of the population that stated their preference to remain in the EU can ask the UK to negotiate with Spain to maintain their European status. The joint sovereignty proposal takes the interests of the Gibraltarians and the entire region into account. It is an open and inclusive proposal. As things currently stand, the old dilemma of being forced to choose between being British or being Spanish no longer makes sense, because the Gibraltarians can enjoy both nationalities at the same time. The real choice is between being European citizens and keeping an outdated and possibly isolated 'colonial' status.

As far as the economy is concerned, Gibraltar's current economic model has a poor outlook in the event of leaving the EU. Isolation would impede access to the surrounding region and the European market. The Gibraltarians' coming of age should also be couched in terms of economic viability in the future. The democratic desire to remain in the EU must be consistent with the fulfilment of European regulations on economic, business and financial activities. It is the price that comes with participating in the world's foremost economic hub, with the highest standard of living and levels of rights and freedoms.

The Brexit referendum revealed that there is a gap between the interests of the UK, on the one hand, and the interests of Gibraltar on the other. Even if in the end the UK decides not to complete the process of separating

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

from the EU (because of an about-turn in public opinion, for example) the referendum of 23 June would still demonstrate the enormous difference of interests between the colony and the motherland. In such circumstances, the Gibraltarians will need to take a rational decision about their future, without renouncing their own characteristics and identity. Gibraltar's starting point justifies a specific statute that needs to be enshrined within the EU framework. The offer of negotiations advanced by Spain is appropriate because Gibraltar would be able to enjoy significant autonomy, similar to or greater than that it has at present, preserving its British character and adding a Spanish element that in fact already exists owing to the strong ties it has with the surrounding region.

At the moment, the Gibraltarians' position on the proposal of joint sovereignty is one of reticence, although differences have also been observed from the UK's position. It is possible that as time goes by the advantages of such a proposal will become clearer. Even in Gibraltar voices have started to be heard that may pave the way to future agreements. Appearing before the European Parliament on 30 January the Chief Minister, Fabian Picardo, said: 'Gibraltar has always had a different status in the EU to the UK and in so far as the remaining member states agree and Gibraltar wishes, we should be able to enjoy any opt in or make other realistically and geographically sensible arrangements'.¹⁰

Conclusion

The result of the Brexit referendum reveals a tension between British and Gibraltarian interests. The UK's withdrawal from the EU will very probably mean a loss of Gibraltarian access to the European freedoms. On becoming a non-EU territory, Gibraltar's border controls will need to become more stringent, and the situation prevailing prior to the 1984 Brussels Declaration may be restored. In the face of such a prospect, the citizens of Gibraltar will have two options: either deciding to leave the Union, like the UK, or opting to remain through an agreement with Spain that respects their identity, autonomy and traditions.

In October 2016 Spain tabled a proposal for a new solution on Gibraltar, which included joint Spanish-British sovereignty over the territory, dual nationality for the Gibraltarians, political autonomy and a special statute within the EU as ideas to kick-start talks. Obviously, multilateral negotiations first need to be conducted on Brexit, and the Gibraltar issue will only be tackled at the end. But the Spanish proposal provides clear advantages and takes the interests of all parties into account. While it falls to the UK to make a decision on the proposal, the people of Gibraltar, who have expressed their almost unanimous desire to be European citizens, have the opportunity to demand a future that is compatible with their preference to remain part of the EU.

¹⁰ *Gibraltar Chronicle*, 31/1/2017, <http://chronicle.gi/2017/01/eu-parliament-hears-contrasting-views-on-gibraltar-and-brexit/>. New voices are also asking for a different approach to Gibraltar in the UK: Oliver Bullough, 'Defend Gibraltar? Better condemn it as a dodgy tax haven', *The Guardian*, 9/IV/2017, <https://www.theguardian.com/commentisfree/2017/apr/08/defend-gibraltar-condemn-it-as-dodgy-tax-haven>.

La geopolítica de la energía vuelve al Golfo, razón Qatar

Gonzalo Escribano

La decisión de Arabia Saudí, Egipto, Bahrein y los Emiratos Árabes Unidos (EAU) de cortar sus relaciones con Qatar ha desatado las especulaciones acerca de su impacto sobre los mercados de petróleo y gas. El anuncio va mucho más allá de la suspensión de las relaciones diplomáticas y se asemeja más a un embargo, pues implica el cierre de dos puertos clave para Qatar en Emiratos: el puerto de Jebel Ali, del que depende la cadena de suministros comerciales de Qatar; y el de Fujairah, el segundo mayor puerto para bunkering del mundo, con las consiguientes implicaciones logísticas para las exportaciones de petróleo y, en menor medida, gas qatarí.

Tras una primera reacción al alza, el precio del Brent se estabilizó por debajo de los 50 dólares. Qatar produce unos 600.000 barriles diarios de crudo, que sumados a su producción de condensados y líquidos obtenidos de sus campos de gas suponen

más de 2 millones de barriles diarios de petróleo. Aunque se trata de una producción apreciable, está lejos de la de Arabia Saudí o EUA, por lo que su impacto en los precios sería menor. No obstante, el cierre del puerto de Fujairah ya está afectando a las exportaciones de crudo qataríes. Es frecuente que los superpetroleros que cargan en el Golfo agreguen cargamentos en terminales de diferentes países, por lo que la exclusión de Qatar supone como mínimo aumentar el coste de las exportaciones de crudo del país.

El impacto más importante se teme sobre el gas natural, puesto que Qatar es el mayor exportador de Gas Natural Licuado (GNL) del mundo. El país comparte con Irán el mayor campo de gas del mundo, North Field en la parte qatarí y South Pars del lado iraní. Esa realidad estratégica y la proximidad geográfica de Irán han obligado a Qatar a mantener una política más amistosa con Irán que la de otras monarquías del Golfo. Qatar incluso aceptó ralentizar la explotación del North Field para acomodarla a la de South Pars, afectada por las sanciones a Irán, y evitar así la explotación asimétrica del mismo en perjuicio de Irán.

Más allá de un incremento de los costes y perturbaciones logísticas, que sin duda suponen un duro golpe para la economía de Qatar, las exportaciones de gas y petróleo qataríes, básicamente destinadas a los mercados asiáticos, no deberían encontrar grandes obstáculos. Podrían navegar por aguas iraníes y luego cruzar Ormuz por la ruta omaní habitual o, en caso de que Omán se uniese al bloqueo, hacerlo por el sector iraní. Cualquier intento adicional por obstaculizar el paso por Ormuz al gas qatarí conllevaría una fuerte respuesta de clientes asiáticos como Japón, Corea del Sur, China y la India, con los que Arabia Saudí y Emiratos tienen fuertes vínculos energéticos. Menos probable parece un cierre egipcio del canal de Suez a los cargamentos de petróleo o gas qatarí, puesto que el canal se rige por un acuerdo internacional que impide tales prohibiciones salvo en caso de que el país afectado esté en guerra con Egipto.

A corto plazo los efectos seguros consisten en el encarecimiento de las

exportaciones qataríes de gas y petróleo y una cierta perturbación de la cadena logística del Golfo Pérsico. Además de las incertidumbres sobre la postura egipcia sobre el tránsito por Suez, falta por ver su actitud hacia las exportaciones de gas qatarí a Egipto. Si éstas fuesen suspendidas podría ocasionar un aumento de los precios de los cargamentos de GNL en el Mediterráneo, al requerir su sustitución por otros suministradores. También hay incertidumbre sobre las importaciones de gas de los EAU procedentes de Qatar a través del gasoducto Dolphin. En caso de suspenderse, Emiratos tendría dificultades para abastecer el aumento estacional en la demanda de electricidad por el uso del aire acondicionado en verano. Ello le obligaría a recurrir a la generación con fueloil y al petróleo nacional, presionando quizá levemente al alza los precios.

Por el momento, los efectos de estos desarrollos geopolíticos no parecen suficientes como para cambiar el sentimiento



Estos desarrollos geopolíticos no parecen suficientes como para añadir una prima de riesgo significativa a los precios del petróleo.

del mercado y añadir una prima de riesgo significativa a los precios del petróleo. Así se ha reflejado en la evolución de los últimos días de los precios del crudo, más sensibles a los datos sobre existencias y el aumento de la producción estadounidense que a un impacto que consideran marginal a corto plazo. A medio plazo, en cambio, las consecuencias dependerán de la evolución de la crisis. Si las medidas se mantienen en el espectro más bajo su impacto será limitado, mientras que si hay una escalada en Ormuz o Suez la prima de riesgo se disparará. En sentido contrario, si la OPEP es capaz de encapsular su acuerdo de recorte de producción con Rusia de la crisis con Qatar, los precios del crudo aguantarán. Pero si por el contrario ésta desbordase en un debilitamiento de la disciplina OPEP (por ejemplo, de Irán, Irak o el propio Qatar), los precios podrían resentirse.

Respecto al gas, ha habido una cierta proliferación de explicaciones conspiratorias para expulsar a Qatar del tablero global del GNL por parte de sus competidores, desde la visita de Trump a Arabia Saudí al papel (una vez más) de los hackers rusos en la crisis. Ambas desconocen que EEUU tiene su principal base aérea de Oriente Medio en Qatar (quizá Trump también, pero no su equipo, que rápidamente pidió suavizar las medidas) y que Qatar acaba de comprar un porcentaje indeterminado pero muy elevado de la petrolera rusa Rosneft. Por ahora y en ausencia de escalada, el riesgo para las exportaciones qataríes de gas parece contenido, y desde luego no parece que

por el momento su mayor obstáculo sean las estrategias gasistas estadounidenses y rusas.

En suma, los efectos a corto plazo sobre los mercados del gas y el petróleo pueden ser limitados, dado que el foco de atención está puesto sobre la evolución de la producción no convencional estadounidense.

No obstante, acontecimientos como el aislamiento de Qatar por parte de sus vecinos y socios en el Consejo de Cooperación del Golfo, la OPEP y la coalición liderada por Arabia Saudí en Yemen, nos recuerdan la volatilidad geopolítica de un Golfo Pérsico repleto de conflictos potenciales. Y que, en cualquier momento, esas latencias pueden actuar como precursores de crisis mayores y desencadenar nuevas turbulencias en unos mercados energéticos que deberían tender a menores holguras en los próximos años.

How can a military conflict in the Korean Peninsula be avoided?

Félix Arteaga & Mario Esteban

This analysis warns of the growing risk of armed conflict in the Korean Peninsula and sets out some options for avoiding it and proceeding towards an agreement that would enable the precarious stability of the region to be underpinned.

Summary

Military tension is nothing new in the Korean Peninsula. North Korea has been responsible for numerous armed incidents in recent decades; that these did not escalate is due to the fact that the conventional military superiority of South Korea and its US ally contained North Korean bellicosity. The containment scenario is no longer valid as North Korea's nuclear and missile programmes have steadily progressed and now the Korean Peninsula finds itself in an unstable situation where any error of judgement or impulsive move could provoke not only armed conflict but also nuclear escalation. In a context marked by the problems faced by the

international community to contain North Korean proliferation and by an increase in hostile declarations and the deployment of forces, this analysis sets out the need to adopt dissuasive and tension-reducing measures that could, first, avoid aggravating the current situation and, secondly, make progress towards freezing proliferation at its current levels and constructing a negotiating framework that would make it sustainable.

Analysis

How did we get here?

The current situation has been brewing thanks to commission on the part of the North Korean authorities and omission on the part of the regional powers, which have left unchecked what is now an imminent risk factor for regional security: that of a military confrontation in which conventional and nuclear arms may be used.

It is thought that Pyongyang started to develop a clandestine nuclear arms programme at the start of the 1980s, which it later accelerated at three moments of particular insecurity for the North Korean regime: the collapse of the Soviet Union in

1991, its inclusion in the so-called ‘axis of evil’ by George W. Bush in 2002 and Kim Jong-un’s ascent to power following the death of his father. In the first two cases, international diplomatic efforts were made in both the 1994 Agreed Framework and the Six-party Talks (2003-09) that failed in their attempt to persuade North Korea to abandon its nuclear programme in exchange for economic aid and security guarantees. Since 2011 the North Korean regime has sped up its programmes aimed at crossing the nuclear threshold (see Table 1) and reformed

its constitution to institutionalise its nuclear programme and strengthen the legitimacy of Kim Jong-un’s leadership. The initial goal of de-nuclearising the Korean Peninsula is therefore no longer viable and those who were seeking to avoid it will now have to choose between military steps that disrupt or terminate the programmes already underway (counter-proliferation) or diplomatic steps that seek some form of accommodation with the new nuclear power (non-proliferation).

Table 1. Record of North Korea missile launches (ML) and nuclear tests (NT)

Year	01	02	03	04	05	06	07	08	09	10	11	12	13	14	15	16	17
ML	–	–	3	1	1	7	3	–	–	15	–	4	7	18	18	22	11
NT	–	–	–	–	–	1	–	–	1	–	–	–	1	–	–	2	–

Source: the authors’ based on data from the IISS Military Balance and the New York Times as at 22/VI/2017.

Responsibility for arriving at this pass is shared across a range of actors. The chief culprits are the political and military leaders of North Korea, who continue believing and warning the population that there is going to be an external military intervention aimed at wiping out their regime, and have accordingly pushed forward with nuclear programmes on the grounds that their survival depends on them. Hence Pyongyang has stopped complying with the promises made to prevent proliferation and used such agreements to buy time and resources, all the while developing its nuclear programme, putting paid to the various talks processes that were underway.

For its part, the US has been vacillating on its policy towards North Korea, which at times has led it to renege on its commitments and accentuate mistrust in Pyongyang. Preoccupied with embarking upon and terminating other conflicts, recent US Presidents have not paid enough attention to North Korean proliferation. A striking example was Obama’s so-called ‘strategic patience’, which barely put any obstacles in the way of the North Korean nuclear programme. Only after the diplomatic agreement with Iran was signed –and following the second nuclear test of 2016– were the sanctions placed on North Korea taken seriously. The North Korean regime

has managed to get round these sanctions, emulating the 'Iranian way' of building up a network of logistical, financial and technological intermediaries who have nurtured the umbilical cord of proliferation. Now that President Trump has brought an end to the policy of strategic patience with North Korea and shown his preparedness to use force, the North Korean regime has more reasons for feeling insecure, but less to lose if an escalation should occur.

The North Korean nuclear programme would not have advanced in the way it has without the collaboration of its neighbours. First, China has allowed its ally to play the provocation card at the Six-party Talks table, supplying technology associated with proliferation, directly or through Chinese and Pakistani intermediaries who have provided technological, financial and logistical support to the proliferation programme. Secondly, South Korean governments have been prepared to grant economic incentives to appease its northern neighbour. Although they have tried they have not succeeded in engaging the North Korean elites in any process of building mutual trust; on the contrary, their predisposition has raised doubts among their allies about the possibility that South Korea might jettison its friends in exchange for promises of reunification. Such doubts were evident in the recent election campaign when the then presidential candidate Moon Jae-in argued against the US taking unilateral decisions on North Korea and criticised the US deployment of its THAAD anti-ballistic missile defence system. As expected, since being

elected he has shown himself to be more disposed to reopening talks with the north than his predecessor, the impeached Park Geun-hye.

Why are we at a particularly sensitive moment?

Up until now, the risk of a widespread conventional conflict has been contained thanks to the military superiority of South Korea and its American ally. Despite the fact that North Korea wields considerable military might, it is one thing to provoke occasional armed incidents to shore up its threats and a quite different thing to launch a military escalation in which North Korea would have everything to lose. Now that the headway made in proliferation has shifted the conventional balance however, the North Korean leader and his military elite can afford to indulge in more aggressive shows of strength, knowing that they can make up for their conventional inferiority. When they reiterate that they will only use their nuclear weapons if they are attacked, what they affirm is that they are prepared to use them first and –more dangerous still– that their decision rests on a perception that may be removed from reality. Linking first nuclear use to a subjective perception increases the risk of a nuclear escalation in the Korean Peninsula because the decision does not emerge from a rational calculation of the risks stemming from the traditional nuclear powers but rather from the irrationality of the feelings of a small, recently elevated and inexperienced power in a complicated game of nuclear deterrence. By way of comparison, North Korea's first strike nuclear

doctrine is similar to that of India's, but the likelihood of its being put into action is less of a concern on the India-Pakistan border than in the Korean Peninsula.

Secondly, while North Korea is developing its nuclear and ballistic capacity at an ever-increasing rate, its openness to being dissuaded is limited and this presents the US with the dilemma of whether or not to launch a pre-emptive attack. At the time of writing it is estimated that North Korea has between 10 and 20 nuclear weapons; it has demonstrated a range of up to 1,000km for its short- and medium-range missiles (Scud-ER and NoDong) and of up to 500km for submarine-launched missiles (Bukkeukseong-1 and KN-11). It has also shown its capacity to achieve ranges greater than 4,000km with new-generation intermediate-range missiles, overcoming the shortfalls of the earlier Hwasong-10/Musudan, although its intercontinental ballistic missiles (Hwasong-13/14 and KN-08/14) are not capable of reaching the continental mainland of the US. Similarly, it has not yet demonstrated a capacity to miniaturise nuclear warheads or to solve the problems of warhead re-entry once their trajectories have taken them beyond Earth's atmosphere. However –despite the firm belief that the advances that had been claimed were false and the targets were beyond their range–, the most recent tests, in April 2017, confirm that unexpected progress has been made on high-thrust engine technologies based on old Soviet ballistic missiles. If new tests on these engines over coming months confirm the advance, the

existing KN 08 and 14 ballistic missiles could reach distances in excess of 10,000km within three or four years, placing US territory within their range. Indeed, as its most recent launches on 13 and 21 May 2017 show, North Korea is taking advantage of its intermediate-range ballistic missile (IRBM) tests to develop its intercontinental ballistic missiles (ICBM) covertly. And while the US awaits an intercontinental test to justify a possible preventative attack, North Korea increases the height, distance, reliability and re-entry security of its missiles using tests with its intermediate missiles. It is also seeking to improve its capacity to overwhelm the THAAD defence system directed against its missiles by increasing the number of simultaneous firings, and to reduce the US capacity for anticipation by improving the mobility and concealment of its launchers and reducing the time that transport vehicles require to carry out launches. These are advances that reduce the window of opportunity for carrying out a pre-emptive attack.

Finally, the risk is heightened by the unpredictability of the behaviour of the North Korean and US leaders, who have proved their capacity to take bold decisions involving the use of force. President Trump has left this door open in public statements in an unsuccessful attempt to put pressure on the North Korean authorities, with whom the current US Administration has embarked upon a psychological war. The statements have been accompanied by a deployment of military forces in the region that in some cases have served to strengthen his

credibility, but others, such as the 'straying' of a carrier group towards Australia, have achieved the opposite effect. In an emotional atmosphere ripe for confrontation and devoid of a rational doctrine for using weapons of mass destruction, there is the risk that any error of judgement or ill-considered decision will trigger an uncontrollable conflict. At this stage of proceedings, no pre-emptive military strike could destroy, damage or seriously delay North Korea's nuclear capacity, but whatever its nature it would be the attack that the North Korean regime has been announcing for decades and for which millions of its citizens are prepared to die. In any event, in order to forestall it, North Korea boasts a wide repertory of responses that range from cyber-attacks, assassinations, kidnapping and the hybrid operations of the so-called 'grey zone' (a situation between war and peace that maintains military tension using planned activities triggering escalations) to nuclear holocaust by way of a conventional confrontation that would devastate the Korean Peninsula. Caught up in the dispute are not only the Korean peoples but also the troops stationed by the US in the region, who are turning into the hostages of the situation.

What do the sides want?

Stabilisation depends on the parties to the dispute, because they have moulded the process prior to negotiation and they control the decisions of the UN Security Council, such that no other actor, including the EU, is able to influence the current situation.

The North Korean authorities view their nuclear programme as a key element in

consolidating and maintaining themselves in power. First, the North Korean regime has identified a potential US intervention as the most likely scenario to trigger its immediate collapse, so the overriding goal of developing of its nuclear programme is to deter Washington from launching such an operation. From this it follows that any agreement seeking to contain the programme will need to include security guarantees from the US aimed at avoiding such an intervention. Secondly, Kim Jong-un has invoked North Korea's development of a military nuclear programme to bolster his authority. This has involved a modification of the statutes of the Workers' Party of Korea, which has adopted the byungjin doctrine as its new central policy. The latter involves no longer prioritising the military and army and adopting a policy that seeks both a greater level of economic development and a credible nuclear deterrent. From this perspective, North Korea is looking for an agreement that grants it international recognition, even if it is implicit, as a nuclear power and that enables it to reactivate its economy through greater engagement in international trade. Attainment of this would not only boost the regime's security amid the prospect of a foreign intervention, but also substantially underpin Kim Jong-un's political capital as the great architect of such achievements.

The US, as a key player in the security of East Asia, is concerned about the threat the proliferation programmes pose to it and its allies in the region. It is also concerned by the risk of nuclear proliferation that could arise from the sale of nuclear material and

technology by North Korea to other states and terrorist groups within and beyond the region (witness the North Korean provenance of the Syrian nuclear reactor destroyed by Israel in 2007 and the missiles found when the So San was boarded by Spanish Navy crew in 2002). For both reasons it has consistently been committed to de-nuclearisation.

China's main priority is to avoid the collapse of the North Korean regime, because, in addition to a possible refugee crisis, this would entail a process of reunification with South Korea on the terms laid down by Seoul and consequently China would have a land border with a country maintaining a security alliance with the US. To avoid this, Beijing continues to maintain a close economic relationship with Pyongyang and, according to official Chinese data, its trade with North Korea grew by 37.4% in the first quarter of 2017 compared with the same period of 2016. However, Beijing now openly opposes the development of North Korea's military nuclear and missile programme; first because it understands that maintaining a climate of stability in the region is beneficial both for Chinese economic development and for its international reputation, something that deteriorates when Pyongyang carries out nuclear and missile testing, causing such fundamental partners as the US, South Korea and Japan to identify Beijing as the accomplice to the situation. Moreover, it knows that this perception strengthens the ties that exist between them. Secondly, such programmes reduce North Korea's strategic dependence on China, which undercuts

Beijing's capacity to influence its neighbour and, as a result, the strength of its position when it comes to negotiating with the US on this and other issues. Finally, North Korean proliferation has paved the way for the deployment of the THAAD anti-ballistic missile defence system in the Korean Peninsula, something of a strategic setback for China that it has tried to avoid by all means, including preventative cyber-attacks against South Korea.

South Korea itself wants tension with its northern neighbour defused and, eventually, a reunification in which it is able to maintain its political and economic system. Seoul is inclined more towards economic interaction with Pyongyang, and a gradual process of convergence between the two Koreas, than the use of force or seeking the immediate collapse of the North Korean regime, because Seoul would have to bear the greater part of the costs of reunification and a possible refugee crisis. For its part, Japan feels threatened because it knows that the US bases on its territory would be the most likely target of any hypothetical North Korean nuclear attack, hence the great emphasis it places on ending the North Korean nuclear programme. The Japanese are also concerned that one of the missiles tested by Pyongyang over the Sea of Japan could accidentally or deliberately reach Japanese soil. From their perspective, it would be desirable for any agreement negotiated with North Korea to address the issue of Japanese citizens kidnapped by North Korean agents in the 1970s and 80s. Both countries harbour nationalist factions

that advocate wielding their own nuclear deterrence, which could cease being a minority view if US deterrence fails to work or if they have to pay too high a price for it, a prospect that Donald Trump, when still a presidential candidate, once floated.

The Russian position on the Korean Peninsula consists of strengthening its role as a strategic actor and an indispensable interlocutor in East Asia. Like Beijing, Moscow condemns Pyongyang's nuclear and missile tests, but is opposed to armed intervention and, in particular, regime-change by force. Given that both in Iraq in 2003 and in Libya in 2011 the economic isolation of these countries was a prior step to military intervention to force a political regime change, both Russia and China reject isolating North Korea economically and support only selective economic sanctions, while maintaining major economic ties with Pyongyang.

How can the situation be stabilised?

Finding a solution to this situation is enormously difficult, owing to the diverging interests of the parties involved, as

summarised above. There needs to be an agreement in which all sides gain something, because only then will the parties be able to sustain it, thereby giving rise to a security regime that, although precarious and limited, would avoid the dangers involved in prolonging the current dynamic. When it comes to opening up a pathway to stabilise the zone, it seems inadvisable to take either the military route or to open up a political dialogue based merely on offering economic inducements in exchange for commitments from Pyongyang. The latter course has already been explored by various South Korean governments, including that of Roh Moo-hyun; one of the latter's advisors was the current President-elect, Moon Jae-in, who therefore knows its limitations at first hand.

The solution will need to combine an effective sanctions regime, aimed at slowing down the development of the North Korean nuclear and missile programmes, and a political agreement that offers Pyongyang sufficient security guarantees in exchange for the suspension of its military nuclear and missile programme. For the former, the existing international sanctions could



The Russian position on the Korean Peninsula consists of strengthening its role as a strategic actor and an indispensable interlocutor in East Asia.



Since the UN Security Council adopted Resolution 2270, the challenge of the US Administration has been to dismantle the network of ministries, individuals, banks, ships, aircraft and suppliers that feed into the proliferation programme.

be broadened and deepened and –above all– their fulfilment enforced, with a view to hindering the nuclear proliferation as much as possible. Since the UN Security Council adopted Resolution 2270, the challenge of the US Administration has been to dismantle the network of ministries, individuals, banks, ships, aircraft and suppliers that feed into the proliferation programme. Up until now, China has turned a blind eye in the belief that it had the neighbouring dynasty under its control, but now that the latest Kim has decided to strike out on his own, it could contain the escalation if it collaborated in implementing sanctions (something it has only done when the US authorities have targeted sanctions against Chinese interests).

It should not be expected, however, that the Chinese will start to perceive North Korea as a greater threat to their security than the US, thereby changing a basic tenet of China's geopolitics. They could do so if US pressure on their economic interests or the drift towards war on the part of the North Koreans became more pronounced, but otherwise

they will resist applying sanctions that affect Chinese companies, individuals and regions living off trade –both licit and illicit– with North Korea. It is a trade that feeds the proliferation programmes and maintains the lifestyle of its ruling elite.

In any event it should be borne in mind that the sanctions are not an end in themselves, but rather an instrument against nuclear proliferation and need to be complemented by a political dialogue geared principally towards freezing the existing programmes. It cannot be a precondition of dialogue that Pyongyang completely renounces its nuclear weapons because, as already pointed out, North Korea's leaders know that they need these programmes to avoid regime change and in order to be respected in their talks with regional powers. Therefore, the best option would be to give acknowledgement, de facto at least, to this reality and look for an agreement aimed at freezing the North Korean military nuclear programme, something that is especially important with regard to the miniaturisation

of nuclear warheads and the development of intercontinental missiles. Acknowledgement would stabilise the current situation and enable the parties to derive minimal face-saving incentives, abandoning the all-or-nothing stances that have proved fruitless. The Iranian model has some usefulness but cannot be applied wholesale because the circumstances and the players are different. The final outcome has the potential to be similarly desirable for the Korean Peninsula: military de-escalation, a moratorium on proliferation, the resumption of dialogue and an improvement in the affected populations' quality of life. In the much more distant future there lies the prospect, in both cases, of a stable and definitive solution.

Conclusions

The spiral of tension in the Korean Peninsula and East Asia will not abate as long as North Korea continues, as it has been doing in the last four years, to make swift progress on its nuclear capabilities and missile systems. The series of condemnatory resolutions passed by the Security Council since 2006 against North Korea's nuclear testing and launches of ballistic missiles, combined with a growing but leaky sanctions regime, has not succeeded in halting the proliferation.

To date all the initiatives to persuade the North Korean authorities that it would be more beneficial to renounce their nuclear programme than maintain it, whether through threats or inducements, have foundered. There is no way of succeeding because they know that the programme is the only guarantee to avoid foreign intervention,

ensure even-handed talks with the regional powers and prolong the regime's survival. Attempting military action to avoid this has few chances of success and could create a humanitarian and security crisis on a vast scale. In this situation, reaching an agreement that is not ideal and seeks suspension rather than de-nuclearisation is preferable to prolonging the current situation, in which North Korea continues developing its nuclear capabilities and missiles at great speed.

Such a hypothetical agreement, freezing North Korea's programmes and verifying its compliance by means of periodic international inspections, would enable the current tension to be defused. The agreement would not put an end to the structural problems posed by North Korea's relations with its neighbours, but it could be the start of a new talks process with the potential of finding a solution of greater scope, one that reflects the new strategic reality.

El impacto del *Brexit* para el presupuesto de la UE

Mario Kölling

*El impacto financiero de una salida del Reino Unido depende del modelo de *Brexit* y del resultado de la negociación del primer marco financiero plurianual sin los británicos.*

Resumen

El Reino Unido es un contribuyente neto al presupuesto de la UE y su salida podría reducirlo drásticamente. No obstante, el impacto financiero de una salida del Reino Unido depende del modelo de *Brexit* y del resultado de la negociación del primer marco financiero plurianual sin los británicos. Por otro lado, habrá una variación significativa en el impacto entre el resto de los Estados miembros. Existen diferentes escenarios del impacto del *Brexit* que se analizarán en este texto en relación a la financiación y las políticas redistributivas, además de la nueva dinámica de negociación del MFP 2020+ desde el punto de vista de la UE.

Análisis

(1) Introducción

Con la notificación formal de la voluntad del Reino Unido de abandonar la UE, comenzaron el día 29 de marzo 2017 –conforme al artículo 50 del Tratado de la UE– las negociaciones de la separación del Reino Unido de la UE. Dichas negociaciones deberán completarse en el espacio de dos años, a menos que todos los Estados miembros, incluido el Reino Unido, acuerden prorrogar las negociaciones. Hay dos resultados posibles: (1) la conclusión de un acuerdo de retirada –en palabras de la primera ministra Theresa May, “*a smooth, orderly exit from the EU*”–; o (2) la retirada del Reino Unido sin acuerdo.

Junto a la incertidumbre sobre muchos aspectos del *Brexit*, también hay muchos interrogantes sobre la futura relación financiera entre el Reino Unido y la UE durante los próximos años. La Comisión Europea reconoce ignorar las consecuencias del abandono británico de la UE para los presupuestos anuales de los años 2019 y 2020, por no hablar del Marco

Financiero Plurianual (MFP) 2020+.¹ Sin duda, la separación –sea buena o mala– tendrá consecuencias importantes para el presupuesto de la UE y las diferentes políticas que se financian a través los recursos presupuestarios de la UE. Independientemente de las diferentes cifras de la factura del *Brexit* que se han publicado durante los últimos meses –el *Financial Times* estimaba en un primer informe una demanda potencial de 20.000 millones de euros, posteriormente se publicaba la cifra de 60.000 millones de euros y hace unas semanas conocimos la cifra de 100.000 millones–,² los efectos estructurales para el presupuesto de la UE van a ser muy importantes en el medio y largo plazo.

No obstante, sobre el previsible impacto del *Brexit* en el presupuesto de la UE se pueden deducir algunas conclusiones basadas en las actuales relaciones del Reino Unido con el presupuesto de la UE y el análisis de las preferencias presupuestarias de los otros Estados miembros de la UE.

El Reino Unido es un contribuyente neto y su salida puede reducir el presupuesto de la UE drásticamente. Al desafío de reducir esta cifra en las negociaciones del *Brexit*, se suma el desafío de cómo compensar la reducción del presupuesto y, sobre todo, la cuestión de cómo preparar el presupuesto para los nuevos desafíos a los que se enfrenta la UE

que, sin duda, requerirían una adaptación del MFP 2020+. En las negociaciones del nuevo MFP, que comenzarán de manera oficial con la presentación de la propuesta de la Comisión Europea a finales de 2017, los Estados miembros y las instituciones de la UE deben decidir cómo pretenden enfrentarse a estos desafíos, sea a través de: (1) un aumento de las contribuciones nacionales; (2) un recorte decisivo del gasto; (3) una combinación de los dos, o (4) reformas estructurales que podrían afectar a los ingresos y al gasto del presupuesto.

Especialmente en relación al último punto, se puede considerar el *Brexit* también como una oportunidad para una reforma del presupuesto –una reforma que fue durante mucho tiempo vetada por el Reino Unido–. Por otro lado, unos posibles acuerdos con el Reino Unido para continuar el acceso al mercado único o a programas particulares,³ según los modelos de Noruega y Suiza, podrían tener contrapartidas para suavizar el impacto. Según voces optimistas,⁴ también un *Brexit* duro tendría como consecuencia un incremento en los aranceles aplicados a las mercancías exportadas del Reino Unido y, como resultado, un incremento de los ingresos.

Ante la inseguridad sobre los resultados de las negociaciones y los datos que se aplican a la hora de calcular el efecto presupuestario

1 “‘Brexit’ and ‘future of Europe’ muddle EU’s budget decision-making”, *Euractive*, 30/VI/2017.

2 “The €100bn *Brexit* bill”, *Financial Times*, 2/VI/2017.

3 J. Núñez Ferrer & D. Rinaldi (2016), “The Impact of *Brexit* on the EU Budget: A Non-catastrophic Event”, CEPS Policy Brief, nº 347.

4 *Ibid.*

del *Brexit*, en este texto se definen –en principio– tres períodos: (1) el impacto en el debate y la negociación del MFP 2020+; (2) el período entre la fecha prevista del *Brexit* – marzo de 2019– y el final del MFP 2014-2020 en diciembre de 2020; y (3) el período que comienza con el nuevo MFP 2020+. Para los tres períodos existen diferentes escenarios del impacto del *Brexit*, que se analizarán en relación a la financiación y las políticas redistributivas, además de la nueva dinámica de negociación del MFP 2020+ desde el punto de vista de la UE. Antes de entrar en el análisis se comentan aquí las relaciones del Reino Unido con el presupuesto para poder considerar mejor las consecuencias del *Brexit* para el presupuesto de la UE.

(2) Las relaciones financieras del Reino Unido con el presupuesto de la UE

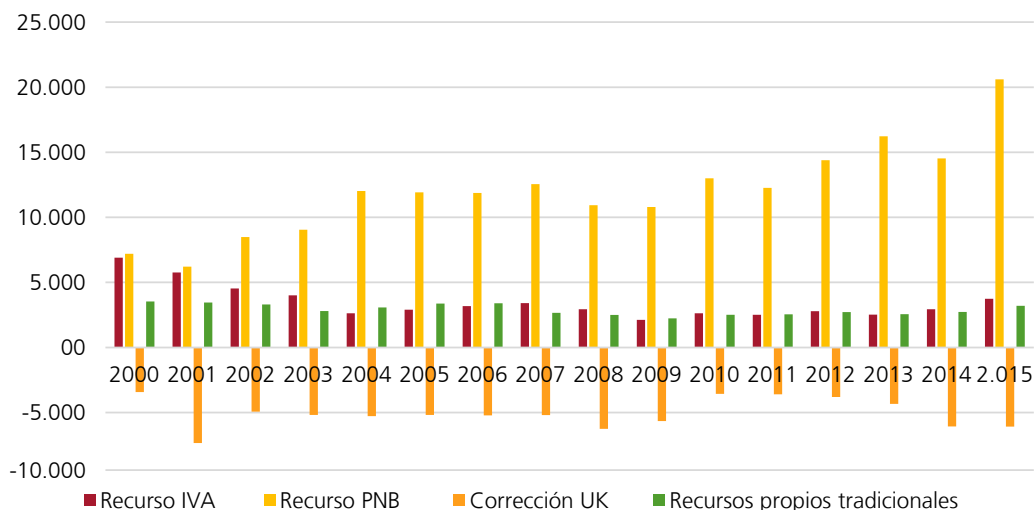
En cuanto a los ingresos procedentes del recurso Renta Nacional Bruta (RNB) para el presupuesto comunitario, la tributación de cada Estado miembro es exactamente proporcional a su riqueza. En este sentido, las contribuciones basadas en la RNB reflejan el desarrollo económico del Reino Unido. Considerando la importancia de este recurso para el total de los ingresos (75%), resalta la importancia de las aportaciones del Reino Unido, la segunda potencia en cuanto a RNB de la UE y el segundo contribuyente en términos absolutos. Si se analizan las transferencias procedentes del IVA, aparece su progresiva reducción en el total de las contribuciones dado que su aplicación ha cambiado. A pesar de que el Reino Unido sigue siendo el Estado miembro con la mayor aportación en exacciones agrarias, el papel de este recurso en el total

de las contribuciones es reducido, como también el resto de los recursos propios tradicionales.

La particularidad de las contribuciones del Reino Unido al presupuesto comunitario es su mecanismo de corrección: el “cheque británico”. Éste se calcula tomando la diferencia entre el porcentaje de participación del Reino Unido en el recurso IVA y el porcentaje de los gastos de la UE en el Reino Unido, multiplicando dicha cifra por 0,66 y luego multiplicando por el gasto total de la UE (en territorio de la UE). El importe así obtenido se reduce de su contribución por el recurso IVA. La compensación británica es financiada conjuntamente por el resto de los Estados miembros de conformidad con sus porcentajes respectivos a la RNB. En virtud del mecanismo el Reino Unido obtiene una reducción del pago que teóricamente le correspondería por su RNB. Es decir, lo que no aporta el Reino Unido lo aportan el resto de países. En la práctica supone una reducción del 30% de las aportaciones del Reino Unido y una rebaja de cerca de un 70% en su saldo neto negativo respecto a la UE. En el Gráfico 1 se muestra la reducción de las contribuciones británicas por el “cheque”, que en cifras absolutas alcanza un promedio anual para el período temporal analizado de 2000 a 2015 de 5.500 millones de euros.

Un hecho muy importante para el debate actual es que no todos los países contribuyen a la financiación del mecanismo de corrección de forma similar. Existen importantes excepciones. Desde un

Gráfico 1. Las contribuciones del Reino Unido al presupuesto comunitario según recurso en millones de euros en el período 2000-2015



Fuente: elaboración propia con datos de la Comisión Europea, 2017.

principio, Alemania sólo aportaba una parte de la cantidad que le correspondía. Desde 2007 los países sujetos a un trato especial en este ámbito ya son cuatro: Alemania, los Países Bajos, Austria y Suecia. Estos países sólo pagan el 25% de su parte del cheque, el 75% restante poniéndolo los países restantes en función de su PNB. España es el tercer país que, con 745 millones de euros, más contribuye a este mecanismo.

En cuanto a los retornos del presupuesto, la participación del Reino Unido en las políticas redistributivas es relativamente alta. El Reino Unido recibirá en el período financiero 2014-2020 aproximadamente 11.800 millones de euros de la política de cohesión. Los recursos de la PAC representaron en los últimos años los retornos más importantes para el Reino Unido, sobre todo para Escocia, Irlanda del Norte y Gales, que son las regiones que más fondos procedentes

de la PAC y de la política de Cohesión reciben, aunque varias zonas rurales de Inglaterra se benefician también de las inversiones procedentes del presupuesto de la UE.

El Reino Unido se presenta tradicionalmente como uno de los mayores perceptores de fondos de la rúbrica 1a. También en las diferentes negociaciones a los marcos financieros plurianuales, el gobierno británico mantuvo la posición de que las inversiones de la UE con programas de I+D eran la mejor manera de generar un valor añadido europeo. Esta preferencia por la competitividad se encuentra también en el catálogo de las demandas de reforma del primer ministro David Cameron para la UE.

En resumen, no cabe duda de que el Reino Unido es tradicionalmente un contribuyente neto que aporta más al presupuesto que

retornos recibe del mismo. Por supuesto, un cálculo de este tipo no incluye otros factores como, por ejemplo, el acceso al mercado único, que tienen un impacto en los presupuestos públicos del Reino Unido.

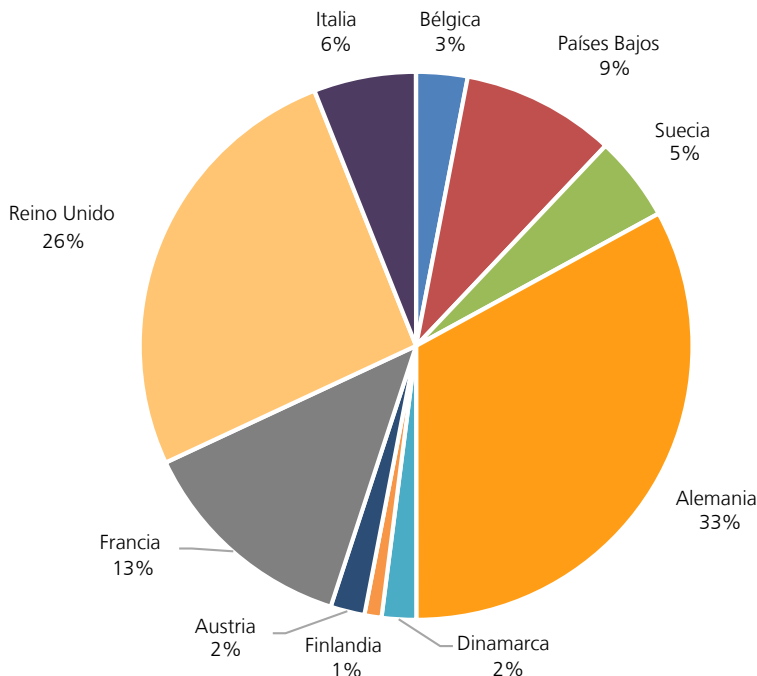
En términos nominales, el Reino Unido ha tenido durante los últimos años aproximadamente una contribución neta al presupuesto de entre 8.500 millones de euros (4.929 millones de euros en 2014 pero 11.521 millones en 2015). Con estas cifras el Reino Unido es uno de los contribuyentes neto más importantes de la UE (véase el Gráfico 2).

(3) Impacto del Brexit sobre el presupuesto de la UE

(3.1) El impacto en el debate y la negociación del MFP 2020+ (2017-2019)

En términos legales, hasta la finalización de las negociaciones de la salida el Reino Unido sigue siendo un Estado miembro de la UE y tendrá que seguir contribuyendo al presupuesto, cumpliendo los compromisos adquiridos en la adaptación del MFP 2014-2020, al mismo tiempo que continuarán las inversiones de la UE en el Reino Unido. No obstante, y aunque las negociaciones sobre los términos del *Brexit* están lejos de su conclusión, el resultado del referéndum ya ha tenido diversos impactos en los presupuestos anuales de la UE. La fuerte

Gráfico 2. Contribuyentes netos al presupuesto de la UE en 2015



Fuente: elaboración propia con datos de la Comisión Europea, 2017.

depreciación de la libra esterlina en relación al euro se ha traducido en una importante reducción de la contribución del Reino Unido al presupuesto desde el año 2016 –unos 1.700 millones de euros anuales–, que se ha compensado principalmente a través de la “recaudación” por recursos de incumplimiento y multas.⁵ En segundo lugar, se puede confirmar una cierta preocupación y la creación de medidas para que el Reino Unido pueda seguir participando en programas de larga duración, como en el Horizonte 2020, por ejemplo, que los socios británicos puedan permanecer involucrados en los consorcios después del *Brexit* o, mejor dicho, cómo se garantiza una salida del Reino Unido de estos programas sin consecuencias para estos programas en el caso de un *Brexit* duro.

La revisión intermedia del MFP 2014-2020 es otra víctima del *Brexit*. Teniendo en cuenta la situación política de la UE tras el referéndum en junio de 2016, la Comisión Europea quedó en sus propuestas para la segunda mitad del MFP 2014-2020 por debajo de las expectativas y evitó una propuesta orientada hacia un aumento de los límites máximos de gasto. A pesar de que la revisión fue mucho más que un mero ajuste del MFP a la situación económica actual, la Comisión Europea concentró sus propuestas en cambios normativos y en una redistribución de recursos existentes no asignados. Tras conseguir el visto bueno del Parlamento Europeo, la actualización del MFP 2014-2020 queda bloqueada en el Consejo por el Reino

Unido, que pretende con su veto mejorar su posición negociadora sobre el *Brexit* Bill.

No obstante, en un contexto de diferentes propuestas, como reforzar la UE o la Zona Euro, se puede confirmar también una perspectiva contraria. En este sentido, el informe final del Grupo de alto nivel sobre recursos propios, también llamado el “Grupo Monti”, considera el *Brexit* como una oportunidad “única” para reformar el presupuesto y dar respuesta a la emergencia de nuevas prioridades políticas y de cambios en los ingresos relacionados con la salida de Reino Unido de la UE. Las conclusiones del informe abrieron el debate sobre el MFP 2020+ que se desarrollará en los próximos meses en paralelo con las negociaciones del *Brexit*. A continuación se presentan las claves de esta negociación.

La compensación del Reino Unido. Como primer tema central del *Brexit* se abre el debate sobre la eliminación del “cheque británico”. Para la UE, a lo largo de las últimas décadas se ha venido comprobando que la existencia de la corrección británica ha reducido significativamente la correlación entre la capacidad de cada Estado miembro de contribuir al presupuesto comunitario y sus pagos de recursos propios. Por otro lado, la complejidad del mecanismo ha reducido considerablemente la transparencia de la financiación del presupuesto en su conjunto.

5 “*Brexit* throws EU budget off course”, *Político*, 26/X/2016.

La eliminación de la compensación y de la contribución del Reino Unido tendría un impacto directo en los balances de los otros Estados miembros, pero no de forma igual. Los países que se benefician de un “descuento” de la compensación británica –Dinamarca, Alemania, los Países Bajos y Suecia– se verán especialmente afectados por un aumento de sus contribuciones en comparación con los otros Estados miembros si se mantiene el techo del MFP actual. En este sentido, la contribución anual de los Países Bajos aumentaría hasta un 16%, mientras que para Alemania se calcula un importe adicional en términos absolutos de 3.500 millones de euros. Los Estados miembros que no tienen compensaciones deberían aumentar sus contribuciones en un 5%-8%, siendo Francia el Estado miembro más afectado en términos absolutos en este grupo (1.500 millones de euros).⁶

El tamaño del presupuesto. Conforme a los datos de la primera parte del texto, las contribuciones directas del Reino Unido se calculan grosso modo sumando el total de las contribuciones directas, basadas en la RNB (de 14.000 millones a 15.000 millones de euros) y los recursos tradicionales (3.000 millones de euros) al presupuesto, restando el gasto de la UE en el Reino Unido, que alcanza de promedio entre 2014 y 2020 de 7.000 millones de euros anuales. Si no se modifica la financiación del presupuesto y la estructura del gasto, se debe calcular en este sentido una reducción del presupuesto de 9.000 millones a 10.000 millones de euros como consecuencia del *Brexit*.

En cuanto a la negociación del MFP 2020+, el Reino Unido lideró en las negociaciones del MFP 2014-2020 la coalición de los países que pidieron no sólo una congelación del presupuesto sino su reducción. También en las negociaciones del MFP 2020+ los contribuyentes netos se resistían a un aumento de sus contribuciones. Aunque con el Reino Unido desaparece el líder visible de los contribuyentes netos, también llamados “Amigos de un mejor gasto”, el resto del grupo mantendrá sus demandas. Si Austria, Alemania, Finlandia, Francia, Italia, los Países Bajos y Suecia siguen demandando un presupuesto del 1% de la RNB de la UE, el presupuesto sufriría tras la reducción del MFP 2014-2020 en comparación con el MFP anterior una reducción en términos absolutos, dado que la salida del Reino Unido representa también una disminución de la RNB de la UE. Considerando que la mayoría de los contribuyentes netos se verán afectados por la desaparición de la compensación británica, un aumento de las contribuciones no será un tema fácil.

Los Estados miembros beneficiarios netos tienen tradicionalmente una posición más débil en la negociación sobre el tamaño del presupuesto. Tradicionalmente aprovecharon las negociaciones paralelas de una reforma de los tratados y las negociaciones redistributivas para incrementar su posición de veto en las negociaciones presupuestarias. No obstante, para el marco temporal de la negociación del próximo MFP no se prevé una reforma de los tratados. No obstante, estos Estados

⁶ Eulalia Rubio y Jörg Haas (2017), “*Brexit and the EU budget: threat or opportunity?*”, Jacques Delors Institut – Berlin.

miembros podrían aprovechar la opción de un posible “no acuerdo” sobre el próximo MFP. Si no se llega a un acuerdo a finales de 2020, el artículo 312.4 del Tratado de Funcionamiento de la UE estipula que se prorrogarán los límites máximos y las demás disposiciones correspondientes al último año de aquél hasta que se adopte dicho acto. Esto significaría la prolongación del MFP con un aumento de las contribuciones, lo que podría tener un impacto en la posición de los contribuyentes netos.

Pero podemos detectar también un tercer grupo más numeroso que en anteriores negociaciones: los Estados miembros que tienen un balance casi equilibrado con el presupuesto (Francia, España, Italia e Irlanda). Estos Estados pueden asumir un papel especial ya que podrían apostar por un aumento o una reducción del presupuesto.

Impacto en la financiación. En el caso de que los Estados miembros decidieran mantener constante el nivel de gasto para el resto de la UE-27 (es decir, reducir el tamaño del actual MFP sólo por el importe de las transferencias de la UE al Reino Unido), tendrían que contribuir entre 9.000 millones y 10.000 millones de euros en ingresos adicionales. ¿De dónde podrían venir estos recursos? Los ingresos adicionales basados en las propuestas del “Grupo Monti” podrían ser una solución. Posibles opciones serían un impuesto sobre el carbono, un impuesto armonizado sobre las sociedades, un impuesto sobre las transacciones financieras o un impuesto sobre el valor añadido

recaudado directamente por la Comisión Europea. Pero un acuerdo sobre este tema puede resultar difícil considerando la necesidad de cambiar la decisión de recursos propios por unanimidad. Sin embargo, tras la desaparición de la oposición del Reino Unido a la introducción de nuevos recursos como el impuesto a las transacciones financieras, se abre una nueva posibilidad de debate. La opción más fácil sería una ampliación de los recursos basados en la RNB. Todos los Estados miembros tendrían que pagar más, pero los efectos serían desiguales y se puede esperar una oposición desde diferentes Estados miembros. Como ya se ha mencionado, sin nuevas compensaciones la brecha entre las contribuciones basadas en la RNB puede aumentar de manera significativa.

Impacto para las políticas de gasto. Ante la dificultad de incrementar los ingresos, se podría adaptar el gasto a la nueva situación. Considerando de nuevo el agujero presupuestario que se abre con la salida del Reino Unido, se deben realizar recortes en las diferentes políticas redistributivas de entre 9.000 millones y 10.000 millones de euros. Por consiguiente, es probable que se aprecien presiones a favor de recortes presupuestarios o por una reforma global de las prioridades de la UE en materia de gasto. La preferencia por esta vía es especialmente fuerte en Dinamarca, Alemania, los Países Bajos y Suecia. No obstante, las presiones a favor de recortes no serán igual en todas las categorías. En primer lugar, se pueden detectar categorías del MFP que no sufrirán

una disminución de recursos. Los gastos en “Europa global” (que abarcan la política exterior de la UE, incluida la asistencia para el desarrollo y la ayuda humanitaria) y la categoría “Seguridad y ciudadanía” podrían mantenerse estables e incluso se podría calcular un aumento de recursos como resultado de las tensiones generadas por la crisis migratoria y la amenaza terrorista. En este contexto, es probable que los recortes de gastos afecten a las categorías restantes: la Competitividad para el crecimiento y el empleo; la Cohesión económica, social y territorial; y el gasto en Crecimiento Sostenible: Recursos Naturales (que incluye principalmente la PAC). Una reducción de entre 9.000 millones y 10.000 millones de euros equivaldría, por ejemplo, a una reducción del 16% en los fondos para la política de cohesión (60.000 millones de euros en 2015) –una rúbrica que ya había sufrido una reducción importante en las negociaciones de la MFP 2014-2020–. El desafío clave aquí es que cada una de estas áreas es tradicionalmente más importante

para un grupo específico de Estados miembros de la UE. Estos beneficiarios de las políticas redistributivas se enfrentarán a una reducción de sus retornos del presupuesto.

Finalmente, se debería considerar que el futuro MFP debe incluir también propuestas para orientar el presupuesto hacia nuevos retos y prioridades políticas como la migración. Estas propuestas podrían ser también apoyadas por los contribuyentes netos.

Un compromiso que podría contemplar la CE en la preparación de su propuesta podría consistir en recortes presupuestarios simultáneos –por ejemplo, por valor de 5.000 millones de euros– y en aumentos de las contribuciones que compensen el déficit restante.

Impacto en la negociación. La ausencia del Reino Unido de las negociaciones del MFP no llevaría a negociaciones



El futuro MFP debe incluir también propuestas para orientar el presupuesto hacia nuevos retos y prioridades políticas como la migración.



Los términos del Brexit tendrán un impacto significativo en el tamaño, la composición y la financiación del MFP posterior a 2020.

menos conflictivas. No obstante, se podrán esperar cambios en la dinámica negociadora. Considerando que los “Amigos de la Política Agrícola Común” y los “Amigos de la Cohesión” no se verán afectados por el incremento drástico de las contribuciones resultante de la eliminación de la compensación británica, se puede esperar un conflicto más marcado que en anteriores negociaciones entre los Estados miembros beneficiarios y los contribuyentes netos. Considerando que se requiere una decisión unánime en el Consejo para acordar el MFP y que ni los aumentos de las contribuciones ni los recortes presupuestarios serán aceptables para todos los Estados miembros, se puede esperar una negociación muy tensa durante los próximos meses.

Como ya se ha mencionado anteriormente, existe un grupo de Estados miembros más numeroso que en anteriores negociaciones, que tienen un balance casi equilibrado con el presupuesto (Francia, España, Italia

e Irlanda) y que podrían apostar por una reforma del presupuesto. Podrían apoyar una reforma presupuestaria o un aumento de las contribuciones, y su posición sería decisiva en la negociación del próximo MFP.

(3.2) El período entre la fecha prevista del Brexit y el final del MFP 2014-2020 (2019-2020)

El período entre la fecha prevista del *Brexit* a finales de marzo de 2019 y el final del MFP 2014-2020 en diciembre de 2020 suma 21 meses. Aunque los límites del gasto y las contribuciones al MFP 2014-2020 fueron aprobados por los Estados miembros por unanimidad en febrero de 2013, el resultado de las negociaciones del *Brexit* determinará hasta qué punto el Reino Unido participará en el pago de los compromisos pendientes hasta 2020. De todas formas, un *Brexit* antes de finales de 2020 podría obligar a la UE-27 a revisar el MFP actual para ajustarlo a la pérdida total o parcial de las contribuciones británicas. Por parte de la UE-27 se eliminarían las transferencias a los

beneficiarios del Reino Unido (Política de Cohesión, PAC y Horizonte 2020).

Lo que parece más probable es que la UE-27 y el Reino Unido lleguen a un acuerdo mediante el cual éste último se compromete a cumplir parte de los compromisos contraídos en el marco del MFP actual a cambio de una eliminación progresiva de las transferencias de la UE al Reino Unido hasta el año 2020.⁷ Además, hay otros argumentos que podrían suavizar el impacto. En primer lugar, se acordarán pagos del Reino Unido para continuar, a cambio del acceso al mercado único, los programas particulares.⁸ Sin un acuerdo de este tipo la UE contaría con los aranceles aplicados a las mercancías exportadas del Reino Unido.⁹ Finalmente, el llamado *exit bill* podría suavizar los efectos negativos para el presupuesto. Las obligaciones pendientes de pensiones, las garantías de préstamos y el gasto en compromisos presupuestarios vinculantes pueden, según cálculos de la Comisión Europea, ascender a entre 60.000 millones y 100.000 millones de euros. Teóricamente podría pagarse a la UE durante varios años y, en este sentido, cubrir en mayor o menor medida la brecha financiera dejada por el *Brexit* en el presupuesto de la UE durante algunos años. No obstante, esta factura es sumamente difícil de calcular y de negociar con el Reino Unido.

(3.3) El período que comienza con el nuevo MFP 2020+

Los términos del *Brexit* tendrán un impacto significativo en el tamaño, la composición y la financiación del MFP posterior a 2020. Pero también el resultado de las negociaciones del MFP 2020+ y/o el debate sobre un presupuesto de la Zona Euro son variables que determinarían el futuro MFP de forma significativa. En relación con las futuras relaciones entre la UE y el Reino Unido, y aunque la primera ministra Theresa May descartó oficialmente la adhesión al mercado único, la aceptación de la libre circulación de personas, la jurisdicción de la UE y las contribuciones presupuestarias de la UE, por parte del gobierno británico se considera que podría haber algunos programas específicos en los que el Reino Unido podría participar. “Si es así, y esto será para nosotros decidir, es razonable que debamos hacer una contribución adecuada”.¹⁰ Existen diferentes ejemplos para ello y se podría citar el modelo de Noruega.¹¹ Este país contribuye alrededor del 0,25% de su PIB al año a través de diversos mecanismos al presupuesto de la UE, con un compromiso medio anual de 447 millones de euros para el período 2014-2020. Asimismo participa en los programas Horizonte 2020, Erasmus+, Galileo y Copérnico. En el ámbito de Justicia y Asuntos de Interior, Noruega contribuye anualmente con casi 6 millones de euros y aporta también 25 millones de euros anuales

7 Rubio y Haas (2017), *op. cit.*

8 Núñez Ferrer y Rinaldi (2016), *op. cit.*

9 Ewa Chomicz (2017), “EU budget post-*Brexit* – Confronting reality, exploring viable solutions”, Discussion Paper, nº 7.

10 Department for Exiting the European Union (2017), “The United Kingdom’s exit from, and new partnership with, the European Union”, Policy paper.

11 Government of Norway (2017), “Norway’s financial contribution”, <https://www.regjeringen.no/en/topics/european-policy/norways-relations-with-Europe/financil-contribution/id684932/>.

en los programas de Cooperación Territorial (Interreg).

Si el Reino Unido dejara la UE sin un acuerdo, también en este caso el déficit de ingresos podría ser un poco más limitado. La UE en su conjunto es el socio comercial más importante del Reino Unido. Aunque el volumen ha disminuido en el pasado, las relaciones comerciales entre el Reino Unido y los Estados miembros continuarán y con ello los ingresos procedentes de los aranceles aplicados a las mercancías importadas desde el Reino Unido. Sin embargo, estos ingresos son difíciles de pronosticar, sobre todo porque también las exportaciones desde los Estados miembros estarán afectadas por los aranceles del Reino Unido, hecho que podría convertir este cálculo en uno de suma cero.

Conclusiones

El Reino Unido es un contribuyente neto significativo al presupuesto de la UE. El impacto financiero de su salida depende del modelo de *Brexit* y del resultado de la negociación del primer MFP sin el Reino Unido. Por otro lado, habrá una variación significativa en el impacto entre el resto de los Estados miembros. En términos generales, la supresión de las contribuciones del Reino Unido puede tener diferentes consecuencias:

- Los Estados miembros de la UE27 deberán contribuir más al presupuesto.
- Se invertirá menos desde el presupuesto de la UE en los Estados miembros.

- Habrá una combinación de las dos opciones anteriores.
- Habrá una reforma estructural de la financiación del presupuesto.
- Habrá una reforma estructural de las políticas de gasto.
- Habrá una combinación de las dos opciones anteriores.

Ninguna opción es fácil de conseguir y esto se verá reflejado en las negociaciones del *Brexit* y del nuevo MFP. Por ello, la influencia del *Brexit* en el presupuesto de la UE podría ser considerada crucial a corto y largo plazo.

Los contribuyentes netos pueden estar también más abiertos que en el pasado a la introducción de uno o varios nuevos recursos propios, ya que la consiguiente reducción de los ingresos basados en la RNB podría llevar a una distribución más justa de la carga financiera. Los contribuyentes netos podrían aceptar un aumento moderado de las contribuciones a cambio de reformas de las políticas de gasto de la UE. Un nuevo presupuesto no tendría necesariamente que ser mayor pero sí ser más flexible, más orientado al rendimiento y más centrado en áreas que aporten un claro valor añadido a nivel europeo.

Dada la ausencia de certeza sobre el resultado de las negociaciones, el tamaño del MFP 2020+ deberá ajustarse conforme al futuro acuerdo UE-Reino Unido. Esto requiere, por un lado, flexibilidad en las negociaciones sobre el MFP 2020+ pero, también, la posibilidad de una revisión del MFP 2020+ en la mitad de su período de vigencia.

Spain: reasons behind the prolonged absence of anti-European and xenophobic views

Salvador Llaudes

These are difficult times for the European Union. For the first time, a member state (the UK) has decided to abandon the project. In parallel, notwithstanding recent electoral setbacks, Eurosceptic voices remain prominent across the continent. Despite this, Spain is still a bastion of support for the integration process. Data from a new survey demonstrates this: 44% of Spaniards are convinced that the EU should have more competencies and finally become a United States of Europe, the highest of any country in the survey.

Traditionally, there have been no major Eurosceptic parties in the Spanish parliament. Even after the huge impact of the economic crisis and austerity measures, anti-European sentiment is still largely unacceptable in the politics of the country. The advantages associated with the European project are one of the most

important reasons driving Spanish support for the EU. Compared to the other western European samples in the survey, a higher percentage of Spaniards believe they have benefited from being part of the EU (45% agree, against 25% who think the opposite). This attachment to the European project prevents political parties developing policies that are hostile towards the EU since there is little public appetite for these, as has been seen in recent elections in both 2015 and 2016.

The benefit of EU integration for Spain is, undoubtedly, material (it has been a net receiver of European funds for so many years). These funds have been instrumental in the modernization of the country and in providing new opportunities across society. But Spaniards also identify as especially successful EU policies some of the immaterial aspects of EU membership, such as the freedom to live and work elsewhere in the EU or the elimination of borders between member states. Decades of international isolation under a dictatorship help explain this: Spaniards know they are better off when they open themselves to the world.



Spaniards believe that many existing problems require European solutions.

Forty years of Franco's regime explain many other aspects of the Spanish position towards the EU. For Spaniards, Europe means openness but also democracy, the rule of law and social progress. Despite the severe economic crisis, this is not so quickly forgotten, not least given a comparatively weak national identity and heavy reserves of scepticism towards Spanish politicians and institutions. The existent aversion to authoritarianism helps explain the practical inexistence of extreme right parties in Spain and the strong performance of the country in many social indicators, including tolerance towards homosexuals (71% of the Spanish people agree with same-sex marriage, with only 12% against) or acceptance of immigrants.

Spaniards are used to meeting foreigners in their daily life (Spain is the third most visited country in the world, with around 60 million annual arrivals) and they are aware of the huge economic benefits of tourism. More think that immigration has been good for the country than not (the only nationals

in the survey, together with Britons, who think this way). Moreover, Spain is the only country in the sample that feels more positive than negative about accepting refugees (26% in favour, 25% against) and economic migrants (25% in favour, 22% against). There is another important factor that explains Spanish positive views towards migration: Spain itself has traditionally been a country of emigration, both to the rest of Europe and Latin America. This trend has reappeared as many people (especially young people) have left the country since 2008 following the economic crisis.

Some analysts have claimed that the positive attitude towards foreigners in Spain was not genuine but rather a consequence of the comparatively small amount of immigrants living in Spain, and/or the good economic situation of the country. The data prove them wrong. Since the turn of the century, several million people have moved to Spain, growing the number of immigrants by more than 10% in only a few years. The economic argument is also not very solid – there was

no significant increase in negative attitudes towards foreigners when the economic crisis hit and unemployment levels reached historic highs.

Still, it is true that integration of foreigners has been facilitated by the fact that many share Spanish as their native tongue (those coming from Latin America) or are very fast at learning it (as is the case of Romanians, the largest foreign community in Spain). The integration of the second (and successive) generation of immigrants in both the public and private spheres will be a key question for the future.

The recent crisis has been a litmus test of Spain's Europeanism. There has been neither a surge of Euroscepticism nor of anti-immigration sentiment in the country, although it is true that the so-called 'naïf Europeanism' which used to exist in the country (with no criticism of any decision taken in Brussels, no matter how good or bad it was for Spain) is no longer there either. The European Union is seen as a

project of not only economic benefits, but also of values, which Spaniards are willing to share with other countries aiming to join the EU (only 21% are against enlargement).

This vision stands with the fact that Spaniards believe that many existing problems require European solutions. For migration, 82% support a common policy (according to data from the autumn 2016 Eurobarometer), 83% support a common approach for security and defence, while 70% support the common currency as a solution to some economic issues. Equally importantly, immigration is not considered a problem, openness and tolerance are widespread (the EU and globalization are seen as synonyms of these), and there is an important aversion to authoritarianism. Finally, the electoral system has helped to weed out more illiberal political parties.

EEUU y Rusia, enemigos íntimos

Mira Milosevich-Juaristi

¿Cuáles son los límites de las relaciones bilaterales entre Rusia y la Administración Trump?

Resumen

Las relaciones entre Rusia y EEUU están en su nivel más bajo, peligroso y precario desde los años 60. La posibilidad de una colisión cinética en Siria o en el Mar Báltico no es del todo impensable. La intromisión de Rusia en las elecciones presidenciales norteamericanas de 2016 la ha convertido en un factor poderoso (y tóxico) en la esfera política de EEUU, además de valerle nuevas sanciones económicas. La llegada de Donald Trump a la Casa Blanca ha pospuesto cualquier posible solución de los problemas que obstaculizan la cooperación entre ambos países. Todavía no está confirmado el encuentro entre los presidentes Trump y Putin en la próxima cumbre del G-20 (el 7-8 de julio de 2017 en Hamburgo) pero está claro que Trump, cuestionado en su país a causa de la “trama rusa”, no puede permitirse gesto amable alguno en dirección a Putin, sino que, por el contrario, debe manifestar claramente su distanciamiento. Teniendo en cuenta la personalidad voluble del presidente número 45 y el hecho de que su Administración esté mutando desde lo impredecible a la pura

inestabilidad, se hace difícil pronosticar cuáles serán los límites de las futuras relaciones bilaterales entre EEUU y Rusia.

Moscú y Washington comparten un bagaje histórico y se enfrentan a dos cuestiones clave. Una, práctica: ¿cómo gestionar los riesgos para evitar una escalada militar y frenar la degradación de sus relaciones? Otra, difícil y compleja: ¿cómo buscar soluciones a los problemas que han causado la actual ruptura de la cooperación mutua?

La lógica subyacente de la confrontación entre EEUU y Rusia, de la que derivan los problemas que impiden el progreso en sus relaciones bilaterales –es decir, la ampliación de la OTAN, las “revoluciones de color” y la intervención e interferencias en terceros países– reside en la incompatibilidad entre las dos visiones del orden liberal internacional (entendido aquí en su triple significado: liberal político, liberal económico y en el sentido que los teóricos de las relaciones internacionales dan a “liberal” como concepto opuesto a “realista”).¹

Un breve análisis de la evolución de las relaciones bilaterales entre los dos países desde el final de la Guerra Fría (1989-2017)

¹ Hans Kundnani (2017), “Policy Brief: What is the Liberal International Order”, German Marshall Fund, 3/11/2017.

mostrará cuáles son los mayores puntos de confrontación entre ambos países y podrá darnos una idea de las dificultades a las que se enfrentará la futura relación ruso-norteamericana.

Análisis

Cambios y continuidad en las relaciones bilaterales de EEUU y Rusia entre 1989 y 2017

Las relaciones bilaterales de Rusia y EEUU entre 1989 y 2014 pueden definirse mediante la metáfora de un péndulo que oscilaba entre las expectativas de cooperación, que borraría la experiencia de la desconfianza y del “equilibrio del terror” de la Guerra Fría, y la gradual decepción por el aumento de la confrontación. Al comienzo de los años 90, los antiguos rivales trabajaron juntos para contener a Saddam Hussein en la guerra de Kuwait, facilitar la reunificación de Alemania, asegurar el arsenal nuclear de la antigua Unión Soviética y desmantelar las instalaciones militares de la URSS en Europa del Este. La idea de consolidar la cooperación entre EEUU y Rusia era el fundamento común del “nuevo orden mundial” del presidente George H.W. Bush y de la invocación de Mijaíl Gorbachov a un espacio común de seguridad desde Vancouver hasta Vladivostok. Estas great expectations fueron sustituidas paulatinamente por la decepción a causa de la oposición de los rusos a los bombardeos de la OTAN en Serbia (1999), a la guerra de Irak (2003), a las “revoluciones de color” en Ucrania (2004) y Georgia (2005) y a la ampliación de la OTAN. La guerra de Georgia (2008) y la anexión de

Crimea (2014) por Rusia supusieron la ruptura del orden liberal internacional y de la cooperación entre Rusia y EEUU.

Tres veces entre 1999 y 2014 el “péndulo bilateral” volvió al lado de las grandes esperanzas: después del ataque yihadista del 11 de septiembre de 2001, el Kremlin ofreció a Washington su apoyo total en la “guerra contra el terror” y el sostén logístico en Afganistán. En 2003 George W. Bush y Vladimir Putin, reunidos en Camp David, consideraron seriamente establecer una “relación de alianza completa” para luchar juntos contra el terrorismo. Finalmente, en 2008, el presidente Barack Obama decidió restablecer (a pesar de la guerra en Georgia) las relaciones entre Rusia y EEUU y cimentarlas sobre una nueva base.

Las esperanzas de que Rusia y EEUU se aliaran descansaban en una serie de suposiciones erróneas: que Rusia estaba en camino de convertirse en miembro del Occidente capitalista, que la agresividad rusa en sus fronteras había cesado y que, como lo habían hecho Alemania y Japón en 1945 y los países de la Europa del Este tras la caída del Muro de Berlín, Rusia estaba de acuerdo en adherirse al orden liberal internacional liderado por EEUU.

La raíz histórica de la incompatibilidad de las visiones rusa y norteamericana sobre el orden liberal internacional se encuentra en las diferentes percepciones e interpretaciones del final de la Guerra Fría. Los norteamericanos consideran que su sistema político, económico y militar les dio

la victoria, por lo que era justo y necesario expandirlo a los territorios que formaron parte de la URSS. Según esta visión, Rusia era la potencia derrotada y debía, en consecuencia, adaptarse al nuevo orden mundial dominado por EEUU y cooperar en asuntos globales como los combates contra el cambio climático, el extremismo islámico y el auge de China, además de no insistir en el equilibrio del poder geopolítico o en el reparto de zonas de influencia.²

Las narrativas rusas sobre el final de la Guerra Fría son muy distintas. No admiten que Rusia fuera derrotada, sino que llegó a una serie de acuerdos militares para poner fin pacífico a la contienda. El Kremlin jamás insinuó que fuera a reconocer el liderazgo norteamericano. Sólo planteó que intentaría³ construir una relación entre socios iguales.

La errónea interpretación estadounidense que influyó en forjar la ilusión de que Rusia no era ya una amenaza para la seguridad y defensa de Occidente, o sea, la presunción de que Moscú aspiraba a integrarse en el orden internacional liberal, se debió a puro *wishful thinking*, o, posiblemente, a la suposición de que la debilidad económica de los años 90 y la atávica obsesión rusa de formar parte de un Occidente que históricamente había envidiado, admirado y odiado a partes iguales, le empujaron a abandonar sus aspiraciones a ser una gran

potencia autónoma. Pero la recuperación económica de Rusia en los años 2000 le insufló la confianza necesaria para afirmarse frente al mundo liderado por EEUU. Recuperada económicamente, Rusia rechazó el modelo japonés y de los países de la Europa del Este, el de intercambiar autonomía en la escena global por su inclusión en un mecanismo de seguridad colectivo controlado por EEUU. La Rusia débil se había plegado a la condición de socio estratégico de EEUU para conservar algún poder e influencia en el mundo. La Rusia fortalecida actuó con más autonomía y acusó a EEUU de no respetar sus intereses.

Los tres principales puntos de conflicto entre EEUU y Rusia

Los acontecimientos mencionados que han llevado a la gradual ruptura de las relaciones bilaterales de EEUU y Rusia ponen de relieve tres puntos principales del conflicto entre ambos países: (1) la visión del orden internacional; (2) la promoción y divulgación de los valores democráticos; y (3) el entendimiento del concepto de soberanía y de intervención extranjera.

(1) La visión incompatible del orden liberal internacional

Los países occidentales entienden el orden internacional como una serie de reglas específicas, instituciones (políticas, económicas y de comercio) y normas que

2 Sobre las narrativas del final de la Guerra Fría, véase el excelente análisis en el capítulo 3 (“Resetting Expectations: Russia and the United States”) de Jeffrey Mankoff (2012), *Russian Foreign Policy. The Return of Great Power Politics*, 2ª edición, Council on Foreign Relations, Nueva York, 2012.

3 En 1993 el Concepto de Política Exterior define que “Rusia se esforzará para conseguir el desarrollo estable de las relaciones con EEUU, con la vista puesta en ser socios estratégicos, y en futuro ser aliados”. Véase Ministry of Foreign Affairs of the Russian Federation (1993), *Conception of the Foreign Policy of the Russian Federation*.

se crearon después de la Segunda Guerra Mundial y que identifican como “liberales”, las cuales reflejan el compromiso de los gobiernos con el principio democrático y los derechos humanos. El liderazgo de EEUU y de las instituciones globales (ONU, OMC, BMD, G-20, etc.) son los elementos que sostienen y refuerzan dicho orden.

Rusia distingue entre la lógica subyacente del orden internacional, su estructura y los componentes que lo conforman (las instituciones globales en que se apoya). La elite política, militar e intelectual en Rusia se opone a la lógica del orden internacional creado después del final de la Guerra Fría, porque “la dominación y hegemonía de EEUU representa una amenaza para los intereses de seguridad nacional de Rusia”.⁴ Según el Kremlin la causa principal del fracasado intento de Rusia por integrarse en las instituciones internacionales es el hecho de que EEUU no ha querido reconocer los intereses rusos. Pero ¿cuáles son esos “intereses rusos”? Basándonos en los documentos oficiales, detalladamente analizados en un Documento de Trabajo reciente,⁵ Rusia defiende cinco objetivos irrenunciables en política exterior: (1) conservar su integridad territorial; (2) preservar el régimen; (3) mantener la zona de influencia en las repúblicas ex soviéticas; (4) asegurar la no interferencia de terceros países en sus asuntos internos; y (5) desarrollar la cooperación económica

y política con otros países en condición de iguales. Rusia se ve a sí misma como una gran potencia, con derechos particulares en su vecindad y con un papel destacado en la resolución de los conflictos mundiales, en la cooperación con otras grandes potencias y en el mantenimiento de una política exterior que refleje su soberanía.

De los cinco grandes intereses definidos, el de mantener las zonas de influencia en los países vecinos es el que más directamente choca con la visión norteamericana del orden liberal internacional, que considera de importancia primordial la difusión de los valores democráticos y el derecho de los países a ejercer su soberanía y elegir libremente sus alianzas políticas.

La ampliación de la OTAN representa otra de las causas principales del conflicto entre EEUU y Rusia. Mientras Washington subraya que la OTAN no intenta amenazar a Rusia sino ser solamente un instrumento de seguridad y estabilidad que defienda los valores democráticos, el Kremlin sostiene que la Alianza Atlántica representa la mayor amenaza para la seguridad y defensa de Rusia. La naturaleza del miedo es bipolar: a la vez real –Rusia puede perder influencia en las repúblicas ex soviéticas– y paranoica, pues ningún país de la OTAN va a invadir Rusia.

4 Aparte del citado libro de Mankoff, sobre las opiniones de la elite política, económica, militar e intelectual de Rusia respecto a EEUU, véase el reciente estudio de Andrew Radin y Clint Reach (2017), *Russian Views of the International Order*, RAND Corporation.

5 Mira Milosevich-Juaristi (2016), *El proceso de “reimperialización” de Rusia (2000-2016)*, DT nº 11/2016, Real Instituto Elcano.

(2) La promoción y divulgación de los valores democráticos

Para EEUU el aspecto más importante del orden internacional es el desarrollo de normas relacionadas con la democracia, la soberanía y los derechos humanos. Rusia considera que EEUU justifica con este pretexto su expansión geopolítica y su intención de provocar deliberadamente a Rusia.

Desde el final de la Guerra Fría, las llamadas “revoluciones de color” (una serie de movimientos prodemocráticos y prooccidentales) influyeron en los cambios de gobierno en países del espacio post soviético. Mientras Washington tiene una visión positiva de estos movimientos, el Kremlin los describe como golpes de Estado organizados por los norteamericanos para minar la influencia rusa.

(3) Intervenciones en el extranjero y el concepto de soberanía

El Kremlin ha criticado duramente las intervenciones militares de EEUU en Bosnia y Kosovo por “razones humanitarias” y en Irak como “guerra preventiva”. La actitud rusa en esta cuestión es esquizofrénica: uno de los principales objetivos del Kremlin es garantizar la no interferencia estadounidense en sus asuntos internos, así como impedir su predominio en las zonas de su “interés especial”, a la vez que exige el derecho de intervenir en la región, como hizo en Georgia y Ucrania (para “proteger” a la diáspora rusa), o en Siria (por haber sido requerida a ello por el régimen de Bashar al-Assad). Su intervención en el espacio post soviético demuestra que no reconoce la soberanía de

las repúblicas ex soviéticas y su derecho a la libre elección de alianzas políticas.

Conclusión

Los límites de las relaciones bilaterales entre Rusia y la Administración Trump

Los oficiales del Kremlin celebraron más la derrota de Hillary Clinton que la victoria de Donald Trump. Aparte de la antipatía hacia la candidata demócrata, Vladimir Putin necesita de EEUU como un enemigo íntimo para su supervivencia ya que el solo hecho de desafiarlo le permite ejercer de gran potencia y dar legitimidad a la deriva autocrática del régimen. El Kremlin tenía la esperanza de que la Administración Trump suavizara las sanciones económicas pero ni la menor intención de convertirse de nuevo en socio estratégico de EEUU.

El límite formal y legal de las relaciones bilaterales entre Rusia y la Administración Trump es la “trama rusa”, que está siendo usada por los demócratas (y los republicanos anti-Trump) para bloquear la agenda política de la Casa Blanca. El límite sustancial es el estatus de las repúblicas ex soviéticas, en especial Ucrania, Bielorrusia, Moldavia y Georgia, en las que Moscú ve una zona de influencia exclusivamente suya.

Hasta ahora la respuesta estadounidense a las exigencias rusas (no interferir en el espacio post soviético y bloquear la ampliación de la OTAN) ha sido ambigua: Washington promueve formalmente la política de puertas abiertas de la OTAN a Ucrania y Georgia, a la vez que de modo informal intenta disuadir a la Alianza de esta idea.

En el hipotético caso de que EEUU decidiera reconocer las demandas de Moscú, aceptando el planteamiento de los analistas Samuel Charp y Jeremy Shapiro (entre otros) de que las instituciones euro atlánticas deberían buscar nuevos acuerdos institucionales con los países entre Rusia y Occidente de manera que se pudieran respetar los intereses de Rusia,⁶ no se garantizaría un cambio significativo en la política exterior rusa. Más bien lo contrario. Históricamente (véanse los ejemplos de la Alemania nazi y de la Unión Soviética) se ha demostrado que los países con ambiciones expansionistas no se sacian con lo cedido, sino que siempre quieren más. Hasta ahora, en todas las negociaciones, el Kremlin ha interpretado cualquier cesión como una debilidad del adversario y como una luz verde para seguir presionando. Una característica de Rusia es que, en las negociaciones, suele alardear de más poder y fuerza de los que tiene y mostrar una tendencia (real) a la escalada en sus desafíos.

El discurso del secretario de Estado de Política Exterior Rex Tillerson, el pasado mayo, ha abierto una perspectiva de moderada esperanza en el Kremlin, aunque no se refiere a las sanciones sino a las aspiraciones geopolíticas. En dicho discurso, Tillerson presentó los intereses de seguridad y económicos y los valores norteamericanos como dos asuntos separados. La defensa de los primeros parece obligatoria; la segunda, en cambio, opcional: "Realmente tenemos que entender,

en cada país o región del mundo, a qué nos enfrentamos. Primero, debemos definir cuáles son nuestros intereses de seguridad nacional y cuáles son nuestros intereses de prosperidad económica, y, después, cómo podemos defender y promover nuestros valores".⁷ Así, si EEUU no insiste demasiado en la difusión de sus valores, la defensa de Ucrania, por ejemplo, no sería para el gobierno de Trump una cuestión de seguridad nacional.

Independientemente de la buena o mala voluntad de Washington o del interés de Moscú en mejorar sus relaciones bilaterales con EEUU, estas difícilmente cambiarán en breve. Lo más probable es que el actual estado de confrontación se prolongue (aunque haya margen negociador para evitar un conflicto militar y llegar a acuerdos sobre la lucha contra el terrorismo y la no proliferación nuclear), porque los intereses de los dos países son incompatibles. Rusia no está dispuesta a sacrificar sus posibles ventajas geopolíticas y su visión del orden internacional a cambio de buenas relaciones con EEUU, y la "trama rusa" está acorralando cada vez más a la Administración Trump.

La lección más antigua de las relaciones internacionales, la de Tucídides, es que las grandes potencias pueden cortejarse entre sí, pero nunca se casan. EEUU y Rusia nunca serán aliados porque en cualquier hipotética alianza ambas potencias perderían su razón de ser.

6 Samuel Charap y Jeremy Shapiro (2016), "US-Russian Relations: The Middle Cannot Hold", *Bulletin of the Atomic Scientist*, vol. 72, nº 3, 14/IV/2016, pp 150-155.

7 "Rex Tillerson Spells Out US Foreign Policy", *The Atlantic Review*, 3/N/2017.

¿Tiene futuro el orden liberal internacional?

Charles Powell

¿Qué futuro tiene el (llamado) orden liberal internacional?

Resumen

Hoy nos enfrentamos al reto de construir un nuevo orden internacional sin que exista un claro consenso previo sobre los principios en los que pudiera asentarse. Occidente deberá reconocer que el orden existente dista mucho de ser satisfactorio, ya que no tiene suficientemente en cuenta el auge de las potencias emergentes, sobre todo China, por lo que no basta con defenderlo a ultranza sin más. Por su parte, el resto del mundo debería aceptar que, a pesar de sus limitaciones, el sistema existente ha contribuido positivamente al crecimiento económico y a la estabilidad, por lo que no cabe desmontarlo sin más. Pero, más allá de estas generalidades, ¿hacia dónde debe orientarse el futuro orden internacional? La clave del dilema está en identificar aquellos elementos del orden liberal internacional actual que pueden y deben modificarse, y también aquellos que son fundamentales y no negociables, y la dificultad radica precisamente en que no existe en Occidente un consenso nítido al respecto.

Análisis

El resultado del referéndum británico sobre el Brexit en junio de 2016 y, sobre todo, la llegada de Donald Trump a la Casa Blanca en enero de este año, han suscitado un enorme interés en todos los rincones del mundo. Ello se debe fundamentalmente a que ambos acontecimientos han generado una notable incertidumbre, añadiendo complejidad (y posibles riesgos) a una situación de por sí muy compleja. En este breve artículo no pretendemos volver sobre las causas de estos acontecimientos, que sin duda marcarán un punto de inflexión en la historia de ambos países, sino reflexionar sobre un asunto relacionado con ambos hechos, como es el futuro del (llamado) orden liberal internacional.

A decir de Robert Kagan, el ocaso de dicho orden, surgido en la segunda posguerra mundial, se inició a principios de este siglo, mucho antes de que se produjeran estos acontecimientos recientes.¹ A su entender, este fenómeno se debe en parte a la creciente pujanza y asertividad de varios Estados revisionistas (de tamaño grande o intermedio), que desean subvertir el orden

¹ Robert Kagan (2017), "The twilight of the liberal world order", Brookings, 24/1/2017, <https://www.brookings.edu/research/the-twilight-of-the-liberal-world-order/>.



Cabe temer que la decisión de abdicar de las responsabilidades globales que asumió hace siete décadas no sólo no permitirá a EEUU contener el auge de las potencias revisionistas sino que podría incluso acelerarlo.

internacional auspiciado por EEUU a partir de 1945. Según Kagan, China y Rusia, pero también Irán y Corea del Norte, pretenden alcanzar la hegemonía en sus respectivas zonas de influencia, lo cual pone en duda la continuidad del orden internacional actual. Sin embargo, lo más llamativo de su tesis es que, en su opinión, dicho orden se está tambaleando no tanto por la fuerza de sus detractores, sino por las dudas y titubeos de sus creadores. A su entender, el auge del populismo nacionalista y el rechazo a la globalización, que explicarían en buena medida tanto el triunfo del *Brexit* como la elección de Trump, reflejan también las graves dudas existentes en Occidente sobre la razón de ser del orden internacional actual. Según este análisis, buena parte de la opinión pública norteamericana habría llegado gradualmente a la conclusión de que dicho orden, diseñado, financiado y sustentado militarmente por Washington desde 1945, ya no sirve adecuadamente el interés nacional norteamericano. A decir de un influyente (y elocuente) asesor de Trump, Michael Anton, se olvida a menudo que el orden liberal internacional nunca fue un fin en sí mismo, sino un medio para

garantizar la seguridad, prosperidad y prestigio de EEUU, papel que ya no cumple satisfactoriamente.² Al mismo tiempo, y para mayor escarnio, otras potencias emergentes –y muy especialmente, China– se estarían beneficiando de forma injusta y desproporcionada de un orden cuya filosofía fundacional nunca compartieron. Por todo ello, existe el peligro de que la política de *America First* de Trump pueda dar lugar a un retraimiento global de EEUU, similar al que ya se produjo en 1919 cuando el Senado norteamericano votó en contra de la Liga de las Naciones, lo que alimentó las ambiciones imperiales de Japón y la asertividad de Alemania e Italia, conduciendo inexorablemente a una nueva conflagración mundial. Visto así, cabe temer que la decisión de abdicar de las responsabilidades globales que asumió hace siete décadas no sólo no permitirá a EEUU contener el auge de las potencias revisionistas sino que podría incluso acelerarlo.

Aunque convincente en algunos de sus extremos, el análisis de Kagan no explora suficientemente en qué consiste

² Michael Anton (2017), "America and the Liberal International Order", *American Affairs*, primavera, <https://americanaffairsjournal.org/2017/02/america-liberal-international-order/>.



El "orden liberal internacional" sería, para Ikenberry, "un orden abierto y basado en reglas, que se plasma en instituciones como las Naciones Unidas y normas como el multilateralismo".

exactamente ese supuesto "orden liberal internacional" cuyo ocaso vaticina. Según la clásica definición de John Ikenberry, se trataría de un "orden abierto y basado en reglas, que se plasma en instituciones como las Naciones Unidas y normas como el multilateralismo".³ Pero como ha señalado recientemente Hans Kundnani, esto no aclara en qué sentido se considera "abierto", ni cuáles son esas "reglas", como tampoco queda claro el sentido que se le quiere dar al término "liberal": ¿se refiere a liberalismo político (es decir, lo contrario del autoritarismo), o al liberalismo económico (en contraposición con el mercantilismo o la autarquía)? ¿O nos remite quizá al uso que hacen de este concepto los teóricos de las relaciones internacionales, para distinguirlo del realismo y otras escuelas de esta disciplina?⁴ La respuesta más sencilla es que la expresión "orden liberal internacional" se refiere a estas tres acepciones del término "liberal", pero esto

no hace sino plantear nuevas dudas, ya que la relación entre ellas no es tan lineal como pudiera parecer; Dani Rodrick, entre otros, lleva algún tiempo argumentando que la hiperglobalización (nacida del liberalismo económico) puede poner en peligro la continuidad de las democracias liberales.⁵

Todo esto parece sugerir que el concepto de "orden liberal internacional" es más complejo –e incluso contradictorio– de lo que suele pensarse. En opinión de Ikenberry, dicho orden refleja en realidad la fusión (o superposición) de dos proyectos muy distintos: por un lado estaría el sistema moderno de Estados que se remonta a la Paz de Westfalia (1648), basado en la soberanía inviolable de los mismos, y, por otro, un orden liberal esencialmente anglo-americano, surgido en los siglos XIX y XX, cuyos principios políticos rectores se plasmaron en la Carta del Atlántico (1941), mientras los económicos

3 G. John Ikenberry (2011), "The future of the Liberal World Order", *Foreign Affairs*, mayo/junio.

4 Hans Kundnani (2017), "What is the Liberal International Order?", *Policy Essay*, n° 17, The German Marshall Fund of the United States, abril, <http://www.gmfus.org/publications/what-liberal-international-order>.

5 Dani Rodrik (2011), *The Globalization Paradox: Democracy and the Future of the World Economy*, Norton, Nueva York.

daban vida a las instituciones de Bretton Woods (1944) y al Acuerdo General sobre Aranceles Aduaneros y Comercio (1947). Como resultado de ello, siempre hubo una cierta contradicción entre el “orden” al que aspiraba el sistema Westfaliano y el “liberalismo” propio de las instituciones de gobernanza económica global de la segunda posguerra mundial. Para complicar aún más las cosas, tras el fin de la Guerra Fría, algunos Estados quisieron añadir nuevos elementos a este “orden liberal 1.0” primigenio, al introducir ciertas innovaciones institucionales (como la Corte Penal Internacional) y conceptuales (como la “Responsabilidad de Proteger”) que cuestionaban el principio de la soberanía nacional westfaliano, lo cual no hizo sino agudizar las tensiones entre ambas dimensiones del orden internacional.

Como sugiere Kundnani, estas contradicciones se hacen aún más evidentes si analizamos la evolución del orden liberal internacional en tres grandes ámbitos: la seguridad, la economía, y los derechos humanos. Ikenberry sostiene que un orden que se considera liberal por estar basado en reglas predeterminadas se

diferencia claramente de otro organizado en bloques rivales o esferas de influencia, en el cual el poder es lo único que determina la actuación de los Estados. Sin embargo, es importante resaltar que esta dimensión ha experimentado una importante transformación desde la Segunda Guerra Mundial: de los acuerdos de Yalta (1945), típicamente westfalianos, se pasó al Acta Final de Helsinki (1975), y, tras la caída del muro de Berlín, a la Carta de París (1990), de clara orientación democrática. En contra de lo que algunos optimistas supusieron, el fin de la Guerra Fría no puso fin a la existencia de visiones contrapuestas sobre la aplicación de los principios que debían regir el funcionamiento del orden internacional. Para EEUU y la UE no cabe duda de que la anexión de Crimea (2014) y la actuación de Beijing en relación con la nine-dash line en el Mar de la China Meridional suponen una amenaza grave a un orden internacional que dice basarse en reglas compartidas (no deja de resultar paradójico al respecto que Washington acuse a Beijing de estar violando la Convención de Naciones Unidas sobre el Derecho del Mar que el propio Congreso estadounidense se ha negado a ratificar por considerarlo incompatible con el



El fin de la Guerra Fría no puso fin a la existencia de visiones contrapuestas sobre la aplicación de los principios que debían regir el funcionamiento del orden internacional.



La tensión entre la aspiración al “orden” y la dimensión “liberal” del sistema internacional se ha puesto cada vez más de manifiesto en la esfera de los derechos humanos.

libre ejercicio de su soberanía). Por su parte, Rusia y China argumentan que Occidente usa una doble vara de medir, y nos recuerdan que las intervenciones de EEUU y algunos de sus aliados en Serbia (1999) e Irak (2003) carecieron de la bendición de la ONU, por lo que también pueden interpretarse como violaciones del orden internacional que se dice querer defender.

La dimensión económica del orden internacional ha conocido una evolución incluso más notable, debido fundamentalmente a la aceleración de la globalización experimentada tras el fin de la Guerra Fría. De hecho, el orden económico global se ha liberalizado extraordinariamente desde la creación de la Organización Mundial del Comercio (OMC, 1994), gracias en parte a la incorporación de China (2001) y Rusia (2012). Este es quizá el ámbito más inclusivo del orden internacional actual, ya que ha permitido la plena participación de Estados que no protagonizaron su creación. De ahí, paradójicamente que, tras la elección de Trump, China haya podido presentarse ante el mundo como la gran campeona del libre comercio y la

globalización, en vivo contraste con unos EEUU crecientemente proteccionistas.

La tensión entre la aspiración al “orden” y la dimensión “liberal” del sistema internacional antes mencionada se ha puesto cada vez más de manifiesto en la esfera de los derechos humanos. Durante la Guerra Fría, este ámbito apenas pudo desarrollarse, pero tras la caída del Muro experimentó un avance notable, como demuestran la creación de la Corte Penal Internacional y el reconocimiento de la “Responsabilidad de Proteger” por parte de la ONU. Sin embargo, y como observa Kundhani, este esfuerzo por hacer más “liberal” el sistema internacional suscita cada vez más resistencia entre algunas potencias, hasta el punto de que podría socavar el “orden” que pretende garantizar.

De todo lo anterior cabe concluir que en la actualidad no existe un verdadero consenso global sobre la razón de ser del orden internacional existente. Como apunta Mark Leonard, cuando Occidente (y especialmente EEUU) dominaban el mundo, “el orden liberal fue más o menos

lo que ellos decían que era”. Sin embargo, a medida que el poder mundial se ha ido desplazando de Occidente hacia “el resto del mundo”, el orden liberal internacional se ha convertido en un concepto cada vez más controvertido y cuestionado.⁶ Como refleja el texto de Kagan antes citado, para muchos en Occidente, este orden se asienta sobre todo en la hegemonía de EEUU y el papel que desempeña como proveedor de bienes públicos globales en ámbitos como la seguridad, el libre comercio, la estabilidad financiera y la libertad de navegación. En otras palabras, el relato que predomina en Occidente sobre el orden liberal internacional da por supuesto el carácter benévolo y globalmente beneficioso de la hegemonía estadounidense. Sin embargo, y esto es algo que no siempre se ve con claridad desde Europa, en otros lugares del mundo, y muy especialmente en China y Rusia, pero también en la India y buena parte de América Latina y África, el orden liberal internacional se percibe sobre todo como un sistema concebido para perpetuar una hegemonía estadounidense que sirve fundamentalmente a sus propios intereses nacionales. Seguramente no debe sorprendernos que esto sea así, si se recuerda, por ejemplo, que la República Popular China sólo se incorporó a la ONU en 1971, como consecuencia del giro diplomático protagonizado por Richard Nixon con el objetivo último de contener a la Unión Soviética. Por otro lado, visto desde

Beijing, era lógico pensar que acuerdos como el TTIP y el TPP estaban diseñados no sólo para fortalecer los lazos de EEUU con sus aliados en Europa y Asia-Pacífico sino también (o sobre todo) para contener el auge de China.

El orden liberal internacional preconizado por EEUU y sus aliados tenía sin duda serios límites y deficiencias, pero también algunas virtudes notables. Como nos recuerda John Mearsheimer, en la era contemporánea, EEUU es la única potencia que ha logrado alcanzar la hegemonía regional, gracias a lo cual pudo evitar que otras potencias que aspiraban a imitarle en sus propias regiones –Alemania y Japón en los años 30 y 40, y la Unión Soviética durante la Guerra Fría– alcanzaran su objetivo, lo cual habría tenido consecuencias generalmente negativas para el resto del mundo.⁷ Por otro lado, EEUU fue el gran impulsor de la globalización, un fenómeno que ha beneficiado en mayor o menor medida a los habitantes de todas las regiones del planeta, reduciendo notablemente las tasas de pobreza. Tan es así que, paradójicamente, muchos norteamericanos piensan que dicho fenómeno ha avanzado a expensas de los ciudadanos del país que más contribuyó a hacerlo posible.

En Occidente, este “choque de relatos” sobre el orden liberal internacional se entiende en ocasiones como parte de un

6 Mark Leonard (2017), “¿Qué es el orden liberal internacional?”, Project Syndicate, 28/11/2017, <https://www.project-syndicate.org/commentary/trump-brexit-liberal-world-order-by-mark-leonard-2017-02/spanish>.

7 John Mearsheimer (2014), “Can China rise peacefully?”, *The National Interest*, 25/X/2014, <http://nationalinterest.org/commentary/can-china-rise-peacefully-10204>.



Los Estados deberían comprometerse a perseguir el terrorismo, definido como “el uso de la violencia armada contra civiles y no combatientes por parte de entes no-estatales en apoyo de objetivos políticos”.

conflicto más amplio (y supuestamente inevitable) entre Estados democráticos y otros que no lo son, lo cual resulta excesivamente simplista, ya que algunos de los países que rechazan el relato occidental convencional tienen impecables credenciales democráticas. Por otro lado, fue en no poca medida la actuación de EEUU durante el llamado “momento unipolar” que se produjo tras el fin de la Guerra Fría, sobre todo durante la guerra de Irak, lo que llevó a muchos a cuestionar el carácter supuestamente benévolo de su hegemonía, algo a lo que también contribuyó la actuación de Wall Street durante la crisis financiera de 2008. En suma, si la potencia hegemónica no sólo no proporciona estabilidad sino que es a menudo el origen de buena parte de la turbulencia económica y geopolítica que azota al mundo, parece lógico que surjan dudas sobre su influencia benéfica. De ahí que, en algunos lugares del mundo, el ocaso del orden liberal internacional que tanto alarma a Kagan se contemple no ya sin preocupación, sino incluso con esperanza, ya que podría dar paso a un nuevo orden multipolar, más equitativo, inclusivo y estable que el actual.

¿Hacia un “orden mundial 2.0”?

A la luz de todo lo anterior, parece evidente que hoy nos enfrentamos al reto de construir un nuevo orden internacional sin que exista un claro consenso previo sobre los principios en los que pudiera asentarse. Como afirma Kundnani, para que esto sea posible, y como punto de partida, Occidente deberá reconocer que el orden existente dista mucho de ser satisfactorio, ya que no tiene suficientemente en cuenta el auge de las potencias emergentes, sobre todo China, por lo que no basta con defenderlo a ultranza sin más. Por su parte, el resto del mundo debería aceptar que, a pesar de sus limitaciones, el sistema existente ha contribuido positivamente al crecimiento económico y a la estabilidad, por lo que no cabe desmontarlo sin más. Pero, más allá de estas generalidades, ¿hacia dónde debe orientarse el futuro orden internacional?

Como sostiene Richard N. Haas, el “orden mundial 1.0”, basado en el respeto a la soberanía nacional de los Estados, no nos sirve en un mundo crecientemente globalizado, por la sencilla razón de que se diseñó precisamente para proteger las prerrogativas y los privilegios de

dichos Estados.⁸ Y aunque estos siguen protagonizando las relaciones internacionales, buena parte de lo ocurre en el interior de los mismos –sea el terrorismo, el turismo, las comunicaciones y casi toda la actividad económica– ya no concierne en exclusiva a sus autoridades nacionales. De ahí que el presidente del *Council on Foreign Relations* abogue por un nuevo sistema –un “orden mundial 2.0”– basado en lo que denomina el principio de “obligación soberana”, es decir, lo que un Estado debe a otros Estados.

La “obligación soberana” de Haas reconoce la inviolabilidad de las fronteras, y permite actuar contra quienes infrinjan este principio, a la vez que acepta que las autoridades de un país actúen como quieran en su propio territorio, aunque dentro de los márgenes marcados por la Declaración Universal de Derechos Humanos y la Convención para la Prevención y Sanción del Delito de Genocidio (aprobados ambos en 1948). También aboga por una interpretación más restrictiva del principio de autodeterminación, que dejaría de aplicarse de forma tan automática como se hizo en la era de la descolonización, y que debería tener en cuenta la viabilidad del Estado previamente existente que pueda verse negativamente afectado por la pérdida de población y territorio derivada de la aplicación de dicho derecho. A título más general, los Estados deberían comprometerse a perseguir el terrorismo, definido como “el uso de la violencia armada contra civiles y no combatientes

por parte de entes no-estatales en apoyo de objetivos políticos”, lo cual debería permitir actuar contra dicho fenómeno de acuerdo con normas y principios claramente establecidos. También deberían comprometerse a luchar contra la proliferación nuclear, construyendo sobre lo ya logrado en relación con Irán, aunque Haas admite que no está claro qué se puede hacer una vez que la proliferación se ha producido (como en los casos de Israel, la India, Pakistán e incluso Corea del Norte).

Según Haas, la globalización (y algunas de sus consecuencias) ya están obligando a los Estados a actuar de acuerdo con el principio de “obligación soberana”, sean o no conscientes de ello. Un buen ejemplo lo ofrece la lucha contra el cambio climático y, más concretamente, el Acuerdo de París (2015), que fijó unos objetivos globales realistas pero sin definir cómo deben actuar cada uno de los Estados firmantes para alcanzarlos. Otro ámbito en el que también se va abriendo paso este principio es el de la salud global, como ha demostrado la reacción internacional a retos como los planteados por los virus del Ébola y Zika. Lo interesante del caso, como nos recuerda Joseph Nye, es que China está colaborando con Occidente en todos estos ámbitos, porque entiende la necesidad de contribuir a la provisión de bienes públicos globales que benefician a todos; en suma, Beijing no pretende subvertir el orden internacional existente, sino aumentar la influencia que ejerce dentro del mismo.⁹

8 Richard N. Haas (2017), “World Order 2.0. The case for sovereign obligation”, *Foreign Affairs*, enero/febrero, <https://www.foreignaffairs.com/articles/2016-12-12/world-order-20>.

9 Joseph S. Nye (2016), “Will the Liberal Order survive?”, *Foreign Affairs*, 12/XII/2016, <https://www.foreignaffairs.com/articles/2016-12-12/will-liberal-order-survive>.

Aunque Haas sostiene que un enfoque de este tipo nace del realismo, y no del idealismo, reconoce que tardará varias décadas en plasmarse en instituciones y normas ampliamente compartidas. Por desgracia, mientras tanto, el mundo no se detendrá para darnos tiempo a decidir cómo debemos hacer frente a retos cada vez más complejos. En Occidente existe cierta tendencia (al menos entre las elites) a defender a ultranza el orden internacional existente, a pesar de que, como ya vimos, hay cierta confusión sobre su verdadera naturaleza. Por otro lado, dado el rechazo que está suscitando la globalización en buena parte de Occidente, si no se reforma, muchos de nuestros ciudadanos darán la espalda al orden internacional existente, si no lo han hecho ya. Tendría mucho más sentido que nuestras elites adoptaran una actitud más proactiva, que abogara por defender lo que tenemos, pero también por reformarlo en profundidad. Como argumenta el diplomático español Manuel Montobbio en su último libro, *Ideas chinas*, tampoco estaría de más reconocer que otras culturas (y mundos académicos) no occidentales también tienen algo que aportar al debate sobre el futuro del orden internacional.¹⁰

Conclusiones

Como sostiene Kundnani, la clave del dilema está en identificar aquellos elementos del orden liberal internacional actual que pueden y deben modificarse, y también aquellos que son fundamentales y no negociables, y la dificultad radica precisamente en que no existe en Occidente un consenso nítido al respecto. Es posible que, para lograr un acuerdo que logre incorporar a China y Rusia, debamos aceptar que, incluso cuando pueda justificarse moralmente, el uso de la fuerza sin un mandato del Consejo de Seguridad de Naciones Unidas conlleva un coste político excesivamente elevado (de hecho, la actuación del presidente Barack Obama en Siria sugiere que la Administración anterior llegó a esta conclusión hace algún tiempo). Como ha señalado Robin Niblett, de ser así, el orden liberal internacional del futuro posiblemente tenga que ser menos ambicioso de lo que algunos querrían, aunque quizá sea también más estable.¹¹ En todo caso, si abogamos por reformarlo, es precisamente porque pensamos que vale la pena salvarlo.

10 Manuel Montobbio (2017), *Ideas chinas. El ascenso global de China y la teoría de las Relaciones Internacionales*, Icaria & Real Instituto Elcano, Barcelona.

11 Robin Niblett (2017), "Liberalism in retreat. The demise of a dream", *Foreign Affairs*, enero/febrero, <https://www.foreignaffairs.com/articles/2016-12-12/liberalism-retreat>.

PUBLICACIONES

DOCUMENTOS DE TRABAJO (DT)

La excepción española: el fracaso de los grupos de derecha populista pese al paro, la desigualdad y la inmigración

Carmen González Enríquez
DT 7/2017 - 08/06/2017

Global Spain: the country's economic, military and soft presence

William Chislett
WP 8/2017 - 30/06/2017

ARI

¿Alguien dijo política industrial?

Eduardo Fernandez-Arias, José Juan Ruiz y Ernesto Stein
ARI 39/2017 - 11/05/2017

What does NATO need to 'project stability' in its neighbourhood?

Rubén Díaz-Plaja
ARI 40/2017 - 18/05/2017

Argelia: reformar antes de que las demandas se vuelvan revolucionarias

Dalia Ghanem-Yazbeck
ARI 41/2017 (versión en español) - 23/05/2017

Energy and the climate in 2017: limited volatility, climate implementation and political uncertainty

Gonzalo Escribano & Lara Lázaro
ARI 42/2017 (English version) - 23/05/2017

La finalidad estratégica de Rusia en Siria y las perspectivas de cumplimiento del acuerdo de Astaná

Mira Milosevich-Juaristi
ARI 43/2017 - 23/05/2017

El gasto de defensa en España: objetivos estratégicos, militares e industriales

Enrique Fojón Lagoa
ARI 44/2017 - 24/05/2017

¿Cómo evitar un conflicto militar en la península de Corea?

Félix Arteaga y Mario Esteban
ARI 45/2017 - 25/05/2017

Political and geopolitical games in the Cypriot labyrinth: a Greek-Cypriot perspective

Costas Melakopides
ARI 46/2017 - 26/05/2017

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

Ángel Rivero
ARI 47/2017 - 26/05/2017

Euro-red(Es) cultural(Es): la presencia española en las organizaciones internacionales no gubernamentales del ámbito de la cultura en Europa

David Márquez Martín de la Leona
ARI 48/2017 - 02/06/2017

The Trump effect on EU-China relations

Mario Esteban

ARI 49/2017 (English version) - 07/06/2017

The joint sovereignty proposal for Gibraltar: benefits for all

Martín Ortega Carcelén

ARI 50/2017 (English version) - 13/06/2017

Ciberseguridad: marco jurídico y operativo

Javier Alonso Lecuit

ARI 51/2017 - 15/06/2017

How can a military conflict in the Korean Peninsula be avoided?

Félix Arteaga and Mario Esteban

ARI 52/2017 (English version) - 20/06/2017

El impacto del Brexit para el presupuesto de la UE

Mario Kölling

ARI 53/2017 - 23/06/2017

EEUU y Rusia, enemigos íntimos

Mira Milosevich-Juaristi

ARI 54/2017 - 28/06/2017

Contornos de un orden petrolero post-OPEP

Gonzalo Escribano

ARI 55/2017 - 29/06/2017

¿Tiene futuro el orden liberal internacional?

Charles Powell

ARI 56/2017 - 29/06/2017

COMENTARIOS ELCANO

Discovering the Mediterranean (and tapping into its pro-European attitudes)

Ignacio Molina

Expert Comment 20/2017 (English version) - 08/05/2017

¿Eslabón débil o tierra de oportunidad? La UE y América Latina

Luis Simón

Comentario Elcano 21/2017 - 10/05/2017

El comercio electrónico entre España y China: tendencias e implicaciones

Mario Esteban

Comentario Elcano 22/2017 - 11/05/2017

El caos informático del WannaCry: haciendo de la necesidad virtud

Félix Arteaga

Comentario Elcano 23/2017 - 16/05/2017

Crossing the red line: how Russian interference in Western democracy is backfiring

Ulrich Speck

Expert Comment 24/2017 - 29/05/2017

Más España en Europa

Elisa Lledó

Comentario Elcano 25/2017 - 01/06/2017

The new silk roads: opportunities for Spanish companies?

Mario Esteban

Expert Comment 26/2017 (English version) - 05/06/2017

La UE y América Latina: ¿hacia una mayor cooperación en el ámbito de la seguridad y defensa?

Luis Simón y Elisa Lledó

Comentario Elcano 27/2017 - 05/06/2017

Delirios de carbono

Gonzalo Escribano

Comentario Elcano 28/2017 - 06/06/2017

The Paris Agreement after Trump and the future of climate action

Lara Lázaro

Expert Comment 29/2017 - 06/06/2017

Reflections on the Commission's euro reflection paper: let's get the sequencing right

Miguel Otero-Iglesias

Expert Comment 30/2017 - 06/06/2017

El Defence Package de la Comisión y el futuro de la base tecnológico-industrial de la defensa en España

Luis Simón

Comentario Elcano 31/2017 - 07/06/2017

La geopolítica de la energía vuelve al Golfo, razón Qatar

Gonzalo Escribano

Comentario Elcano 32/2017 - 14/06/2017

OTROS

África: prioridad estratégica

Ildelfonso Castro

16/05/2017

Spain: reasons behind the prolonged absence of anti-European and xenophobic views

Salvador Llaudes

26/06/2017

Entrevista con...



Entrevista con Catherine Samba-Panza

Por Andrés Ortega

Nacida en Chad en 1954, de madre centroafricana y padre camerunés, Catherine Samba-Panza es abogada y política independiente. Fue designada de forma interina presidenta de la República, para salir de la situación generada en Centro África por el golpe de Estado de 2013, y conducir a su país hacia una transición democrática.



Pregunta: Varias organizaciones –el G20, la Unión Europea-, varios países –Alemania, España, por no mencionar China- están elaborando estrategias para África. ¿Cómo ve este renovado interés por la región?

Respuesta: Se debe a que África representa un gran mercado potencial para los países europeos y para China. Tiene enormes reservas de recursos naturales. Europa, el G20 y otras partes del mundo comienzan así a volverse hacia África.

**P.: “Soluciones africanas para África”:
¿Es esa la mejor manera de proceder?**

R.: Durante mucho tiempo, África recibió consejos, orientaciones de Europa, de Estados Unidos, y de muchos otros sitios. Pero África no quiere rendir cuentas eternamente o seguir instrucciones estratégicas de unos u otros. El hecho de que África intente encontrar ahora soluciones a sus problemas no significa un repliegue sobre sí misma. Empieza a ser madura y a resolver algunos problemas por sí misma.

P.: En este contexto, ¿qué papel para la Unión Africana y otras instituciones africanas?

R.: En África siempre hemos recurrido a las instituciones regionales y subregionales cuando hay problemas. Por ejemplo, en el caso de la República Centroafricana, sin el acompañamiento de la Comunidad de los Estados de África Central, de la Unión Africana, o de la Conferencia Internacional sobre la Región de los Grandes Lagos, mi país habría zozobrado. La Unión Africana desarrolla una visión y los países miembros intentan ponerla en práctica. Su Agenda 2063 es una visión importante que insufla un cierto número de dinámicas a los Estados de África.

P.: África es rica, pero los africanos son pobres. ¿Cómo superar esta contradicción?

R.: Es una contradicción que todos lamentamos, que se debe a una mala gobernanza, a una mala explotación y a un mal reparto de los recursos que tenemos. Por hablar de mi país, rico en muchos minerales en el subsuelo, con muchas tierras cultivables, y, sin embargo, uno de los más pobres del mundo. Simplemente

porque hay un problema de gobernanza. Los conflictos han lastrado toda oportunidad de desarrollo, y por eso la población es pobre.

P.: ¿Qué es para usted una buena gobernanza?

R.: Es la capacidad para un Estado de elaborar reglas y llevar a cabo políticas que permitan el respeto de los Derechos Humanos, de la participación popular y una distribución equitativa de los recursos entre todos los ciudadanos. La buena gobernanza asegura también el respeto de las libertades públicas y la alternancia en el poder.

P.: ¿Se requiere para ello un buen liderazgo? ¿Hay una carencia de buen liderazgo en los países africanos?

R.: Sí. Suelo decir que tenemos jefes, pero no tenemos líderes. Y para sacar a algunos países africanos de la situación en la que se encuentran, necesitamos líderes visionarios para sus sociedades, con la ambición de lograr que sus poblaciones dejen atrás la pobreza. Desgraciadamente no tenemos muchos de estos líderes visionarios.

P.: Usted ha guiado a su país en una transición hacia la democracia. ¿Está asegurado este camino?

R.: La transición ha puesto las bases de esa democracia para la República Centroafricana. Pero la democracia es como un jardín que hay que cuidar constantemente. Hemos pasado el relevo a las nuevas autoridades, y corresponde a ellas asumir esa responsabilidad.

P.: ¿Cuáles serían, en su opinión, las tres o cuatro grandes prioridades que debe afrontar África?

R.: Hay numerosas prioridades. Pero la primera es la lucha contra la pobreza. La lucha también por asentar una buena gobernanza. También asegurar la paz y la seguridad en África, y lograr así un desarrollo duradero para las poblaciones.

P.: ¿Qué papel para la mujer, las mujeres, en ese futuro, y en este presente?

R.: Las mujeres han desempeñado un papel importante en los conflictos en África. Son ellas las que han intentado, cuando han estallado conflictos, volver a traer la paz, asentar el diálogo entre los protagonistas, porque son las primeras víctimas y tienen interés en que vuelva la paz a sus comunidades. Desgraciadamente, a menudo esas mujeres no se ven asociadas a los centros de decisiones, y aún menos a los procesos de restablecimiento de la paz. Pienso que las mujeres pueden aportar mucho porque constituyen al menos un 50% de la población, y no se puede dejar de lado ese 50% de una fuerza social.

P.: ¿Cómo lograrlo?

R.: Hay que implicarlas. Y para lograrlo, hay que aumentar sus capacidades, responsabilizarlas más a un cierto nivel. Y, sobre todo, asegurar su liderazgo. Es importante que emerjan mujeres líderes para impulsar a otras mujeres a implicarse en la lucha por sus derechos.

P.: Cristianos y musulmanes. Usted ha mediado entre ellos. ¿Están estas tensiones en el corazón de algunos problemas en África?

R.: En la República Centroafricana se ha hablado mucho de conflictos entre musulmanes y cristianos. Le puedo asegurar que en nuestra historia nunca se habían planteado. La religión ha sido instrumentalizada por los políticos en su lucha por el poder, y ahora se ha convertido en un problema que hay que tomar en consideración. Pero no era una cuestión profundamente enraizada en la cultura de los africanos, en general. Porque siempre habíamos compartido el mismo espacio con distintas religiones y comunidades.

P.: Usted habla del “derecho a la espiritualidad”. ¿Qué quiere decir y qué diferencia hay con el derecho a la libertad religiosa?

R.: Me gusta esa formulación. El derecho a la libertad religiosa está fijado. El derecho a la espiritualidad es más personal. Es lo normal que en una comunidad cada grupo tenga el derecho de practicar su religión o de no tener una religión con un concepto diferente. Por ejemplo, el animismo no es una religión. Por eso los animistas deben tener ese derecho a su espiritualidad. Por eso, cuando hay que tomar en cuenta ese tipo de contexto, prefiero hablar del derecho a la espiritualidad. Que los animistas no crean en dios, o que los cristianos lo hagan o que los musulmanes crean en su Alá. Cada uno debe poder manifestar la espiritualidad que le conviene.

Actividades



Actividades

Mayo - Junio

- Mesa redonda sobre **“El presente y futuro de los países bálticos”**, con motivo de la publicación del libro *Historia de los Estados bálticos*, de Andres Kasekamp (4 de mayo de 2017).
- Mesa redonda sobre **"Spotlight on Turkish-Spanish relations from a business perspective: risks and opportunities"**, en la que intervinieron, entre otros, investigadores del Real Instituto Elcano; Zeynep Bodur Okyay, presidente, Kale Group & DEIK, *Turkey-Spain Business Council*; Eduardo Montes, presidente, Consejo de Promoción Exterior, CEOE y presidente de UNESA; Charles Powell, director, Real Instituto Elcano; y Álvaro Ortiz, BBVA *Chief Economist Turkey, China & Geopolitics* (5 de mayo de 2017).
- Presentación a la prensa de la **7ª oleada del Barómetro Imagen de España (BIE)** (10 de mayo de 2017).
- Seminario sobre la **“Cumbre CELAC-UE”**, organizado por el Real Instituto Elcano y la Secretaría de Relaciones Exteriores de México, que tuvo lugar en la sede del Real Instituto Elcano en Bruselas (11 de mayo de 2017).
- Reunión del **Consejo Científico** del Real Instituto Elcano presidido por su SM el Rey en el Palacio Real de la Granja de San Ildefonso (11 de mayo de 2017).



- Primera sesión del debate general sobre el **V Plan Director de la Cooperación Española**. En esta ocasión se debatió sobre "Nuevo Plan Director. Recomendaciones generales para un Plan Director acorde a las capacidades y la nueva agenda internacional de desarrollo. Principales retos de la Cooperación española a medio plazo", organizada por el Consejo de Cooperación del Ministerio de Asuntos Exteriores y de Cooperación y el Real Instituto Elcano (12 de mayo de 2017).

- Desayuno con **Noureddine Boutarfa**, ministro de Energía de Argelia, que habló sobre "*Le secteur énergétique de l'Algérie et son horizon d'opportunité*" (16 de mayo de 2017).

- Debates Elcano "**Venezuela: salidas para una crisis**", organizado por la Fundación Botín y el Real Instituto Elcano, contó con la participación de Anna Ayuso, investigadora principal de América Latina de CIDOB; Manuel Hidalgo, profesor asociado del Departamento de Ciencias Sociales de la Universidad Carlos III; Orlando Ochoa, profesor de la Universidad Católica Andrés Bello de Caracas; Miguel Ángel Santos, investigador del Centro para el Desarrollo Internacional de la Universidad de Harvard; y Carlos Malamud, investigador, Real Instituto Elcano (16 de mayo de 2017).

- Segunda sesión del **Debate general sobre el V Plan Director de la Cooperación Española**, que en esta ocasión se dedicó a "Capacidades del sistema e instrumentos de ayuda. Senda de crecimiento de la AOD período de vigencia del Plan Director", organizada por el Consejo de Cooperación del Ministerio de Asuntos Exteriores y de Cooperación y el Real Instituto Elcano (17 de mayo de 2017).

- Desayuno con **José Juan Ruiz**, *General Manager & Chief Economist*, Banco Interamericano de Desarrollo (BID), que habló sobre "Conversando sobre Latinoamérica: desarrollo, instituciones y ciudadanos" (22 de mayo de 2017).

- Desayuno con **Daniel Rico**, investigador de la Fundación Ideas para la Paz (FIP) de Colombia, cuya exposición versó sobre "La reconfiguración de las redes criminales en el marco de la firma del tratado de paz de Colombia y su expansión internacional" (23 de mayo de 2017).

- Tercera sesión del **Debate general sobre el V Plan Director de la Cooperación Española**, dedicado en esta ocasión a "Reflexionando para construir" y organizado por el Consejo de Cooperación del Ministerio de Asuntos Exteriores y de Cooperación y el Real Instituto Elcano (24 de mayo de 2017).

- Desayuno con **Ibrahim Al-Jaafari**, ministro de Asuntos Exteriores de Irak, cuya intervención fue sobre "*Diplomatic efforts in defeating terrorism and Iraq's future after Daesh*" (25 de mayo de 2017).



- Conversación **“Trump y el papel de los Estados Unidos en el mundo”**, con la intervención de Paula Dobriansky, embajadora y ex secretaria de Estado para la Democracia y Asuntos Globales, EEUU; y Ana Palacio, miembro del Consejo de Estado y antigua ministra de Asuntos Exteriores, moderadas por Emilio Lamo de Espinosa, presidente, Real Instituto Elcano (25 de mayo de 2017).
- Reunión con **Kim Son Kyong**, director general del Departamento de Europa, Ministerio de Asuntos Exteriores de la República Popular Democrática de Corea, que habló sobre *“The current situation of the Korean peninsula and the prospect of the relationship between the DPRK and EU”* (30 de mayo de 2017).
- Desayuno con **James McGann**, *Think Tanks and Civil Societies Program, Fels Institute of Government*, Universidad de Pensilvania, que habló sobre *“The role of Think Tanks in the Trump Era”* (31 de mayo de 2017).
- Reunión con **Maxime St.Hilaire**, Université de Sherbrooke, Canadá, cuya intervención giró en torno a *“The challenge of territorial diversity: an assessment at the 150 anniversary of Canada”* (31 de mayo de 2017).
- Presentación del **Informe Elcano de Presencia Global 2017**, a cargo de Emilio Lamo de Espinosa, presidente del Real Instituto Elcano y los investigadores Iliana Oliví y Manuel Gracia (1 de junio de 2017).

• Nueva edición de Debates Elcano que en esta ocasión aborda "**Las elecciones británicas y el Brexit: what next?**" y que contó con las intervenciones de Cristina Manzano, esGlobal; Ignacio Molina, Real Instituto Elcano; Martin M. Roberts, ex corresponsal de Reuters; y Ben Sills, Bloomberg, moderados por Charles Powell, director del Real Instituto Elcano (6 de junio de 2017).

• Desayuno con **Ian O. Lesser**, vicepresidente de Política Exterior y director ejecutivo del *Transatlantic Center*, *The German Marshall Fund*, cuya intervención giró en torno a "*US Foreign Policy Under the Trump Administration: Implications for Southern Europe*" (8 de junio de 2017).

• Conversación sobre la evolución de la política exterior y de seguridad de Estados Unidos entre el general (r) de EEUU **David H. Petraeus**, miembro y presidente del KKR Global Institute, y **Emilio Lamo de Espinosa**, presidente del Real Instituto Elcano (9 de junio de 2017).

• Jornada sobre "**El panorama internacional y sus efectos en la provincia de Málaga**", organizada por la Fundación Málaga Desarrollo y Calidad (MADECA), en colaboración con el Real Instituto Elcano. (14 de junio de 2017).

• Cuarta sesión del **Debate general sobre el V Plan Director de la Cooperación Española** organizada por el Consejo de Cooperación del Ministerio de Asuntos Exteriores y de Cooperación y el Real Instituto Elcano (15 de junio de 20).

• Panel-debate sobre "**Los efectos del Brexit en las relaciones comerciales entre España y Reino Unido**", que tuvo lugar en la oficina del Real Instituto Elcano en Bruselas, organizado por la Cámara de Comercio de España en Bélgica y Luxemburgo, con la colaboración de la Cámara de Comercio Británica en Bélgica y el Oficina del Real Instituto Elcano en Bruselas (15 de junio de 2017).



- Reunión sobre el **Foro EDAP (*European Defense Acting Plan*) para el seguimiento del programa de I+D y capacidades de la Comisión Europea** promovida por el Real Instituto Elcano entre el Ministerio de Defensa y representantes de la sociedad civil (universidades, centros tecnológicos, CCAA, industria, *think-tanks*) para seguir el desarrollo del *European Defense Acting* (15 de junio de 2017).
- Debate público **Europa en la encrucijada. Hora de completar la unidad política europea**, organizado por el Grupo Spinelli y el Real Instituto Elcano (16 de junio de 2017).
- Reunión del **Patronato** del Real Instituto Elcano, bajo la presidencia de SM el Rey, en el Palacio de la Quinta, El Pardo (22 de junio de 2017).
- Seminario **“Peace and stability in the Korean Peninsula”**, que contó con la participación de expertos de diez países (República Democrática Popular de Corea, Francia, Alemania, Japón, China, República de Corea, Rusia, España, Reino Unido y Estados Unidos), y estudió los caminos para promover la paz y la estabilidad tras la escalada de las tensiones en la península de Corea durante los últimos años (23 de junio de 2017).
- Dentro de la serie de **“Tertulias at the Residence”** de la Embajada del Reino Unido en España, el Real Instituto Elcano coorganizó la edición dedicada a **“The Road to 2050: climate laws and climate finance”** (26 de junio de 2017).



Conectados



Conectados

#DebatesElcano11. Elecciones en Reino Unido

El 6 de junio, dos días antes de las elecciones anticipadas en Reino Unido, reunimos a periodistas y analistas en una nueva edición de Debates Elcano para explorar las motivaciones del adelanto y su posible impacto en las negociaciones del Brexit.

MOMENTO DE TWITTER

Ivanosca LV (@ivanosca) [Seguir](#)

Brexit, dimensión social y terrorismo como temas que centran debate en elecciones británicas indica [@CharlesTPowell](#) [#DebatesElcano11](#)

Felipe Sahagún (@fahagun) [Seguir](#)

¿Por qué convocó [#May](#) elecciones anticipadas? Oportunidad, legitimidad, calendario Brexit, consecuencias, encuestas... [#DebatesElcano11](#)

Política Exterior (@PExterior) [Seguir](#)

Un año del [#Brexit](#) y las negociaciones ni han empezado. Pase lo que pase en las elecciones, las decepciones llegarán. [#DebatesElcano11](#)

Ivanosca LV (@ivanosca) [Seguir](#)

Más que bipartidismo [@ManzanoCr](#) subraya una vuelta a la "vieja política" durante la campaña [#DebatesElcano11](#)

Real Inst. Elcano (@realelcano) [Seguir](#)

No es la clase social. la gran brecha electoral en Reino Unido es el territorio y muy especialmente la edad [@_ignaciomolina](#) [#DebatesElcano11](#)

Patricia Ortiz (@PatriciaOrtiz) [Seguir](#)

[@_ignaciomolina](#): ¿Qué alimenta el voto laborista? [🇬🇧](#) Antiguos votantes d UKIP y los jóvenes (con un 80% en intención d voto) [#DebatesElcano11](#)

Real Inst. Elcano (@realelcano) [Seguir](#)

Frente al importante debate proteccionismo vs globalización en Francia, Brexit contamina el juego político en Reino Unido [#DebatesElcano11](#)

Anne Bosch (@Annvibosch) [Seguir](#)

En respuesta a [@Bernabeoch](#) [@Bernabeoch](#)

"Los dos candidatos, May y Corbyn, son 'nativistas', poco entusiastas de la globalización". [@CharlesTPowell](#) [#DebatesElcano11](#)

TUITS DESTACADOS



El Matí a Rádio 4
@CivismeRadio4

Seguir

Estem conversant amb @sllaudes de @rielcano sobre el #Brexit. Com pot afectar als ciutadans espanyols?



Zeynep Bodur Okyay
@zodynep

Seguir

On behalf of @deikiletism Turkish Spanish Business Council I would like to thank @rielcano and @CharlesTPowell for today's fruitful meeting



Casa de S.M. el Rey
@CasaReal

Seguir

El Rey, en Segovia para asistir a la reunión del Consejo Científico del @rielcano casareal.es/ES/Actividades



Laura Ballarín
@lballarin

Seguir

Escuchando a @fjavilopez y @CarlosMalamud en interesante seminario @rielcano en BRU, con buenas amigas como @eulacfoundation @SEGIBdigital.



Real Inst. Eicano
@RealInstEicano

Seguir

.@F_Reinares' book on the 2004 attacks in Madrid, "an impressive piece of research" according to @TheEconomist



Gonzalo Escribano
@gescribano

Seguir

Pablo Del Río @CSIC @CSICdylulga sobre mecanismos de subastas de renovables @rielcano : muy oportuno!



AccionContraeHambre
@AccionContraeHambre

Seguir

Participamos en una sesión de debate sobre la coherencia de las políticas del Plan Director de la Cooperación Española en @rielcano



Miguel Otero
@mrotero

Seguir

Honoured to represent @rielcano at the Shanghai Forum 2017 at the roundtable focused on the reform of the international monetary system



Teresa Ribera
@TeresaRibera

Seguir

Buenos días desde el #T20! @iddrilefil y @rielcano listos para un 2do día dedicado a la #resilience, #sustainability y #responsability



Sigma Dos
@sigmados

Seguir

¿Qué nos dice Trump a través de lo simbólico? Geopolítica y estrategia en #OrienteMedio | @SusoNunez para @rielcano



Olivia R.C.
@ORC888888

Seguir

El salto de las #Mujeres #Igualdad #Empleo en la #UE y brecha de #género en el mercado de trabajo blog.rielcano.org/crecimiento-ec ... vía @rielcano



Ilke Toygür
@ilketoygur

Seguir

Breakfast meeting @rielcano on Brexit, with a detailed discussion on the sequence of negotiations by @StefaanDeRynck

Patricia Ortiz @PatriciaOrtiz [Seguir](#)

Informe [#PresenciaGlobal](#) de [@rielcano](#); [@iolivie](#) ➡ Aumenta la brecha entre EEUU (cuya cuota sigue creciendo) y la UE (en descenso).

FC España China @Spain_China [Seguir](#)

[#ChinaEnProfundidad](#) El e-commerce, protagonista del segundo encuentro organizado por nuestra Fundación y [@rielcano](#) ow.ly/s38130bF6Zi

Parlamento Europeo @PE_Europa [Seguir](#)

[#TerrazaEuropa](#) La franja d la sociedad + vulnerable son 2 y 3ª generación de descendientes q residen en suelo europeo [@carolagc13](#) [@rielcano](#)

Elcano in Brussels @ElcanoBrussels [Seguir](#)

That's a wrap! Thank you to all who participated, and to [@aitor_ecoper](#) [@iolivie](#) [@cos_detoma](#) [#Brexit](#) may actually help [#EU](#) aid [@rielcano](#).

Diplomat in Spain @DiplomatSpain [Seguir](#)

"Una potencia indispensable como EEUU debe asumir compromisos globales" bit.ly/2rWHBqZ [@rielcano](#) [@USembassyMadrid](#) [@FundGonEspEEUU](#)

Charles Powell @CharlesPowell [Seguir](#)

Deeply honoured to have been appointed a Companion of the Order of St. Michael and St. George for services to U.K. - Spanish relations.

Ignacio Molina @IgnacioMolina [Seguir](#)

Ayer por la tarde debatimos en Madrid sobre las perspectivas para completar la unión política europea [@SpinelliGroup](#) [@rielcano](#) [@federalists](#)

El Mundo en 24 @MundoEn24 [Seguir](#)

Analizamos con [@andresortegak](#) [@rielcano](#) el escenario mundial que se abre para la UE con Trump, May y el ocaso del eje anglosajón 20:30


Georg Diwald @GeorgDiwald [Seguir](#)

Austrian for. pol. committee concluding visit to Madrid with debate on Africa, Russia, Turkey and Brexit [@rielcano](#) [@oeparl](#)

Casa de S.M. el Rey @CasaReal [Seguir](#)

Reunión del Patronato del Real Instituto Elcano de Estudios Internacionales y Estratégicos [@rielcano](#) casareal.es/ES/Actividades

Charles Powell @CharlesPowell [Seguir](#)

Great seminar at [@rielcano](#) today on the future of the Korean Peninsula with experts from 

Beatriz Becerra @BeatrizBecerra [Seguir](#)

Imprescindible la coordinación del trabajo académico europeo [#StopRadicalismos](#) como lo hará [@rielcano](#) en [#H2020](#)

Con el patrocinio de

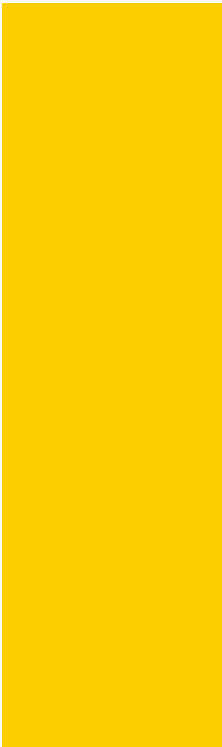


Consejo Asesor Empresarial



Con la colaboración de









REAL INSTITUTO
elcano
ROYAL INSTITUTE

Estudios internacionales y estratégicos
International and strategic studies

Número #20 Mayo - Junio 2017

Real Instituto Elcano

www.realinstitutoelcano.org

www.blog.rielcano.org

www.globalpresence.realinstitutoelcano.org

info@rielcano.org

Teléfono: 91 781 67 70

C/ Príncipe de Vergara, 51. 28006 Madrid

