

Revista elcano

Número #17 | Noviembre - Diciembre 2016



Publicaciones

- Has the time come to reconsider Turkey's EU membership?
- Trump y el baile de alianzas en el Sudeste Asiático
- Causas del rechazo a la globalización: más allá de la desigualdad y la xenofobia
- Las elecciones legislativas de Marruecos de 2016: contexto y lecturas
- Los militares y la nueva Administración Trump, ¿vuelta al realismo?
- Trump, Rajoy II y el futuro de la relación estratégica entre España y EEUU
- How Europe should deal with a Trump Administration
- Trump on trade: from populism to policy
- Sonata de un año de gobernabilidad en Portugal: en busca de un *adagio*
- Climate change in COP 22: irreversibility of action and rulebook development despite the elephant in the room
- Eight recommendations for the II National Action Plan on Women, Peace and Security
- Spain and Israel: are they rivals or complementary?
- La defensa europea entre la Estrategia Global y su implementación
- Patterns of Involvement among Individuals Arrested for Islamic State-related Terrorist Activities in Spain, 2013-2016

Conectados

Elcano en la redes sociales

Entrevista con...

Mara Marinaki

Actividades

Mesa redonda "Europe After Brexit"

4^a edición del Foro Elcano sobre Terrorismo Global

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...

Entre los temas abordados en este número, dentro del apartado de **Publicaciones**, destacan las implicaciones de la llegada de Trump en las relaciones hispano-estadounidenses; las causas del rechazo a la globalización; o las elecciones legislativas en Marruecos. Asimismo, se tratan cuestiones como el primer año de mandato de Rebelo de Sousa en Portugal; la COP 22 y el cambio climático; las relaciones España-Israel; la Estrategia Global europea en materia de defensa; o los patrones de participación de los individuos arrestados por actividades terroristas relacionadas con Estado Islámico.

Andrés Ortega, investigador *senior* del Real Instituto Elcano, nos presenta en su **Entrevista** a Mara Marinaki, primera asesora principal de la Alta Representante para la Política Exterior y de Seguridad de la UE, en materia de género.

Entre las **Actividades** organizadas en estos dos últimos meses del año, cabe señalar el acto de lanzamiento de las actividades de la oficina del Real Instituto Elcano en Bruselas, con la celebración de la mesa redonda “*Europe After Brexit*”, coorganizada con Ifri; la organización de la 4^a edición del Foro Elcano sobre Terrorismo Global; el encuentro “España-Israel: diálogos y perspectivas”; y del seminario “*EU Enlargement towards the Western Balkan region: What role for civil society?*”. Asimismo, el Instituto recibió la visita, entre otros, del embajador de Italia, Stefano Sannino; Edmundo Jarquín, exembajador de Nicaragua en España; Henrique Cyberman, periodista y profesor de la Universidad IDC de Herzliya; y Gilles Kepel, profesor de Sciences Po.

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** Has the time come to reconsider Turkey's EU membership?
William Chislett
- 13** Trump y el baile de alianzas en el Sudeste Asiático
Mario Esteban
- 23** Causas del rechazo a la globalización: más allá de la desigualdad y la xenofobia
Miguel Otero Iglesias y Federico Steinberg
- 34** Las elecciones legislativas de Marruecos de 2016: contexto y lecturas
Bernabé López García y Miguel Hernando de Larramendi
- 44** Los militares y la nueva Administración Trump, ¿vuelta al realismo?
Enrique Fojón
- 49** Trump, Rajoy II y el futuro de la relación estratégica entre España y EEUU
Luis Simón
- 60** How Europe should deal with a Trump Administration
Ulrich Speck
- 63** Trump on trade: from populism to policy
Richard Higgott
- 67** Sonata de un año de gobernabilidad en Portugal: en busca de un *adagio*
Patrícia Lisa
- 75** Climate change in COP 22: irreversibility of action and rulebook development despite the elephant in the room
Lara Lázaro-Touza
- 98** Eight recommendations for the II National Action Plan on Women, Peace and Security
María Solanas-Cardín
- 103** Spain and Israel: are they rivals or complementary?
Alfred Tovias
- 115** La defensa europea entre la Estrategia Global y su implementación
Félix Arteaga
- 133** Patterns of Involvement among Individuals Arrested for Islamic State-related Terrorist Activities in Spain, 2013-2016
Carola García-Calvo & Fernando Reinares

Entrevista con...

- 151** Entrevista con Mara Marinaki

Actividades

- 159** Mesa redonda "Europe After Brexit"
- 160** 4^a edición del Foro Elcano sobre Terrorismo Global

Conectados

- 159** Elcano en las redes sociales

Publicaciones



Has the time come to reconsider Turkey's EU membership?

William Chislett¹

The European Commission's latest annual report on Turkey's progress in meeting the conditions to become a full EU member shows that the rule of law, media freedom and human rights have deteriorated to such an extent since last July's military coup attempt that it would be appropriate to wonder whether the two sides should consider abandoning the accession process.

Summary

President Recep Tayyip Erdoan is using the coup, which he says was masterminded by the exiled US-based Islamic cleric Fethullah Glen, to purge Turkey massively of his opponents and reshape the country to his liking. The EU accession process is going nowhere. Turkey-EU relations are at a low if not breaking point.

The European Commission's latest annual report on Turkey's progress in meeting the conditions to become a full EU member

(negotiations were started in October 2005, 18 years after formally applying) is so critical that it would be appropriate to wonder whether the two sides should consider abandoning the accession process.

Analysis

Background to the report

The 19th report on Turkey's accession process comes four months after the failed coup on 15 July that sought to topple the democratically elected government of President Recep Tayyip Erdoan with the loss of 265 lives. Erdoan blamed the coup on the exiled US-based Islamic cleric Fethullah Glen –a former ally turned arch enemy in a power struggle, whose extradition has been requested– and his followers. Since then very extensive suspensions, dismissals, arrests and detentions have taken place over alleged links to the Glen movement and involvement in the coup. More than 100,000 people, a staggering number, have been swept up in the purge, depleting the ranks of the armed forces, judiciary,

¹ Author of two books on Turkey (Euromoney), seven working papers for the Elcano Royal Institute and a study for the Open Society Foundation (Istanbul) comparing Spain's and Turkey's EU trajectories. He has twice been a Visiting Scholar at Bilkent University, Ankara.

schools, universities and ministries and going well beyond anything that could be justified by the coup. Gülenists were infiltrating institutions and creating what the government calls a ‘parallel state’. Some 300 people, for instance, lost their jobs in the Foreign Ministry including several ambassadors.

Many institutions and private companies have also been shut down and their assets seized or transferred to public institutions. Powers activated under a state of emergency declared on 20 July for three months and extended for another three months on 3 October have stifled the media and other forms of opposition to an even greater extent than before the coup.

In the predominantly Kurdish south-east of the country, the renewed war between the state and the separatist Kurdistan Workers’ Party (PKK, which remains on the EU list of terrorist organisations) following the collapse of the settlement process in July 2015 has led to heavy casualties. In the latest batch of arrests, 53 of the 59 pro-Kurdish People’s Democratic Party (HDP) members of parliament, including the two Co-Chairs, were detained this month.

The EU and Turkey struck a deal last March to stem the flow of refugees who use Turkey as a staging post to get to the EU. In return for taking back those who land in Greece, Ankara was promised €6 billion to help care for the estimated 2.7 million refugees from Syria and Iraq stuck in Turkey, along with visa-free travel. The European Commission says more work is needed and as a result it discarded Ankara’s end of October deadline for the visa liberalisation. The deal is looking shaky.

Only 15 of the 33 chapters of the *acquis* that require negotiations have been opened in 11 years (the last one in December 2015) and just one provisionally closed. Turkey’s failure to implement the 2005 Additional Protocol to the Ankara Agreement and extend its customs union with the EU by opening its ports and airports to Greek-Cypriot traffic led the EU to suspend at the end of 2006 the opening of eight chapters related to the Customs Union and announce that no more chapters would be provisionally closed until Turkey had fulfilled its commitment. France and Cyprus have unilaterally blocked other chapters.



The EU and Turkey struck a deal last March to stem the flow of refugees who use Turkey as a staging post to get to the EU.

The state of play

The rule of law is a paramount feature of a full democracy, and it is this area – particularly given the scale and collective nature of the measures taken since the coup attempt– that is woefully inadequate and causing the EU concern. This year's report makes no bones about Turkey's 'backsliding' in this area. 'Individual criminal liability can only be established with full respect for the separation of powers, the full independence of the judiciary and the right of every individual to a fair trial, including through effective access to a lawyer', the report states. 'Turkey should ensure that any measure is taken only to the extent strictly required to the exigencies of the situation and in all cases stand the test of necessity and proportionality'.

Turkey has slipped 27 places since 2014 to 99th place out of 113 countries in the global ranking of the WJP Rule of Law index (see Figure 1).

Before the coup, parliament was beginning to implement reforms and the legislative requirements of the visa liberalisation roadmap, but progress since then has not been sufficient. Several key pieces of legislation that were adopted regarding the rule of law and fundamental rights were not in line with European standards. Of particular concern was the adoption of a law allowing the immunity of HDP members of parliament to be lifted.

The renewed fighting between the PKK and security forces has –as it did during the 1990s– led to serious allegations of human rights violations and the disproportionate use of force. Many elected representatives in the south-east have been suspended or arrested under terrorism-related charges, some of them on the basis of decrees under the ongoing state of emergency. 'The settlement of the Kurdish issue through a political process is the only way forward; reconciliation and reconstruction are also becoming key issues for the authorities to address'.

Figure 1. Rule of Law Index

Global ranking	Score
1. Denmark	0.89
6. Germany	0.83
10. UK	0.81
21. France	0.72
24. Spain	0.70
35. Italy	0.64
99. Turkey	0.43
113. Venezuela	0.28

World Justice Project Rule of Law Index, 2016.



Corruption remains rife in many areas, despite the adoption of a plan to combat it.

The judicial system comes in for a lot of criticism. The report says the extensive changes to the structures and composition of the high courts are not in line with European standards. Judges and prosecutors continued to be removed and in some cases were arrested for allegedly conspiring with the Gülenists. One fifth of the judges and prosecutors have been dismissed since July and their assets frozen. Under the state of emergency, Ankara further extended for certain offences the pre-trial detention to 30 days without access to a judge, contravening European Court of Human Rights case law. Moreover, a significant part of the judiciary is subject to these measures.

As regards respect for human rights, many allegations of serious violations of the prohibition of torture and ill-treatment and of procedural rights were reported in the immediate aftermath of the coup.

Freedom of expression has been very seriously eroded by what the report calls 'selective and arbitrary application of the law, especially of the provisions on national security and the fight against terrorism'. In the latest crackdown on the press, the

editor and 12 senior staff of the opposition *Cumhuriyet* newspaper, one of Turkey's oldest, were detained, some following raids at their homes. They are suspected of 'committing crimes' on behalf of the Gülen movement. More than 170 media outlets have been closed since the attempted coup and 105 journalists arrested, according to Sibel Günes, the General Secretary of the Turkish Journalists' Association. The Authorities have also revoked the press credentials of more than 700 journalists. Among those arrested at *Cumhuriyet* was the cartoonist Musa Kart. Long before the coup, Erdogan (Prime Minister from 2004 to 2014) became infamous for mercilessly pursuing those who criticised his creeping authoritarianism.

Corruption remains rife in many areas, despite the adoption of a plan to combat it. Turkey has dropped from 53rd place out of 177 countries in 2013 with a score of 50 (the closer to 100 the cleaner the country) to 66th out of 168 in 2015 with a score of 42.

On the issue of Cyprus, the report yet again urged Turkey to implement the provisions of the Ankara Protocol and thus recognise

the Republic of Cyprus, which joined the EU in 2004. Reunification of the island, the northern part of which was invaded² by Turkey in 1974 and occupied since then, is not per se a condition for EU membership but would undoubtedly improve the tense relations with Brussels. The landslide victory of the pragmatic Mustafa Akıncı, the leader of the internationally unrecognised Turkish Republic of Northern Cyprus in the April 2015 presidential election over the more inflexible Derviş Eroğlu raised hopes of progress finally being achieved in reunifying the island. Both Akıncı and Nikos Anastasiades voted in favour of reuniting Cyprus in the 2004 referendum and are at a delicate stage of negotiations to end one of the world's longest conflicts.

Conclusion

Where do we go from here?

Turkey-EU relations are at a low if not breaking point. Whether Erdogan throws in the towel or the European Commission suspends the accession process remains to be seen. Neither side wants to make the first move, as it would be an admission of defeat and carry with it strategic consequences. For the EU keeping Turkey on board has been the name of the game for many years now, but this has its limits.

Ending Turkey's accession process would be a blow to the EU's soft power. All countries that have started the process have seen it through and become EU members. But Erdogan has repeatedly ignored the EU's criticisms if not mocked them and got away

with crossing EU red lines, often in the name of fighting terrorism. Earlier this month he said it was time to 'cut our own umbilical cord' as the EU has 'kept Turkey at its gates for 53 years'. Brussels long ago ceased to have any leverage over Ankara.

What would automatically trigger the suspension of the accession process would be if Erdogan presses ahead with his threat to reintroduce the death penalty (abolished in 2004). That would then run the risk of imperilling the migration deal and plunge relations with Turkey into a deep crisis at a crucial point in the West's fight against the so-called Islamic State in Syria and Iraq, countries that border Turkey.

One way to move the EU accession along and put Erdogan's democratic credentials to a final test would be to open the chapters on judicial and fundamental rights and on justice, security and freedoms, core values of the EU. But these chapters are blocked by Cyprus.

Key dates

September 1959: Turkey applies for associate membership of the European Economic Community (EEC).

September 1963: Signature of the Association Agreement, aiming at enhancing economic cooperation and achieving a Customs Union between Turkey and the EEC.

² Ankara claimed it was an intervention in accordance with the 1960 Treaty of Guarantees between Cyprus, Greece, Turkey and the UK, as it was in response to a military coup to annex Cyprus to Greece.

April 1987: Turkey presents its formal application for membership of the European Economic Community.	May 2015: The European Commission and Turkey agree to modernise the 20-year-old Customs Union Agreement and to enhance EU-Turkey bilateral trade relations.
January 1995: Turkey-EU Agreement creating a customs union.	November 2015: On the occasion of the EU-Turkey Leaders Meeting, both sides agree on the activation of a Joint Action Plan aiming at ending the irregular migration from Turkey to the EU, in full compliance with EU and international standards.
December 1999: The European Council recognises Turkey as a candidate country.	December 2015: Chapter 17 on economic and monetary policy becomes the 15th chapter on which negotiations are opened.
December 2004: The European Council agrees to start accession negotiations with Turkey.	January 2016: The EU-Turkey high level energy dialogue takes place.
October 2005: Start of accession negotiations.	March 2016: The EU and Turkey agree on a joint statement on the basis of the Joint Action Plan of November 2015.
December 2006: The Council decides that eight negotiating chapters cannot be opened and no chapter can be closed until Turkey meets its obligation of full, non-discriminatory implementation of the additional protocol to the Association Agreement.	April 2016: The first EU-Turkey high level economic dialogue takes place.
May 2012: European Commission and Turkey start the implementation of the Positive agenda for Turkey.	May 2016: The third Report on progress by Turkey in fulfilling the requirements of its visa liberalisation roadmap is published.
November 2013: Chapter 22 on Regional Policy and coordination of structural instruments becomes the 14th chapter on which negotiations are opened.	June 2016: Chapter 33 on financial and budgetary provisions becomes the 16th chapter on which negotiations are opened.
December 2013: The EU-Turkey readmission agreement is signed in parallel with the launching of the visa liberalisation dialogue.	September 2016: The third Report on the implementation of the EU-Turkey Statement of 18 March 2016 is published.
October 2014: The EU-Turkey readmission agreement enters into force.	
March 2015: The European Commission and Turkey launch a high level energy dialogue.	

Trump y el baile de alianzas en el Sudeste Asiático

Mario Esteban

Los países del Sudeste Asiático se están posicionando en relación a la disputa entre EEUU y China por incrementar su influencia en la zona. ¿Cómo puede verse dicho proceso influido por el cambio de gobierno en Washington?

Resumen

En los últimos años EEUU y China han aumentado significativamente sus esfuerzos por posicionarse en el Sudeste Asiático, lo que ha llevado a los países de la región a seguir diferentes estrategias. A la luz de los acontecimientos del último año, podemos distinguir entre cuatro grupos: (1) quienes se decantan por China (Laos y Camboya); (2) los que apoyan a EEUU (Singapur y Brunei); (3) quienes evitan decantarse por una de las dos potencias, pero están virando más hacia China (Myanmar, Tailandia, Malasia y Filipinas); y (4) los que están apostando por acercarse más a EEUU (Vietnam e Indonesia). Si Donald Trump finalmente sigue una política proteccionista y aislacionista, EEUU corre el riesgo de perder influencia en el Sudeste Asiático a favor de China.

Análisis

En las últimas semanas, Filipinas y Malasia han estrechado sustancialmente sus lazos con Pekín en detrimento de Washington. Especialmente enfático fue el presidente Rodrigo Duterte anunciando que había llegado el momento de decir adiós a EEUU. Estos giros diplomáticos han cogido por sorpresa a numerosos expertos en relaciones internacionales. De ahí que vayamos a intentar explicar a qué obedecen, desentrañando el contexto estratégico en que se producen, y comparando estas iniciativas con las que están adoptando el resto de países del Sudeste Asiático en relación a EEUU y a China.

Además, la elección de Donald Trump añade una nueva variable a una situación de por sí compleja. Si Trump, como ha anunciado, aplica políticas económicas proteccionistas y reduce el compromiso de EEUU en la protección de sus aliados asiáticos, esto podría reducir el atractivo de Washington como socio para los países de la región. Ese escenario abriría un mayor espacio para que China, y otros actores relevantes en Asia, incrementasen su presencia en la zona.

La rivalidad entre Washington y Pekín por el Sudeste Asiático

El final de la Guerra Fría redujo la sensación de amenaza que se cernía sobre la mayoría de los régimen políticos de Asia Oriental. Esto propició que, en la mayor parte de los casos, los gobiernos de la región prestasen más atención a su desarrollo económico que a sus políticas de defensa, estrechasen las relaciones entre sí tanto a nivel bilateral como multilateral a través de múltiples mecanismos de integración regional, y condujesen sus relaciones pensando en términos cooperativos más que competitivos (priorizando ganancias absolutas en vez de ganancias relativas).

Durante estas casi dos décadas, que irían desde inicios de los años 90 hasta el estallido de la crisis financiera global de 2008, los flujos comerciales y financieros entre los países de la región crecieron exponencialmente y Asia Oriental, especialmente China, se convirtió en el principal motor de la economía global. Esta dinámica se vio claramente favorecida por dos políticas adoptadas de forma consistente por Pekín y Washington durante este período: una policía exterior de perfil bajo por parte de China y una política estadounidense de compromiso hacia una China emergente.

En el marco de la crisis mundial del comunismo, Deng Xiaoping acuñó “la estrategia de los 24 caracteres”: “Observar con calma; asegurar nuestra posición; afrontar los hechos con tranquilidad; esconder nuestras capacidades y ganar

tiempo; mantener un perfil bajo; y nunca reclamar liderazgo”. Esta estrategia estaba concebida para aumentar y estrechar los lazos de China con el resto de la comunidad internacional sin antagonizar a EEUU ni a sus socios, considerados esenciales por Pekín para impulsar su vertiginoso ritmo de desarrollo económico. El éxito de esta política ha sido innegable al considerar la profunda transformación experimentada por China en este período y el espectacular crecimiento de su peso específico en la escena internacional.

Paralelamente, EEUU mantuvo una política de compromiso hacia China, que, con algunos sutiles vaivenes, llevaba vigente desde la visita de Nixon a China en 1972. Esta estrategia se fundamenta en la creencia de que una China prospera e integrada en el seno de la comunidad internacional es beneficiosa para EEUU. Si observamos que China lleva prácticamente 40 años sin estar en guerra y cómo se han multiplicado en las últimas décadas los intercambios comerciales, financieros y humanos entre este país y el resto del mundo, parece que esta estrategia no ha ido desencaminada.

Sin embargo, a partir de 2008 comienzan a ganar fuerza en China las voces que piden una política exterior más asertiva y las que demandan en Washington más elementos de contención hacia Pekín. Una oleada de triunfalismo comenzó a extenderse entre la comunidad estratégica china al ver los efectos de la crisis financiera sobre EEUU. Estos analistas consideraban que

la potencia hegemónica había entrado en decadencia y que era el momento de que China adoptase una política exterior más proactiva y assertiva. Esta tendencia se ha reforzado bajo el liderazgo de Xi Jinping, tanto con proyectos multilaterales de carácter inclusivo, entre las que sobresalen la iniciativa de la Franja y la Nueva Ruta de la Seda y la fundación del Banco Asiático de Inversión en Infraestructuras, como con acciones confrontacionales, que generan inquietud en diferentes países, destacando la construcción de islas artificiales en el Mar del Sur de China.

Barack Obama, por su parte, desveló en 2011 su estrategia del Pivote hacia Asia, orientada a afianzar la influencia de EEUU en la región ante la pujanza de China. Entre otras cosas, esta estrategia suponía una revitalización de las alianzas militares de Washington en la región, con países como Japón, Corea y Filipinas, y el impulso de iniciativas multilaterales, como los encuentros entre EEUU y la Asociación de Naciones del Sudeste Asiático (ASEAN) o el Acuerdo de Asociación Transpacífico (TPP), que se presentan como alternativas a otros procesos similares favorecidos por China, como las cumbres que mantiene Pekín con ASEAN, el Partenariado Económico Comprensivo Regional, y la Nueva Ruta de la Seda.

Al menos por el momento, estas dinámicas no han derivado en una nueva guerra fría, porque hay consenso entre los países involucrados sobre la conveniencia de mantener entre sí unos vínculos económicos

sustantivos y una preocupación compartida sobre cómo el incremento de las tensiones en la zona puede afectar a su desarrollo. En cualquier caso, resulta evidente que China ha desplazado a EEUU como principal socio económico de la región. En 1998 el comercio con EEUU suponía el 16,1% del comercio total de ASEAN, mientras que el comercio con China apenas suponía el 4,3%. Sin embargo, en 2013, China era, de manera destacada, el primer socio comercial de ASEAN, con el 18,8% del total del comercio internacional de la región, mientras que EEUU ni siquiera era ya uno de sus tres principales socios comerciales.

¿Cómo se están posicionando los países de ASEAN?

En el actual contexto de polarización, marcado por el incremento de la presencia y la assertividad de China en la región, con el consiguiente aumento de la rivalidad con EEUU, los países de la zona se ven cominados a replantearse sus relaciones con estas dos potencias. En función de la estrategia que siguen los países del sudeste asiático podemos dividirlos en tres grupos: (1) los países más afines a China (Laos y Camboya); (2) los que se decantan claramente del lado de EEUU (Singapur y Brunei); y (3) los que siguen una política de diversificación evitando decantarse claramente por una de las dos potencias. Este último grupo puede, a su vez, dividirse entre quienes están virando hacia Pekín (Myanmar, Tailandia, Malasia y Filipinas) y los que están apostando por acercarse más a EEUU (Vietnam e Indonesia).

Laos y Camboya optan generalmente por posicionarse a favor de Pekín, pues consideran que las inversiones y la asistencia financiera chinas son fundamentales para su desarrollo. Así quedó patente en las negociaciones para redactar un comunicado conjunto durante la cumbre entre EEUU y ASEAN celebrada en California en febrero de 2016, cuando estos dos países se opusieron a que se reprobase explícitamente la conducta china en el Mar del Sur de China. Este alineamiento con los postulados chinos ha llevado incluso a divisiones en el seno de ASEAN. Por ejemplo, la resistencia de Camboya a criticar el comportamiento de Pekín en el Mar del Sur de China llevó a que, por primera vez en su historia, ASEAN no difundiese un comunicado conjunto tras su cumbre de 2012, o al retraso durante varios días de la publicación del comunicado posterior a la cumbre de julio de este año.

En el otro extremo se sitúan Singapur y Brunei, que encuentran en Washington a un socio estratégico clave. Dentro de los países de Asia Oriental que no tienen

un tratado de defensa mutua con EEUU, Singapur es el que mantiene una asociación estratégica más profunda con Washington, como evidencian los más de 100 barcos y 200 aviones del ejército estadounidense que hacen escala anualmente en la ciudad-Estado. Esta tendencia se está intensificando, como ilustra el acuerdo de defensa alcanzado por ambos países en diciembre de 2015 con vistas a intensificar su cooperación en múltiples áreas, incluyendo ciberseguridad, que es una preocupación compartida en relación a China. Además, en mayo de 2016 Singapur suscribió un acuerdo de defensa con Australia que incluye, entre otras cosas, la intensificación de maniobras militares conjuntas, más intercambio de información e inteligencia, la celebración de un diálogo sobre seguridad regional entre académicos y funcionarios de ambos países, y el desarrollo conjunto de tecnología de defensa. Brunei también ha incorporado nuevas dimensiones a su cooperación con EEUU y firmó con Singapur en octubre de este año un pacto de defensa que contemplaba la celebración de ejercicios



Laos y Camboya optan generalmente por posicionarse a favor de Pekín, pues consideran que las inversiones y la asistencia financiera chinas son fundamentales para su desarrollo.

militares conjuntos y la cooperación en materia de tecnología de defensa.

A diferencia de los cuatro países analizados hasta ahora, la mayor parte de los miembros de ASEAN no se decantan de manera tan clara entre Pekín y Washington, sino que prefieren mantener una línea de acción más equilibrada, que no necesariamente equidistante. Entre estos seis países hay cuatro –Tailandia, Malasia, Filipinas y Myanmar– que se han acercado a China recientemente, motivados en gran parte por cuestiones de política interna. Además, en los tres primeros casos, estamos ante líderes censurados desde Occidente por sus prácticas autoritarias o por casos de corrupción y que encuentran en China un actor que no sólo es un socio atractivo en múltiples áreas, especialmente gracias a su ingente capacidad financiera, sino que además les confiere estatus y reconocimiento internacional.

Tras el golpe militar de mayo de 2014, EEUU impuso una serie de sanciones contra Bangkok que también afectaron al ámbito de la defensa, con restricciones a las exportaciones de armamento y a los ejercicios militares conjuntos. En este contexto, la junta militar está diversificando sus opciones estrechando lazos con China

y Rusia, tanto en el ámbito de la defensa como en el económico, especialmente en sectores como infraestructuras, agricultura y turismo.

En el caso de Malasia, por su parte, bajo el liderazgo de Najib Razak comenzó a decantarse del lado estadounidense, tanto por su esfuerzo personal a la hora de impulsar el TPP como con su autorización a que aviones norteamericanos utilizasen bases en territorio malayo para hacer vuelos de reconocimiento en el Mar del Sur de China. Su sintonía con Obama, que fue el segundo presidente norteamericano en visitar Malasia, quedó patente cuando ambos jugaron juntos al golf en Hawái durante las navidades de 2014. Sin embargo, todo ello se ha ido al traste toda vez que el Departamento de Justicia anunció el pasado julio que estaba investigando el desvío a EEUU de más de 1.000 millones de dólares de un fondo público malasio, 1MDB. Este es un asunto de gran sensibilidad, toda vez el Razak ya había sido investigado por corrupción en su país, lo que está afectando gravemente a su popularidad. Para revertir esta situación, Razak visitó China a principios de noviembre en un intento de mejorar su imagen mediante una visita internacional que le reforzase como hombre de Estado



La mayor parte de los miembros de ASEAN no se decantan de manera clara entre Pekín y Washington, sino que prefieren mantener una línea de acción más equilibrada.

y facilitase la llegada de nuevos contratos e inversiones a Malasia. De hecho, China ya había ayudado a Razak a finales del pasado año, cuando una empresa de sus empresas estatales compró a 1MDB activos por valor de 2.300 millones de dólares, lo que ha contribuido a reducir su deuda. Este acercamiento a Pekín ha cristalizado en la celebración, por primera vez, de ejercicios militares conjuntos entre las fuerzas armadas de ambos países y en un acuerdo de cooperación naval, que incluye el Mar del Sur de China.

Todavía más brusco ha sido el giro diplomático protagonizado por Rodrigo Duterte en Filipinas, ya que la cooperación en materia de seguridad de este país con EEUU es todavía más profunda, su posición era la más beligerante con China en relación a sus disputas territoriales y es el líder que de forma más explícita se ha distanciado de Washington. El anterior presidente filipino, Benigno Aquino III, firmó un acuerdo de cooperación de defensa con EEUU que abría cinco bases filipinas a tropas norteamericanas e interpuso una demanda ante la Corte Permanente de Arbitraje de La Haya contra las acciones de Pekín en el Mar del Sur de China. Sin embargo, Rodrigo Duterte, que también se mostró crítico con China durante la campaña electoral, ha estrechado lazos con China durante una visita de Estado a este país y ha cuestionado abiertamente los lazos tradicionales de Filipinas con EEUU.

Los acontecimientos se precipitaron a principios del pasado septiembre, cuando,

poco antes de celebrar un encuentro bilateral en Laos, Obama anunció que iba a cuestionar a Duterte por las numerosas ejecuciones extrajudiciales que se estaban produciendo en Filipinas en el marco de su cruzada contra el narcotráfico. La reacción del presidente filipino fue insultar gravemente su homólogo norteamericano, quien, a su vez, optó por cancelar la reunión. A partir de ahí, Duterte ha recurrido en varias ocasiones a una retórica anti-estadounidense para justificar sus acciones y ha anunciado que ha llegado el momento de distanciarse de EEUU, al menos en los ámbitos militar y económico. Pekín aprovechó esta coyuntura para anunciar que estaban abiertos a recibir al presidente filipino, quien realizó una visita de Estado a China a mediados de octubre.

Durante su estancia en China, Duterte, además de profundizar en su distanciamiento de Washington, cerró diversos acuerdos por valor de 13.500 millones de dólares en contratos y préstamos. Además, China levantó el embargo que mantenía sobre varios productos agrícolas filipinos y se comprometió a promover el turismo chino en este país. En materia de seguridad, ambos países se comprometieron a establecer una comisión conjunta sobre cooperación marítima entre sus servicios de guardacostas y, a finales de octubre, China levantó el bloqueo que mantenía desde 2012 sobre el arrecife Scarborough, permitiendo de nuevo la entrada de pesqueros filipinos a esa zona.

En otras palabras, con su retórica anti-estadounidense y su voluntad de negociar directamente con Pekín, Duterte ha conseguido desbloquear la situación en el arrecife Scarborough y firmar acuerdos económicos favorables para Filipinas.

Aunque todo ello sea sin ningún tipo de garantías sobre cómo evolucionaran los acontecimientos, en el corto plazo sus avances cuestionan la actuación de EEUU, que no fue capaz de resolver esta situación durante cuatro años. En cualquier caso, no debe olvidarse que Duterte ha afirmado que mantendrá el tratado de defensa con EEUU y que, por el momento, se limitará a reducir el número y la naturaleza de los ejercicios militares que realizan conjuntamente los ejércitos filipino y estadounidense.

Myanmar, también ha mejorado su relación con Pekín en los últimos meses, aunque esto no esté relacionado con un deterioro de su relación con EEUU, como en los casos de Tailandia, Malasia y Filipinas. Desde la inauguración del gobierno de la Liga Nacional para la Democracia el pasado abril, se ha producido un notable aumento en los contactos y visitas de alto nivel entre ambos países, culminando por el momento con el tour de Aung San Suu Kyi por China a mediados de agosto. La fecha de este viaje resulta significativa, pues fue el primero de carácter oficial de la líder birmana fuera del Sudeste Asiático. A diferencia del gobierno de Thein Sein, que paralizó varios macro proyectos chinos y acusó a públicamente a este país de obstaculizar sus intentos de alcanzar un alto el fuego con todos los grupos rebeldes,

Aung San Suu Kyi, por su parte, considera a China como un activo muy importante para el desarrollo de Myanmar, siendo su primer socio comercial e inversor, y para el éxito del proceso de paz. De ahí que se haya creado una comisión para reevaluar el proyecto de la presa de Myitsone, suspendido en 2011, y se celebre una reunión entre Aung San Suu Kyi y el presidente del Banco Asiático de Inversión en Infraestructuras, que también respondía al interés de Pekín por conectar Yunnan con el Golfo de Bengala a través de Myanmar. Asimismo, Pekín contribuyó a impulsar el proceso de paz mediando para que tres importantes grupos rebeldes decidiesen sumarse al mismo y con una donación de tres millones de dólares.

A diferencia de Myanmar, Vietnam e Indonesia sí están sosteniendo una política de acercamiento a EEUU y a sus aliados, sustancialmente más profunda en el caso de Yakarta. La visita a Washington en junio de 2013 del presidente de Vietnam, Truong Tan Sang, se cerró con el establecimiento de una asociación comprensiva entre los dos países y fue devuelta por el presidente Obama en mayo de 2016. Durante el viaje de Obama, EEUU levantó el embargo de armas que mantenía sobre Vietnam, como muestra de la total normalización de las relaciones entre los dos países. Además, Vietnam es uno de los tres países de ASEAN que firmó el TPP con lo que mostraba un interés político en reforzar sus lazos económicos con EEUU. Asimismo, en 2015 Vietnam incrementó oficialmente el estatus de las asociaciones que mantenía con Japón y Australia, lo que ha conllevado,



Yakarta y Washington establecieron una asociación estratégica comprensiva en 2010, que se vio reforzada durante la visita del presidente Joko Widodo a EEUU en octubre de 2015.

entre otras cosas, un estrechamiento de su cooperación en materia de defensa. En este contexto, barcos de las marinas de estos países han sido autorizados a hacer escala en el puerto de la Bahía Cam Ranh, tras la decisión de Vietnam a finales de 2015 de abrir este puerto a barcos extranjeros en un intento de favorecer la presencia internacional en el Mar del Sur de China.

Yakarta y Washington, por su parte, establecieron una asociación estratégica comprensiva en 2010, que se vio reforzada durante la visita del presidente Joko Widodo a EEUU en octubre de 2015. En ese marco ambos países anunciaron, entre otros compromisos, un acuerdo para celebrar anualmente un diálogo estratégico a nivel ministerial, la firma de un memorando de entendimiento sobre cooperación marítima, y una declaración conjunta sobre cooperación comprensiva en materia de defensa. También en 2015 Indonesia

suscribió diversos acuerdos en materia de cooperación marítima y seguridad con Japón, incluyendo un diálogo 2+2 que reúne a los ministros de Exteriores y Defensa de ambos países, y en cuya primera reunión, en diciembre de 2015, se iniciaron las negociaciones para posibles transferencias de equipamiento y tecnología militar japonesa a Indonesia. Además, en octubre de 2016, el ministro de Defensa de Indonesia, Ryamizard Ryacudu, propuso a su homólogo australiano la posibilidad de realizar patrullas conjuntas en el Mar del Sur de China.

Trump y el fin del pivot asiático de Obama

Los movimientos diplomáticos que se acaban de presentar, pueden verse condicionados en un futuro próximo por un cambio sustancial en la estrategia de EEUU en Asia. Aún es pronto para saber qué política adoptará Trump para la región

una vez inicie su mandato, pero si nos atenemos a los indicios que ha dejado caer desde que se postuló como candidato del Partido Republicano a la presidencia de EEUU, y al plan de acción para sus primeros 100 días de gobierno, parece que nos encontraremos con una política proteccionista y el aislacionista. Esto se manifiesta en su tajante rechazo al TPP, que ha sido firmado por Singapur, Malasia y Vietnam, y en su insistencia en que los aliados asiáticos de EEUU deben asumir un mayor compromiso en su propia defensa. Ambas cuestiones rompen nítidamente con la estrategia de Obama de considerar Asia Oriental como un espacio prioritario de la política exterior estadounidense y pueden reducir sensiblemente el atractivo de EEUU en la región, lo que podría favorecer un incremento de la influencia china en la zona.

Sin embargo, otro de los rasgos esperables de la política exterior de la Administración Trump sí podría resultar sugerente para los gobiernos de ASEAN y, por tanto, favorecer un acercamiento de estos países

a Washington. Se trataría de un menor acento en materia de derechos humanos. De hecho, como se analizó anteriormente, el énfasis puesto por la Administración Obama en esta materia no sólo ha sido un obstáculo para estrechar lazos con varios gobiernos de la zona, sino que incluso ha redundado en un enfriamiento de las relaciones con países afines a EEUU como Tailandia y Filipinas.

Conclusión

Aunque la mayor parte de los países de ASEAN sigue una estrategia de diversificación de sus relaciones exteriores para reducir su dependencia de un solo Estado y dificultar que una única potencia se haga con el control de la región, en los últimos años hemos asistido a una creciente polarización del Sudeste Asiático, entre quienes ven el ascenso de China fundamentalmente como una oportunidad para impulsar su desarrollo económico interno y quienes ponen más énfasis en los riesgos estratégicos que comporta la emergencia de China. Aunque en ambos



Los movimientos diplomáticos analizados pueden verse condicionados en un futuro próximo por un cambio sustancial en la estrategia de EEUU en Asia.

casos su interacción con Pekín es creciente, especialmente en el ámbito económico, los segundos están estrechando también su cooperación en materia de defensa con EEUU y sus aliados en la región, fundamentalmente Japón y Australia.

Esa polarización viene impulsada por el incremento de la tensión entre EEUU y China, lo que aviva su competencia por influir en los países de la zona. En este contexto, si el próximo gobierno

estadounidense aplica una estrategia proteccionista y aislacionista en la región, esto probablemente disminuiría su influencia en la zona, dejando más espacio para China y para otros actores como Japón, Rusia, la India, y Australia.

Europa debe seguir estos acontecimientos con atención, debido a su potencial para desestabilizar una región cada vez más relevante para la economía y la seguridad mundiales.

Causas del rechazo a la globalización: más allá de la desigualdad y la xenofobia

Miguel Otero Iglesias y Federico Steinberg

Los autores analizan las razones que explican el creciente descontento con la globalización y el establishment liberal en las democracias avanzadas.

Resumen

En este trabajo planteamos cinco hipótesis que explican el apoyo a partidos y movimientos anti-establishment y anti-globalización. A la percepción dominante de que el declive económico de las clases medias y la creciente xenofobia imperante en Occidente explican la victoria de Donald Trump en EEUU, el Brexit o el auge del Frente Nacional en Francia, entre otros, añadimos otras tres causas: la mala digestión que grandes capas de la población están haciendo del cambio tecnológico, la crisis del Estado del Bienestar y el creciente desencanto con la democracia representativa.

Análisis

Hace décadas que existe un consenso entre las principales fuerzas políticas de EEUU y Europa en torno a la idea de que

la apertura económica es positiva. Así, de forma paulatina, se han ido liberalizando los flujos de comercio e inversión y, en menor medida, de trabajadores. Gracias a este orden liberal, las sociedades occidentales se han vuelto más prósperas, más abiertas y más cosmopolitas. Aunque la apertura económica generaba perdedores, la mayoría de los votantes estaban dispuestos a aceptar un mayor nivel de globalización. Podían, como consumidores, adquirir productos más baratos de países como China y, además, entendían que el Estado del Bienestar les protegería de forma suficiente si, transitoriamente, caían del lado de los perdedores (en economía política esto se llama la “hipótesis de la compensación”,¹ según la cual los países más abiertos tienden a tener Estados más grandes y que redistribuyen más). Los países en desarrollo, por su parte, también se han venido beneficiando de la globalización económica exportando productos al rico mercado transatlántico (que cada vez es más abierto) y enviando remesas desde Occidente a sus países de origen. El invento parecía funcionar.

1 Véase Dani Rodrik (1998), “Why Do More Open Economies Have Bigger Governments?”, *Journal of Political Economy*, nº 106, pp. 997-1032.

Sin embargo, en los últimos años, y muy especialmente desde la crisis financiera global y la crisis de la zona euro, los defensores de estas políticas (social-demócratas, demócrata-cristianos y liberales) se encuentran cada vez más acorralados electoralmente por nuevos partidos extremistas que abogan, en mayor o menor medida, por el cierre de fronteras, tanto al comercio como a la inmigración. En su mayoría se trata de partidos de extrema derecha (aunque también los hay de extrema izquierda), que reivindican la recuperación de la soberanía nacional que sienten que han perdido a manos de los mercados globales, de una disfuncional UE o de unas políticas migratorias que consideran demasiado liberales. “Recuperar el control del país” es un eslogan que comparten Trump en EEUU, los partidarios más nacionalistas del *Brexit* en el Reino Unido y el Frente Nacional francés. Todos ellos aspiran a conseguirlo reduciendo el comercio internacional y expulsando a los inmigrantes. Sus mensajes proteccionistas, nacionalistas y xenófobos, pretenden dar soluciones simples a cuestiones complejas, y están atrayendo a cada vez más votantes desencantados con la marcha de sus sociedades.

En las siguientes páginas planteamos cinco hipótesis que explican el apoyo a estos nuevos partidos. A la idea de que el declive económico de las clases medias y la creciente xenofobia imperante en Occidente explican la victoria de Donald Trump

en EEUU, el Brexit o el auge del Frente Nacional en Francia, entre otros, añadimos otras tres: la mala digestión que grandes capas de la población están haciendo del cambio tecnológico; la crisis del Estado del Bienestar; y el creciente desencanto con la democracia representativa.

Declive económico y xenofobia

En general, los expertos y medios de comunicación se centran en dos hipótesis (no necesariamente contradictorias) para explicar por qué el electorado está apoyando con cada vez más intensidad a los nuevos partidos y movimientos anti-*establishment*. Por una parte, tenemos a quienes sostienen que la revuelta populista se alimenta de votantes de clase media y baja que ven como sus ingresos están estancados y que están convencidos de que sus hijos vivirán peor que ellos. Como ha demostrado Branko Milanovic² (véase el Gráfico 1), estos son los perdedores de la globalización. Se trata en su mayoría de trabajadores poco cualificados de los países occidentales, que no se están pudiendo adaptar a la nueva realidad económica y tecnológica global y que, al perder sus empleos por la competencia de los productos de países con salarios bajos y ver cómo el Estado del Bienestar no les ayuda lo suficiente, optan por dar su apoyo a quienes prometen protegerlos cerrando las fronteras. Esta hipótesis explicaría por qué, por ejemplo, el Frente Nacional francés se nutre cada vez más de votantes socialistas,

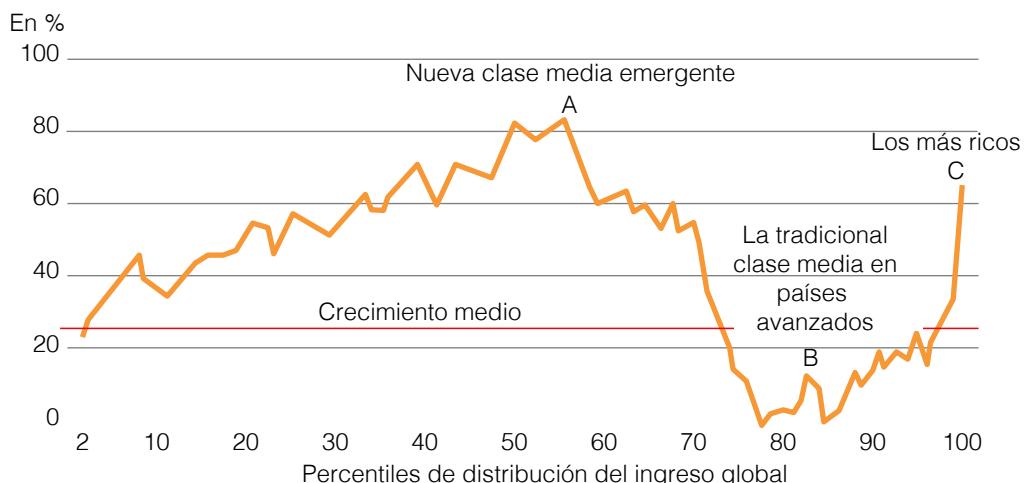
2 Branko Milanovic (2016), *Global Inequality. A New Approach for the Age of Globalization*, Harvard University Press.

de clase trabajadora o incluso de clase media, desencantados con las políticas económicas de Hollande, o por qué muchos trabajadores en paro o mal pagados de zonas en declive industrial, tradicionalmente laboristas, apoyaron el Brexit con la esperanza de que una Gran Bretaña fuera de la UE y con mayor margen de maniobra político podría protegerlos mejor de la competencia exterior.

La segunda hipótesis, también plausible, es que los votantes no se están yendo a la derecha por cuestiones económicas, sino por elementos identitarios y culturales. Así, el racismo y la xenofobia latentes que siempre han existido en Occidente (pero cuyas expresiones eran políticamente incorrectas desde el final de la Segunda Guerra Mundial) estarían saliendo del

armario debido al impacto social y cultural del aumento de la inmigración de las últimas décadas. Los votantes apoyarían así a partidos con líderes fuertes (cuyos postulados rozan el autoritarismo, como vemos en el caso de Orbán en Hungría) que ofrecen recetas para proteger la “identidad nacional” y frenar el proceso de cambio y disolución de los valores y la cultura tradicionales que la apertura y el multiculturalismo han traído. El miedo a los ataques terroristas de grupos islámicos extremistas facilita este discurso porque permite concentrar el odio al extranjero en el inmigrante de origen musulmán (que se mezcla con el debate sobre los refugiados en Europa) colocando a la seguridad en el centro del debate político, algo que no sucedía desde hace mucho tiempo en Europa. Así, los líderes fuertes y con ideas

Gráfico 1. Crecimiento del ingreso real acumulado



Fuente: Branko Milanovic.

simples y claras (con discursos como el “nosotros contra ellos”) seducen al votante temeroso, alimentando la ilusión de que la respuesta a sus miedos pasa por colocar a un padre protector al frente del gobierno, cuyo máximo exponente sería Putin en Rusia, figura a la que tanto Trump como Le Pen dicen admirar.

Por el momento, existe evidencia empírica para corroborar ambas hipótesis. En un reciente estudio, la consultora Mckinsey mostraba que entre 2005 y 2014, la renta real en los países avanzados se había estancado o había caído para más del 65% de los hogares, unos 540 millones de personas.³ Asimismo, varios estudios demuestran que aquellas regiones de EEUU que importan más productos de China tienden a desindustrializarse más rápido, generando bolsas de desempleados que, lejos de encontrar trabajo rápidamente en otros sectores, se ven excluidos del mercado laboral de forma permanente. Además, son precisamente esas zonas las que tienden a votar a políticos más radicales y con propuestas más proteccionistas.⁴

Por otra parte, otros estudios han demostrado que los votantes de los partidos de extrema derecha en Europa y de Trump

en EEUU, lejos de ser los perdedores de la globalización, son en su mayoría clases medias y altas blancas cada vez más abiertamente xenófobas. Así, según un estudio de comportamiento electoral en siete democracias europeas, el mejor predictor del voto de extrema derecha sería el apoyo a las políticas restrictivas contra la inmigración, no las preferencias económicas de centro-derecha o la desconfianza hacia los políticos en general o hacia las instituciones europeas en particular. Otro estudio demostró también que los hombres son más proclives a apoyar a estos partidos que las mujeres, aunque sean estas últimas quienes más perjudicadas se han visto por el aumento del libre comercio al ocupar en mayor medida empleos de salarios bajos.⁵

Para muchos, discernir cuál de las dos hipótesis es correcta es importante para poder diseñar políticas públicas que hagan frente al auge de los partidos anti-establishment que amenazan con revertir décadas de políticas económicas que han generado riqueza y prosperidad. Pero tal vez ambas hipótesis sean correctas, en cuyo caso habría que atajar las dos causas conjuntamente. Sin embargo, es posible que reducir el problema al declive económico, la desigualdad y la xenofobia sea demasiado

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

4 David Dorn y Gordon H. Hanson (2013), “The China Syndrome: Local Labor Market Effects of Import Competition in the United States”, *American Economic Review*, vol. 103, nº 6, pp. 2121-2168; David Dorn y Gordon Hanson (2016), “Importing political polarization? The electoral consequences of rising trade exposure”, Working Paper nº 22637, NBER; y Yi Che, Yi Lu, Justin R. Pierce, Peter K. Schott y Zinghan Tao (2016), “Does trade liberalization with China influence US elections?”, Working Paper nº 22178, NBER.

5 Estos y otros ejemplos se encuentran sintetizados en Zack Beauchamp, “White Riot”, <http://www.vox.com/2016/9/19/12933072/far-right-white-riot-trump-brexit>.



La tecnología aumenta la productividad, pero también reduce empleo en el corto plazo, sobre todo el rutinario que no requiere de una alta cualificación.

reduccionista. La realidad es más compleja y hay otras razones que podrían explicar el rechazo a la globalización y orden liberal. A continuación las exploramos.

El impacto de las nuevas tecnologías

La robotización y la inteligencia artificial se presentan normalmente como grandes avances para nuestras sociedades. Aumentan la productividad y generan enormes oportunidades. El robot está presente en muchos sectores, desde la industria del automóvil y la aeronáutica hasta los astilleros. En el futuro conducirá por nosotros, cocinará y reparará averías en el hogar. El simple uso cotidiano del teléfono móvil ya nos ha liberado de muchos quebraderos de cabeza. Desde él, podemos chatear instantáneamente, realizar operaciones bancarias, ver un partido de fútbol o una película y saber cómo llegar lo más rápidamente posible a cualquier lugar. La llegada de Uber como sustituto del taxi convencional, así como otras aplicaciones, están transformando nuestra vida. Pero justamente este progreso, y lo rápido que avanza, asusta a mucha gente. En Nueva York el sindicato de conductores ya ha anunciado que va a luchar contra la

implantación de coches sin conductor de Uber. Y el sector hotelero está inquieto ante el crecimiento de Airbnb.

La tecnología aumenta la productividad, pero también reduce empleo en el corto plazo, sobre todo el rutinario que no requiere de una alta cualificación. Esto lleva a muchos ciudadanos de clase obrera, pero también cada vez más de clase media, a mirar con desconfianza o incluso resistirse a la modernidad y los grandes cambios tecnológicos que promueve el orden liberal, como ya hiciera el movimiento ludita que abogaba por la destrucción de las máquinas durante la Revolución Industrial. Los robots ya no sustituyen sólo a los empleados en las cadenas de montaje, poco a poco están desplazando también a los trabajadores administrativos como las secretarias, los empleados de banca, los contables e incluso los abogados y los asesores financieros (véase el Gráfico 2).

Muchos *millenials* (nacidos entre 1980 y el 2000), por ejemplo, raramente van a la sucursal del banco y la gestión de la cartera de sus ahorros la hacen a través del logaritmo de un *robo-advisor* (es decir,

Gráfico 2. Profesiones amenazadas por la automatización (probabilidad en %)

%	Marketing	%	Creación de contenidos
1,4	Directores de marketing	1,5	Artistas y animadores multimedia
1,5	Directores de relaciones públicas y de captación de fondos	2,1	Fotógrafos
3,7	Planificadores de encuentros, convenciones y eventos	2,2	Productores y directores
3,9	Directores de publicidad y promoción	2,3	Directores artísticos
13,0	Analistas de gestión	3,8	Escritores y autores
18,0	Especialistas en relaciones públicas	5,5	Editores
22,0	Estadísticos	8,2	Diseñadores gráficos
23,0	Investigadores de encuestas	16,0	Autoeditores
61,0	Analistas de investigación de mercado y especialistas en marketing	31,0	Editores de cine y vídeo
66,0	Asistentes de estadística	84,0	Correctores de pruebas
94,0	Analistas de presupuestos	89,0	Escritores técnicos
%	Ventas	%	Tecnología de la información
0,4	Ingeniero de ventas	0,65	Analistas de sistemas
1,3	Directores de ventas	1,5	Investigadores científicos
7,5	Supervisores de primera línea de personal de ventas no-minoristas	3,0	Administradores de redes y sistemas informáticos
25,0	Representantes de ventas, al por mayor y de fabricación	3,0	Administradores de bases de datos
28,0	Supervisores de primera línea de personal de ventas minoristas	3,5	Analistas de investigación de operaciones
51,0	Demostradores y promotores de productos	3,5	Administradores de redes y sistemas informáticos
54,0	Agentes de ventas de publicidad	4,2	Programadores de desarrollo de software, aplicaciones
85,0	Representantes de ventas, al por mayor y de fabricación	13,0	Programadores de desarrollo de software, sistemas
92,0	Agentes de ventas de seguros	22,0	Resto de empleos informáticos
92,0	Vendedores minoristas	48,0	Programadores informáticos
99,0	Operadores de telemarketing	65,0	Especialistas en apoyo informático

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

a través de la pantalla del ordenador). Todo esto está creando una brecha tecnológica importante entre los profesionales más cualificados, que ven cómo sus ingresos suben y por lo tanto se encuentran cómodos en un mundo cada vez más competitivo, cosmopolita y globalizado, y los que no lo están. Esta división explica en parte por qué el medio rural haya votado a favor de Trump y el *Brexit* mientras que las grandes ciudades se hayan decantado por Hillary Clinton y la pertenencia del Reino Unido a la UE.⁶

En este caso, el temor que se expresa en el voto de protesta no refleja tanto un rechazo a los empleos perdidos, sino el miedo a perder los empleos del futuro o a entrar en la categoría de los trabajadores pobres. Millones de votantes poco cualificados o del mundo rural sienten que el Estado no se preocupa suficientemente de ayudarles a subirse al tren de la modernidad. Cada vez hay una brecha formativa mayor. Los que se pueden permitir invertir en una educación que los prepare para el siglo XXI, tienen todas las de ganar. Quienes no puedan, tendrán cada vez más dificultades para encontrar trabajo y se quedarán en la cuneta, incluso si tienen un título universitario. Esto crea una enorme frustración y podría explicar el voto anti-sistema.

El Estado del Bienestar crea protecciónismo

Otra posible causa del descontento de una gran parte del electorado es la apuntada por Robert Gilpin en los años 80: que el progresivo aumento del Estado del Bienestar puede crear grupos de interés proteccionistas.⁷ Pensemos en los pensionistas. Otto von Bismarck introdujo el primer sistema de pensiones en 1881. Entonces, la gente se jubilaba a los 65 años porque la esperanza de vida en aquella época estaba justamente en los 65 años. Hoy, sin embargo, la jubilación se mantiene en los 65 años (o se ha subido a los 67), pero la esperanza de vida en la mayoría de los países desarrollados está en el entorno de los 80 años. En un mundo cada vez más competitivo y globalizado, ese nivel de gasto social es difícil de mantener. Habría que subir la edad de jubilación, aumentar los años de cotización o reducir el valor de las pensiones, pero la resistencia es enorme. En muchos países europeos la mayoría de la población considera las pensiones como un derecho adquirido irrenunciable. Para protegerlas, se plantea como solución levantar aranceles a los productos provenientes de Asia, introducir controles de capital para retener la riqueza dentro el país y aumentar los impuestos para sufragar el gasto social.

6 Un buen resumen del impacto de la tecnología sobre el mercado laboral se puede encontrar en David Rotman (2013), "How technology is destroying jobs", *MIT Technology Review*, 12/VII/2013, <https://www.technologyreview.com/s/515926/how-technology-is-destroying-jobs/>.

7 Véase el segundo capítulo de Robert Gilpin (1987), *The Political Economy of International Relations*, Princeton University Press, Princeton.

Otro grupo que se podría estar volviendo cada vez más proteccionista es el de los funcionarios. Hasta ahora, los trabajadores del sector público estaban mucho menos expuestos a la competencia foránea que los del sector privado, lo que permitía que sus salarios fueran relativamente altos. Sin embargo, una vez que la globalización de la actividad económica pasa del sector secundario de las manufacturas industriales al sector servicios, incluidos los servicios públicos, la competencia se va a notar también en el sector público. Y como los funcionarios tienen sindicatos más organizados, la resistencia a la liberalización tendrá a ser mayor. La reciente oposición al acuerdo de libre comercio entre EEUU y la UE (TTIP, por sus siglas en inglés) y al TISA (acuerdo plurilateral de liberalización de servicios negociado en el seno de la Organización Mundial del Comercio), que son acuerdos que buscan liberalizar servicios, se puede explicar desde este ángulo. Del mismo modo, la apertura del mercado de la contratación pública a proveedores extranjeros se ve como una amenaza porque se entiende que la tendencia a privatizar los servicios públicos puede empezar por concesiones de años limitados que actúen como caballos de Troya para privatizar completamente sectores como la educación, la sanidad y el agua.

Precisamente, los profesores –trabajadores– y estudiantes de la educación pública forman otro grupo de interés que se resiste cada vez más a la globalización.

Los primeros no quieren verse expuestos a la competencia que hay en el sector privado. Y los segundos demandan educación pública, de calidad y apoyada con fondos públicos. Al igual que muchos pensionistas, consideran que se debe impedir la competencia en salarios con los países emergentes y retener vía control de capitales la generación de riqueza y su tributación para poder costear la educación pública. De nuevo, esta lógica explicaría el rechazo que se ve en muchas universidades a los tratados de libre comercio y servicios como el TTIP y el TISA. La sensación es que la globalización beneficia sobre todo a las clases altas del establishment porque pueden dar una mejor educación a sus hijos e integrarlos en la élite transnacional ganadora de la globalización. Pueden costearles una educación en Harvard o Berkeley en EEUU, Oxford, Cambridge y la London School of Economics en el Reino Unido o las Grandes Écoles en Francia, por poner solo algunos ejemplos, mientras que los hijos de las clases medias y medias-bajas se educan en universidades públicas con recursos menguantes.

La crisis de la democracia representativa

Finalmente, la quinta causa que puede explicar el rechazo al orden liberal es la creciente desconfianza que amplios grupos de la población tienen en las instituciones democráticas. Esto se debe a varios factores. Por un lado, en muchos países occidentales se ha desarrollado una especie de partitocracia,⁸ principalmente de los partidos de centro-izquierda y centro-

8 Para este concepto, véase Peter Mair (2013), *Ruling the Void: the Hollowing of Western Democracy*, Verso Books, Nueva York y Londres.

derecha, que ha dominado excesivamente la vida política. Para muchos electores, este centro liberal se turna en el poder, pero sus políticas son muy parecidas. Además, existe cada vez más la sensación de que esta partitocracia está a merced de una plutocracia, formada por grandes intereses económicos, que se beneficia desproporcionadamente del funcionamiento del sistema. Esto hace que haya una falta de conexión y confianza entre las élites y el resto de la población. El principio de autoridad mismo está en entredicho. Muchos ciudadanos piensan que la clase política no los representa, que no tienen voz (ni altavoces para expresar sus ideas como lo hacen a través de las redes sociales) y además piensan que los expertos forman parte de esa élite que se beneficia del sistema actual, por lo que no ofrecen soluciones que vayan a favor de la mayoría.

Según esta hipótesis, la crisis financiera global de 2008 y su gestión posterior habrían tenido unos efectos sociales cuya dimensión solo estaríamos empezando a vislumbrar. La credibilidad de los expertos, sobre todo de los economistas, la profesión más influyente en el debate público, se ha visto dañada al no ser capaces de predecir la crisis. Acto seguido, la percepción de que el sistema político y judicial actual beneficia a las élites se habría visto confirmada cuando el contribuyente tuvo que rescatar a los bancos mientras que muy pocos de sus gestores han tenido que pagar por sus errores. Al contrario, la sensación de muchos votantes es que los

altos directivos de la banca se han llevado unas compensaciones por jubilación anticipada de millones de dólares o euros, mientras que el trabajador común tiene que trabajar toda su vida y nunca podrá llegar a esas cifras. La reputación de los expertos se ha visto todavía más dañada después de la crisis. Muchos telespectadores o lectores de periódicos se dieron cuenta que los expertos no eran neutrales. Cada experto explicaba las causas de la crisis desde un ángulo muy distinto y aportaba soluciones en muchos casos contrapuestas. Unos pedían más estímulo fiscal, mientras que otros defendían la austeridad. Eso ha creado mucha confusión, al tiempo que ha deslegitimado el papel de los expertos. Para muchos, la sensación es que cada experto tiene su propia agenda, y que casi todos defienden el orden liberal porque les beneficia. Del mismo modo, se piensa que muchos de estos expertos, formados en las mejores universidades y por lo tanto muy distantes del ciudadano medio, tienen valores liberales en relación a la religión, el aborto, el matrimonio homosexual, la diversidad racial y la equidad de género que no son compartidos por gran parte de la población, sobre todo en EEUU.⁹

La deslegitimación de los expertos y los tecnócratas es consecuencia de la falta de soluciones políticas a los problemas de nuestras sociedades. Durante mucho tiempo, los políticos se han escondido bajo el velo de las soluciones técnicas. Han acordado que los bancos centrales sean independientes y encabezados por

⁹ Esta idea está explicada en Charles Camosy (2016), "Trump won because college-educated Americans are out of touch", *The Washington Post*, 9/XI/2016, https://www.washingtonpost.com/posteverything/wp/2016/11/09/trump-won-because-college-educated-americans-are-out-of-touch/?wpisrc=nl_most-draw5&wpmm=1.



Se está haciendo cada vez más evidente que solo con política monetaria no se pueden resolver los problemas estructurales que tienen las sociedades desarrolladas.

tecnócratas protegidos del escrutinio público y democrático. También han delegado la negociación de tratados de libre comercio e inversiones a expertos y cedido soberanía a organizaciones internacionales como la Organización Mundial de Comercio y el Fondo Monetario Internacional. En el caso de Europa, este traspaso de soberanía al Banco Central Europeo y la Comisión Europea (todavía muy distantes del votante) ha sido todavía mayor. Esta delegación funcionó bien mientras la economía y el empleo crecían. Pero con la llegada de la crisis, la autoridad y la legitimidad de los tecnócratas se ha empezado a cuestionar mucho más, sobre todo porque, a falta de una respuesta política, estos han acaparado cada vez más poder. Hasta el punto de que se puede decir que los políticos han dejado que los bancos centrales resolvieran la crisis con las inyecciones monetarias. Pero, lamentablemente, se está haciendo cada vez más evidente que sólo con política monetaria no se pueden resolver

los problemas estructurales que tienen las sociedades desarrolladas.

Todo este cuestionamiento ha llevado a que se ponga en duda la sociedad abierta y que muchos votantes estén dispuestos a dar su apoyo a candidatos que usan un lenguaje más próximo al ciudadano de a pie y que prometen soluciones fáciles a problemas complejos. El discurso anti-sistema logra así agrupar a una amalgama de votantes muy heterogéneos, pero con una base cada vez más amplia. Engloba a aquellos que se sienten desprotegidos y dejados atrás, pero también a quienes les va bien económicamente pero que están desilusionados con los políticos y los tecnócratas y que, por lo tanto, quieren reducir el peso del Estado y su establishment para liberar a las fuerzas del mercado. El cuestionamiento de los expertos ha quedado evidente, sobre todo en la campaña del Brexit.¹⁰

10 Sobre el auge y la caída de la figura de los expertos, véase Sebastian Mallaby (2016), "The cult of the expert – and how it collapsed", *The Guardian*, 20/X/2016, <https://www.theguardian.com/business/2016/oct/20/alan-greenspan-cult-of-expert-and-how-it-collapsed>.

Conclusiones

La victoria de Donald Trump en las elecciones de EEUU, el *Brexit* británico y el auge de partidos como el Frente Nacional francés o Alternativa por Alemania han sorprendido al *establishment* y han puesto en cuestión décadas de alternancia política entre fuerzas moderadas en los países de Occidente. Las causas de este fenómeno son múltiples. Engloban desde el enfado de los perdedores de la globalización, el temor de muchos a la pérdida de la identidad nacional en sociedades cada vez más diversas y cosmopolitas, la ansiedad en relación al cambio tecnológico y su impacto sobre el empleo, la frustración ante los menguantes recursos para mantener el Estado del Bienestar y la indignación ante la falta de representatividad de muchos aspectos del sistema democrático en un mundo cada vez más globalizado que ha dejado obsoleto el concepto de soberanía nacional.

Todas ellas se combinan y amenazan a la sociedad abierta y al orden internacional que ha imperado durante décadas y que ha generado un espectacular desempeño económico pero que producido también crecientes desigualdades materiales y de oportunidades en las sociedades avanzadas.

Dar respuesta a los fundados temores de la ciudadanía es tal vez el reto más importante al que se enfrentan los países occidentales. La deriva nacionalista, proteccionista, xenófoba y autoritaria de los nuevos planteamientos de muchos de los partidos anti-*establishment* debería ser combatida atendiendo a las causas que las originan. Mirar para otro lado esperando que capeara el temporal, como se ha venido haciendo en los últimos años, es una receta para el fracaso. Desarrollar mejores políticas de integración de los emigrantes y refugiados es clave en este sentido. También es necesario redistribuir mejor los enormes niveles de riqueza que genera la globalización, subrayar las ventajas de la diversidad y preparar a la ciudadanía contra el cambio tecnológico dándole recursos para adaptarse al cambio. No se trata tanto de proteger frente a los efectos de la globalización como de empoderar a los ciudadanos para que puedan aprovecharla lo máximo posible. Finalmente, también hay que explicar mejor los límites a los que se enfrenta el Estado del Bienestar y qué reformas necesita para poder ser sostenible y abrir nuevos espacios y canales públicos para que la ciudadanía pueda sentirse más y mejor representada.

Las elecciones legislativas de Marruecos de 2016: contexto y lecturas

Bernabé López García y Miguel Hernando de Larramendi

El 7 de octubre de 2016 el Partido de la Justicia y el Desarrollo revalidó su victoria en las elecciones legislativas de Marruecos.

Resumen

Después de cuatro años al frente de un gobierno de coalición, en una cohabitación subordinada a la Monarquía, el Partido de la Justicia y el Desarrollo (PJD) volvió a ganar en las elecciones legislativas de Marruecos por mayoría simple. La campaña electoral estuvo polarizada entre los vencedores y el Partido de la Autenticidad y la Modernidad (PAM), que se presentaba como la alternativa liberal y secular respaldada por la Monarquía frente al modelo islamista y conservador del PJD. Tras recibir el encargo de formar gobierno en su condición de partido más votado, el líder del PJD está encontrando dificultades para lograr una coalición de gobierno en un proceso que constituye un test para calibrar la correlación de fuerzas entre la formación islamista y la Monarquía.

Análisis

Marruecos celebró el pasado 7 de octubre unas elecciones legislativas para renovar los 395 diputados de su cámara baja del Parlamento, elegidos por sufragio universal. La trascendencia del acontecimiento en la vida política del país no es más que relativa, habida cuenta de que los centros de decisión que rigen la vida legislativa siguen estando, desde la Constitución de 2011, más allá de la institución parlamentaria.

Aun así, la experiencia marroquí requiere un detallado análisis en razón de la particular coexistencia de poderes, de la naturaleza de los actores y del papel que el país desempeña en su relación con la UE y con Occidente en general.

Conviene señalar, en primer lugar, el contexto internacional, regional e interno en el que se celebraron dichas elecciones, muy diferente al de 2011, en plena resaca de la “primavera árabe”. En el plano regional, las guerras en Siria y Yemen, la irrupción de Daesh (el autoproclamado Estado Islámico) y la inestabilidad crónica en Libia, sitúan las cuestiones de seguridad (refugiados y lucha

contra el terrorismo) así como la búsqueda de estabilidad en el centro de la agenda de la región.

En el plano interior, la Monarquía ha logrado neutralizar o limitar el impacto de muchas de las concesiones que se vio obligada a hacer frente al Movimiento 20-F (por las movilizaciones que surgieron el 20 de febrero de 2011). Dicho movimiento reclamó, en vísperas de las anteriores elecciones, una monarquía constitucional y parlamentaria en la que el jefe del Estado reinase sin gobernar y se diera paso a un auténtico Estado de derecho, reivindicaciones que la Constitución de 2011 no llegó a satisfacer. Aquel clima propició que en las elecciones de noviembre de 2011 saliese victorioso, con un porcentaje de escaños raro en la historia electoral del país, el partido islamista PJD que venía creciendo en popularidad y votos desde su aparición en la escena política en 1997, cuando el Rey Hasán II hizo un primer ensayo de integración del islamismo político.

El PJD en el gobierno: una cohabitación subordinada a la Monarquía

Con sus 107 diputados, muy por delante de la segunda fuerza política (el Partido Istiqlal, PI, con 60 diputados), el PJD asumió en 2011 la jefatura de un gobierno de coalición, como establecía la nueva Constitución promulgada pocos meses antes. Para ello tuvo que renunciar a profundizar en una interpretación abierta del texto constitucional, el cual aumentaba las prerrogativas del Ejecutivo y limitaba los poderes del Rey.

A lo largo de toda la legislatura, el líder del PJD, Abdelilá Benkirán, aceptó de facto, e incluso de forma pública en declaraciones y entrevistas, el papel preeminente de la Monarquía, asumiendo que “dirigir el gobierno no es sinónimo de ostentar el poder”, y definiendo su relación con el monarca como “basada en la cooperación y la colaboración”. Para ello, prefirió realizar concesiones para ganar la confianza del Rey y evitar así el conflicto y las críticas frontales al sistema.

En los comienzos de su gobierno, y en línea con la campaña electoral y con el ambiente vivido en aquel año crucial de 2011, Benkirán intentó denunciar las desigualdades y la corrupción –por ejemplo, haciendo público el listado de licencias de transporte, reflejo de un sistema de privilegios–, aunque prefirió abordarlas como casos individuales. De forma prudente, evitó ir más allá y denunciar problemas estructurales de funcionamiento del sistema rentista que le hubieran enfrentado con Palacio, con los negocios del Rey y con su entorno.

Por su parte, la Monarquía reestructuró el Gabinete Real, nombrando a consejeros reales del entorno más cercano al Rey, quienes actúan como gobierno en la sombra. También recuperó progresivamente el control de casi todos los “ministerios de soberanía” (con excepción del de Justicia, asignado en 2011 a Mustafa Ramid, del PJD). Tras la larga crisis gubernamental de 2013, provocada por la salida del gobierno del PI, Palacio recuperó el

control de los Ministerios de Asuntos Exteriores (a través de Salaheddin Mezuar, líder del Reagrupamiento Nacional de los Independientes, RNI), de Educación (Rachid Belmokhtar) y del Interior (Mohamed Hassad), con ministros que reportan directamente al Rey. Mientras tanto, el control de las carteras económicas (Economía, Pesca, Industria y Comercio) recayó en tecnócratas del RNI.

El funcionamiento del gobierno de coalición presidido por Benkirán se vio limitado por la coexistencia en el mismo de partidos políticos ideológicamente antagónicos como el RNI,¹ que llegó al gobierno tras la salida del PI en 2013. Aunque socio en la coalición gubernamental, el RNI apoyó tras las elecciones regionales de 2015 al principal partido de la oposición, el PAM, para alcanzar la presidencia de cinco de las 12 regiones, pese a haber obtenido menos votos que el PJD.

El PJD ha tenido que admitir que, desde el interior del gobierno y desde ministerios no controlados por él, se adopten medidas con orientaciones contrarias a las preconizadas en su programa. Entre esas medidas figuran un proyecto de generalización del bachillerato francés (bac), el fin de la arabización de los programas escolares impulsado por el ministro de Educación Nacional en el marco de las instrucciones dadas por el Rey para la reforma de la educación, así como el cambio del nombre de la asignatura “educación islámica” por

“educación religiosa”. Además, el Fondo de Desarrollo Rural escapa al control del jefe del gobierno y es gestionado directamente por Aziz Akhanouch, ministro de Agricultura, una cartera que ha ido adquiriendo connotaciones de “ministerio de soberanía”, controlado desde Palacio.

En lo que respecta a la política exterior, el Rey sigue marcando las directrices estratégicas en temas clave como el Sáhara Occidental, las infraestructuras y la conferencia del clima (COP22) a través de las instrucciones que formula en sus discursos. El monarca interviene también en la gestión diaria con sus enfados ante la ineeficacia de la administración, que medios de comunicación cercanos contribuyen a hacer públicos.

A pesar de todo ello, Benkirán ha sabido compatibilizar su aceptación del *statu quo* con la Monarquía con una gran popularidad, adquirida por una nueva forma de hacer política caracterizada por su tono franco y cercano, por sus altercados con ministros del entorno real, por la utilización del dialecto y por sus frecuentes intervenciones ante el Parlamento y los medios de comunicación.

A diferencia de lo ocurrido durante la experiencia de la “alternancia” en los años 90 y comienzos del actual siglo, el PJD ha sido capaz de esquivar el desgaste de su paso por el gobierno, pese a haber asumido el coste decisorio de reformas como el

1 Integrado en lo que se llamó, en víspera de las elecciones de 2011, el G8, una coalición de partidos administrativos y otros pequeños de diverso signo.

final de las contrataciones de funcionarios sin pasar por oposiciones, el retraso en la edad de jubilación para los funcionarios y la reducción de las subvenciones al precio de la gasolina. Su triunfo en votos en las elecciones municipales y regionales de 2015, su dominio en las grandes ciudades y su cada vez mayor presencia en el mundo rural mostraron que todo lo anterior no le había pasado factura.

Una campaña electoral polarizada

En este contexto, la campaña electoral de las elecciones legislativas del 7 de octubre de 2016 estuvo polarizada entre el PJD y el PAM, que desde su presidencia en cinco regiones se presentaba como alternativa liberal y secular frente al modelo islamista del PJD, con un discurso anti-islamista que, de alguna manera, ha recordado al del partido tunecino Nidaa Tunis en las elecciones de 2014.

El PAM ha apostado por el mundo rural y el norte del país a través de una red de notables bien conectados con la administración, con un discurso pro-monarquía y estabilidad. Por su parte, el PJD, que es un partido de militantes, se ha centrado en los grandes núcleos urbanos y en ciudades intermedias en las que cada vez consigue mayor presencia.

Unos meses antes, a principios de febrero, el consejo de ministros presidido por el monarca aprobó un amplio movimiento de walíes y gobernadores provinciales que afectó a 22 provincias. El diario *Akhbar al Yom* creía ver una intencionalidad política

clara, pues desde el Ministerio del Interior, origen de la propuesta, se promocionaba a gobernadores que habían ejercido en provincias donde el PJD había obtenido resultados limitados, instalándolos en provincias “de fuerte extensión rural en las que el PJD había logrado imponerse en las elecciones comunales y regionales”. Empezaba a vislumbrarse una grave discordancia entre Mohamed Hassad, ministro del Interior, y el jefe del gobierno Benkirán, que iría profundizándose en los meses siguientes. Esa discordancia se materializó en gestos como la demanda reiterada a Interior desde el propio gobierno de los datos electorales desglosados de las elecciones municipales y regionales de septiembre de 2015. Dichos datos no se hicieron públicos hasta junio de 2016. También quedó patente en la dimisión de la Comisión de Supervisión de las Elecciones por parte del ministro de Justicia Mustafa Ramid, acusando a su socio en el gobierno Hassad de intervencionismo en la operación electoral.

Poco antes de comenzar la campaña, el 18 de septiembre fue convocada por las redes sociales una manifestación anti-islamista en Casablanca, que reunió varios miles de personas y que ciertos medios atribuyeron a “la mano escondida de las autoridades en su planificación”. Sin “organizador identificado”, los manifestantes, pertenecientes a ese Marruecos silencioso y arcaico, llegados muchos de ellos en un dispositivo de transporte bien organizado, clamaban eslóganes contra Benkirán.

Durante los últimos meses, Benkirán intentó repositionar al PJD como una formación de oposición al sistema contra lo que denominó *al-tahakkum* (los “poderes ocultos o fácticos” que manejan los hilos de la gobernanza), y los riesgos que eso entraña para la transición democrática. Eso suponía una nueva formulación frente al eslogan de 2011: “contra la tiranía y la corrupción” (*did al-istibdad wa-l-fasad*). Aunque jefe de gobierno, Benkirán daba a entender en sus discursos que en Marruecos hay dos gobiernos, uno elegido y otro que nadie sabe quién lo controla. Presentándose como víctima, eludía así que el balance de su gestión se situara en el centro del debate electoral. Con este discurso contrarrestaba la narrativa del PAM que defiende que la línea de fractura en la sociedad marroquí es entre conservadores y modernistas. Para Benkirán y sus socios,² dicha fractura se sitúa entre demócratas y partidarios de un sistema autoritario, encarnado por el PAM.

Este discurso ha sido particularmente molesto para la Monarquía. El propio Mohamed VI en el discurso del Trono cuestionó la retórica anti-*tahakkum* al reprender a los que consideran que el Rey tiene preferencia por un partido, advirtiendo a los responsables políticos de que se abstengan de “instrumentalizar la figura del Rey”.

Esta polarización ideológica no puede ocultar la convergencia de los programas de ambos partidos políticos en materia económica. En este ámbito, la principal

diferencia es la demanda por parte del PAM de legalizar el kif, lo que aseguraría a este partido una victoria aplastante en las provincias donde se cultiva, precisamente integradas en la región de Tánger-Tetuán-Alhucemas que preside el secretario general de este partido, Ilyas El Omari.

El debate de ideas alrededor de los programas ha estado ausente en una campaña llena de filtraciones y escándalos con los que cada bloque ha perseguido desgastar al adversario. Entre los escándalos que salieron a la luz figuraban la importación de deshechos de basura desde Italia en un contexto previo a la conferencia del clima COP22, la venta de parcelas de dominio público en Rabat a precios ventajosos a funcionarios del Estado (a Laftit, wali de Rabat; Hassad, ministro del Interior; y Boussaid, ministro de Finanzas) y a políticos de la Unión Socialista de Fuerzas Populares (USFP) como Malki y Lachgar, en lo que fue considerado por Hassad como un ajuste de cuentas orquestado por el PJD, así como el escándalo sexual y matrimonio consuetudinario urfi entre dos dirigentes del MUR, matriz ideológica del PJD.

El PJD ha acusado abiertamente al Ministerio del Interior de falta de neutralidad en el proceso electoral, y al “Estado profundo” de connivencia con el PAM. Ejemplos de ello, según el PJD, han sido la citada manifestación contra la islamización de la sociedad y contra la “instrumentalización de la religión” en Casablanca, no autorizada pero tolerada

2 Cabe señalar que en esta línea se situó también el PPS, excomunista, cuyo líder y ministro del Hábitat, Nabil Benabdallah, llegó a ser amonestado en un comunicado del Consejo Real por haber identificado en un discurso el *tahakkum* con el PAM y la persona que lo fundó, el consejero real Fuad Ali El Himma.

por el Ministerio del Interior; el bloqueo de proyectos de infraestructuras en ayuntamientos gobernados por el PJD; la movilización para votar a favor del PAM en determinadas zonas; así como la exclusión del ministro de Justicia en los preparativos de las elecciones. Benkirán dejó claro su derecho a formar gobierno si revalidaba como primera fuerza política. Temeiendo maniobras en contra y ante la eventualidad de no obtener los apoyos necesarios para componer una mayoría, reclamaba la repetición de las elecciones si no conseguía formar gobierno.

El problema del censo electoral

En diversos artículos³ se ha señalado el enorme vacío que presenta el censo electoral en Marruecos, ya que un 30% de la población en edad de votar no se encuentra inscrita en él. El censo general de la población realizado en 2014 contaba con 33.610.084 habitantes, de los cuales 23.527.055 eran mayores de 18 años. Descontando los muertos en los últimos dos años y las personas sin derecho a voto como militares, reclusos y determinados sectores de funcionarios como los jueces, podría estimarse el censo potencial de electores con derecho a voto en 22.874.625.

Sin embargo el censo electoral oficial ha sido para las elecciones de 2016 sólo de 15.702.592 electores, lo que quiere decir que se encuentran fuera de juego 7.172.033 marroquíes, prácticamente la mitad de los que integran el censo. Todo ello sin contar los más de tres millones de marroquíes que

viven en el extranjero (RME) y de los que sólo constan en el censo los que estuvieron presentes en Marruecos en el momento de su elaboración en 2014, que representan una minoría. Los RME sólo pueden votar por apoderamiento y, según parece, ha sido muy exiguo el número de los que han utilizado esa vía. Se trata de una laguna importante que en futuros comicios debe ser resuelta para dar credibilidad a las elecciones, ya que se trata de un colectivo muy numeroso.

El porcentaje de participación en las legislativas del 7 de octubre ha sido estimado oficialmente en el 43%, pero en realidad, si se tienen en cuenta los no inscritos, no pasaría del 29,5% del censo potencial, y esto sin tener en cuenta a los residentes en el extranjero.

El Ministerio del Interior publicó en la web oficial de las elecciones los porcentajes por grupos de edad del censo electoral. Si se compara con la población de esos mismos grupos según el censo general de la población de 2014, se observará que el grupo de los más jóvenes, de entre 18 y 24 años, es en el que más ausencias existen: 4.031.600 electores potenciales que no aparecen inscritos (véase la Figura 1). El número de ausentes desciende según aumenta la edad hasta alcanzar los siete millones de ausencias.

3 Bernabé López García (2013), "La question électoral au Maroc: Réflexions sur un demi siècle de processus électoraux au Maroc", *Revue Marocaine des Sciences Politiques et Sociales*, n° 4, vol. VI, febrero, Rabat, pp. 35-63.

Figura 1. Censo electoral y electorado potencial

Censo electoral 2016		Censo 2014 HCP: electorado potencial		Diferencia
Grupo edad	Electores	Grupo edad	Electores	Ausencias
18-24 años	1.413.233	18-24 años	5.444.833	4.031.600
25-34 años	3.297.544	25-34 años	5.411.223	2.113.679
35-44 años	3.611.596	35-44 años	4.503.751	892.155
45-54 años	3.140.581	45-54 años	3.596.278	455.697
55-59 años	1.256.207	55-59 años	1.378.013	121.806
Más de 60	2.983.492	Más de 60	3.192.957	209.465
Total	15.702.653	Total	23.527.055	7.824.402

Fuentes: http://www.elections.ma/elections/legislatives/corps_electoral.aspx y <http://rgphentableaux.hcp.ma/Default1/>.

La subrepresentación del mundo urbano

Marruecos ha sido desde época colonial un país de dos velocidades. La sociedad *composite* de la que hablaba Paul Pascon, se componía de un mundo moderno centrado en la costa atlántica, más urbanizada y de un país arcaico, ruralizado, en el que se apoyaba el poder establecido para ejercer su dominio. Esa fisura entre lo urbano y lo rural se mantuvo desde la independencia y tuvo su traducción política en lo que Rémy Leveau llamó en su obra clásica de 1976, *Le fellah marocain défenseur du Trône* (“El campesino marroquí, defensor del Trono”). El proceso de urbanización fue más lento en Marruecos que en otros países de la región, gracias a una política de contención del éxodo rural llevada a cabo en época del valido de Hasán II y ministro del Interior Driss Basri. El censo de 2014 calcula la población

rural todavía en un 40%. Un comentarista político, Omar Saghi, escribía en una crónica que los manifestantes pertenecían a “ese 40% de población que vive de una agricultura de subsistencia y subproductiva, submonetarizada, una población enclavada en su territorio, analfabeta y (aún) silenciosa, que habla por la voz de su dueño, el control caidal combinado con el hábito de la obediencia mezclada de desconfianza hacia el poder central”.

Ese Marruecos ruralizado se encuentra sobrerepresentado, como es el caso de circunscripciones como Yerada, Figuig, Bulman e Ifran, con poca población (oscilan entre 46.000 y 77.000 habitantes por escaño), mientras la media nacional es de 110.196 habitantes por escaño.⁴ En cambio, las circunscripciones muy urbanizadas como las prefecturas de Casablanca,

⁴ Este cálculo, realizado con los datos del Boletín Oficial del 23 de abril de 2015, hubiera sido mucho más interesante si se hubiese publicado con anterioridad el número de inscritos en cada circunscripción. La falta de transparencia en la publicación de datos previos y de los resultados es una de las principales lagunas de las operaciones electorales en Marruecos. Es una anomalía de gran envergadura que el Ministerio del Interior no publicase los datos desglosados de las elecciones municipales y regionales hasta ocho meses después de celebrados los comicios, y esto tras la demanda al Ministerio efectuada por el propio jefe de gobierno. En otros tiempos, si bien las manipulaciones eran la norma y los datos carecían de fiabilidad, los datos se publicaban con prontitud.

Fez, Marrakech y Salé se encuentren infrarrepresentadas (oscilando entre 128.000 y 147.000 habitantes por escaño). El caso de las tres regiones saharianas es especialmente significativo. Tanto en Guelmim-Oued Noun como El Aaiún-Saquia al Hamra y Dakhla-Uadi Eddahab la representatividad del escaño es tan sólo de 54.176, 40.775 y 35.516 habitantes, respectivamente, siendo las más bajas de todo el país. Sin duda, estas distorsiones tienen su efecto sobre los resultados finales en cada circunscripción.

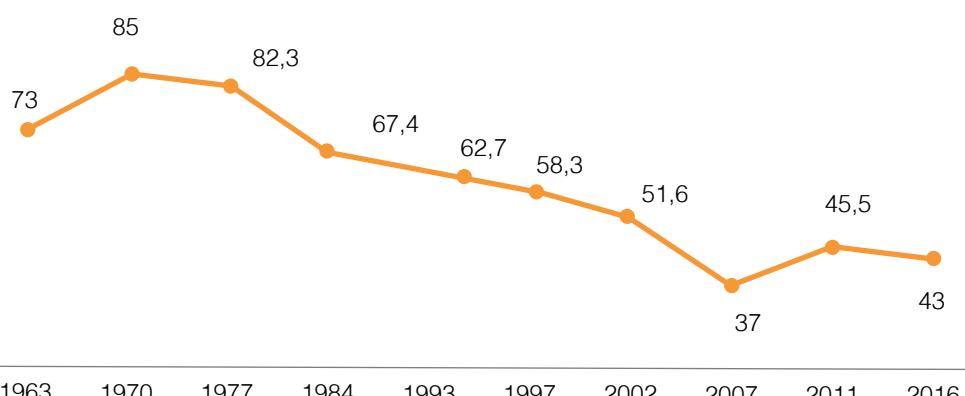
Análisis de la participación y de los resultados

El nivel de participación en estas elecciones ha sido de los más bajos de la historia de Marruecos, alcanzando sólo el 43% del censo oficial, un punto y medio por debajo de la participación en 2011. El dato es inquietante pues revela el desinterés en apuntarse en las listas electorales de uno de cada tres marroquíes, a lo que hay que añadir que más de la mitad de los inscritos

ignoran el proceso. A lo anterior se suma una elevada (y ya tradicional en la historia electoral de Marruecos) tasa de votos nulos y blancos que se sitúa en torno al millón de votantes y que el Ministerio del Interior no ha hecho pública en esta ocasión, restando credibilidad a los resultados.

La campaña electoral tan polarizada entre el PJD y el PAM y el apoyo que este partido recibió de ciertos ámbitos mediáticos y oficiales, convirtió la carrera por obtener los mejores resultados en votos en la más reñida de la historia marroquí desde que en 1963 Hasán II no pudo obtener la mayoría parlamentaria que buscaba. La Constitución de 2011 establece en su artículo 47 que el Rey deberá nombrar jefe de gobierno “en el seno del partido político que llegue en cabeza en las elecciones de la Cámara de Representantes”. El pulso se llevó a cabo entre Benkirán e Ilyas El Omari, líder del PAM cada vez más influyente por su cercanía al entorno real.

Figura 2. Marruecos: participación en las elecciones legislativas



Fuente: elaboración propia.

Pero los resultados finales se inclinaron por el PJD, mostrando una vez más, como ya había ocurrido en las elecciones de 2015, que su permanencia en el gobierno no había causado desgaste, y eso a pesar de haber adoptado ciertas medidas impopulares. En las listas locales,⁵ el PJD obtuvo 1.571.659 votos, prácticamente los mismos de las pasadas elecciones regionales, frente al

PAM que logró 1.205.444, más de 100.000 votos por debajo de sus resultados en 2015. En ambos casos mejoraron su resultado de las legislativas de 2011 (1.080.914 el PJD y 524.386 el PAM). El resto de partidos quedó a gran distancia, pues el tercero en votos fue el Istiqlal con 621.280 sufragios y el cuarto, el RNI, con 558.875. Los resultados en escaños se muestran en la Figura 3.

Figura 3. Resultados electorales del 7 de octubre de 2016

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

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

⁵ Un total de 305 escaños se dirimían en circunscripciones locales, correspondientes a provincias o distritos electorales inferiores en el caso de ciudades muy pobladas. Los restantes 90 escaños se elegían en listas nacionales integradas por 60 mujeres y 30 jóvenes, con el fin de discriminar positivamente a estos sectores de la población. En la lista nacional el PJD obtuvo 1.618.963 votos y el PAM 1.216.552.

Conclusiones

El PJD ganó las elecciones legislativas de 2016 en Marruecos obteniendo 16 escaños más que en 2011. Ese resultado demostró que había logrado esquivar el desgaste de una cohabitación subordinada a la Monarquía y sustentada en la renuncia a profundizar en las oportunidades que la Constitución de 2011 ofrecía para un reequilibrio de poderes entre un gobierno salido de las urnas y Palacio. Como secretario general del partido vencedor de las elecciones con mayoría simple, Abdelilá Benkirán recibió el encargo del Rey para formar un gobierno que necesariamente pasa por la incorporación al mismo de otras formaciones políticas.

Las negociaciones para la formación del gobierno están siendo laboriosas y su

resultado constituirá un test para calibrar la correlación de fuerzas entre el principal partido de Marruecos y la Monarquía. Una vez derrotado en las urnas, el PAM, considerado por muchos como el partido del Rey, desde Palacio se intenta preservar su influencia en el gobierno a través de la participación en el mismo de un bloque de partidos “administrativos” (RNI, UC y MP) bajo el liderazgo de Aziz Akhanouch, que pone como condición la exclusión del futuro gobierno del Partido Istiqlal. Esta maniobra, calificada por Benkirán como un “intento de *putsch* contra el resultado de las urnas”, ha bloqueado el proceso y puede dar lugar a una crisis política sobre cómo actuar si el partido ganador no consigue formar gobierno, aspecto no previsto en la Constitución.

Los militares y la nueva Administración Trump, ¿vuelta al realismo?

Enrique Fojón

El presidente-electo de EEUU, Donald Trump, ha nombrado a dos militares retirados, el teniente general Michael Flynn como próximo asesor de Seguridad Nacional y al general (US Marines) James Mattis como secretario de Defensa. Considera como candidatos a otros generales igualmente prestigiosos y retirados para la Secretaría de Estado: David Petraeus y John Kelly.

Resumen

La larga e inconclusa guerra contra la yihad, la configuración paulatina del Orden Mundial hacia el power politics y la aminoración del multilateralismo, son indicios de la adopción de un enfoque más realista de la acción exterior estadounidense. En la configuración de la Administración Trump aparecen militares para puestos de gran responsabilidad, a pesar de las recriminaciones del presidente-electo en la campaña contra muchos de ellos. El desempeño en política de militares que

han dirigido recientemente operaciones militares y han sido cesados en sus cargos por motivaciones políticas abre todo un abanico de cuestiones, especialmente sobre las relaciones cívico-militares, a las que se dedica este ARI.

Análisis

La elección de Donald Trump como presidente de EEUU ha generado todo tipo de especulaciones sobre la política exterior y de seguridad que seguirá su Administración. Las reacciones se han sucedido tras su reunión con cada uno de los posibles candidatos a dirigirla desde los puestos más prominentes de su gabinete. Consideración especial merece el nombramiento del teniente general del Ejército de EEUU Michael T. Flynn como asesor de Seguridad Nacional y la designación del general de los Marines James Mattis como secretario de Defensa. A estos dos nombramientos se unen otros que también estarían en consideración para la Secretaría de Estado, como el también general de Marines John F. Kelly y el del Ejército David Petraeus. La aproximación del presidente Trump a militares de prestigio

ha suscitado interrogantes sobre el papel que tendrán en la futura política exterior de Washington.

Todavía es pronto para evaluar la razón y el impacto de esta aproximación sobre la política exterior y de seguridad de la nueva Administración, porque la retórica de la campaña electoral no permite deducir ninguna visión definida de su comportamiento futuro. Lo más probable es que el nuevo presidente y su equipo tengan que elegir entre un escaso número de opciones estratégicas para hacer frente a la multitud de problemas y situaciones que aporta la realidad internacional. La Historia muestra que la presencia de militares en la Administración ha sido más relevante cuando EEUU se ha encontrado implicado en conflictos armados, una servidumbre que las Administraciones heredan debido a su vocación de nación indispensable para la seguridad internacional y a su condición de potencia hegemónica mundial. En la campaña presidencial de 2008, el entonces candidato Barack Obama se enfrentó a dos guerras abiertas, en Irak y Afganistán, calificando a la primera como “mala”, con la que había que acabar, y a la segunda como “buena” y a la que se tendrían que dedicarse todos los esfuerzos. El aserto de bondad y maldad no se tradujo luego en una estrategia, combinando medios y modos para alcanzar los objetivos señalados durante la campaña, sino en una simple guía política –la denominada “doctrina Obama”– para cambiar unos y otros según las circunstancias.

Durante la campaña electoral, la situación militar en Irak se encontraba estabilizada tras la escalada de la intervención militar estadounidense (*surge*) a cargo del general Petraeus y cuyos indicadores apuntaban a una salida progresiva. En base a ella, el entonces candidato apostó por anunciar su retirada que se consumó siendo ya presidente, y tras rechazar las autoridades iraquíes prorrogar la presencia de tropas estadounidenses sobre su territorio a partir de 2011. Tres años después, el Gobierno iraquí tuvo que dar marcha atrás y pedir al comandante en jefe que ordenara la vuelta de las tropas a Irak porque el ejército que habían formado fue incapaz de enfrentarse al Estado Islámico.

En Afganistán, la guerra “buena” comenzó a deteriorarse y se fueron desvaneciendo las expectativas de progreso hacia la construcción de un Estado (*nation building*) a pesar de las contribuciones militares y civiles de EEUU, de sus aliados en la coalición internacional y de los donantes internacionales del Programa de Naciones Unidas dentro de un enfoque integral (*comprehensive approach*). El presidente Obama encargó al general Stanley McChrystal que diseñara una misión de contrainsurgencia para revertir el deterioro pero se encontró con que para llevarla a cabo, el experimentado general solicitó un incremento sustancial de tropas –otro *surge*–, que en clave de política interna no era tolerable para el presidente. El desfase entre objetivos estratégicos y recursos militares que evidenció la “doctrina Obama” se tradujo en una autorización

tardía, reducida en el número de tropas y limitada en el tiempo, que condujo a la dimisión del militar encargado de ejecutarla y al anuncio por el comandante en jefe de la retirada de tropas. La guerra “buena” se había convertido también en “mala”, simplemente porque el coste de la victoria era inaceptable.

Desde ese momento, la Administración Obama nombró un comandante militar en Afganistán por año y agudizó las malas relaciones entre los responsables militares y la burocracia de Washington. La inconsistencia de la “doctrina Obama” se volvió a repetir en Libia, cuando el presidente se vio envuelto en un nuevo conflicto contra la opinión de sus responsables militares y, cediendo a las presiones de la Secretaría de Estado, convirtió lo que iba a ser una misión para proteger a los civiles en la “peor decisión de su mandato”.

La decisión del futuro presidente Trump de contar con militares en cargos gubernamentales estadounidenses no es una novedad, y cuenta con precedentes tanto en Administraciones republicanas como demócratas, por lo que no puede cargarse en la cuenta de las “excentricidades” de Trump. El general Marshall ocupó las carteras de Estado y de Defensa tras la Segunda Guerra mundial. Posteriormente, los generales Alexander Haig y Colin L. Powell ocuparon la Secretaría de Estado con los presidentes Ronald Reagan y George W. Bush, respectivamente. El último, siendo militar en activo, fue

también consejero de Seguridad Nacional con el presidente Ronald Reagan, llegando a desempeñar en 1989 el cargo de presidente de la Junta de Jefes de Estado Mayor (*Chairman of the Joint Chiefs of Staff*).

En las Administraciones Obama también se designaron para puestos de responsabilidad a alguno de los militares a los que ha contactado el presidente-electo Trump, como el general Petraeus de director de la Agencia Central de Inteligencia (CIA, en sus siglas inglesas), al general Mattis como comandante del Mando Central, que incluye a Irak y Afganistán, y al teniente general Flynn como director de la Agencia de Inteligencia de la Defensa (DIA). Fueron nombramientos que, en su día, no levantaron tanta polémica, aunque Petraeus dimitió del cargo debido a un escándalo extramatrimonial y Flynn pidió el retiro tras tener que dimitir forzadamente debido a la forma heterodoxa de desempeñar el cargo.

¿Qué es lo que lleva a Trump a contar con estos militares para puestos claves de su gabinete? Las respuestas publicadas van desde intereses de las empresas de la industria armamentista a la simple acusación de su nombramiento por ser “halcones”. Tampoco puede achacarse la preferencia por militares a que el presidente Trump vea en el empleo del poder militar un instrumento necesario para la implantación de un nuevo Orden Mundial, evolución que lleva en proceso desde hace más de un decenio. Contando con una mentalidad empresarial es probable que –como muchos de sus votantes– no comprenda

cómo es posible cosechar tan pocos resultados con tanto esfuerzo realizado. Esto explicaría por qué ha recurrido a militares significados para conocer las modalidades y consecuencias de la aplicación del poder militar antes de convertirse en comandante en jefe de un país que lleva más de 15 años en guerra. Quizá trate de averiguar por qué tras los inmensos recursos empleados en guerras interminables, tras una sucesión de “victorias” tácticas sobre la insurgencia y constantes descabezamientos de grupos islamistas, no se ha conseguido alcanzar algo parecido a la victoria.

Durante la campaña electoral, Trump, al criticar la política exterior de su antecesor, también criticó el liderazgo militar, afirmando que “bajo el liderazgo de Barack Obama y Hillary Clinton, los generales han sido reducidos a escombros”. Esta crítica significaba que los cargos militares no habían plantado cara a la falta de liderazgo, una acusación contra la que reaccionó el general Joseph F. Dunford, actual Chairman de la Junta de Jefes de Estado Mayor, y que reabrió el debate sobre la subordinación de los militares al poder civil. Aproximarse ahora a militares de prestigio, incluso siendo retirados, puede ser también una muestra de appeasement con el estamento militar.

Tanto Mattis como Flynn son dos profesionales de prestigio. El marine es un ícono en el Cuerpo, personaliza las cualidades del guerrero, demostradas por enésima vez en Faluya en noviembre de 2004, algo que compatibiliza con el oficial general que posee una sólida

formación intelectual, para actuar en el nivel estratégico-militar. Es un pensador estratégico con un enorme bagaje histórico. Mattis dirigió el Mando de Transformación de la OTAN y el Joint Forces Command, impulsó la transformación de las Fuerzas Armadas estadounidenses y junto con Frank Hoffman puso las bases de lo que empezó a denominarse *hybrid warfare*,¹ concepto operacional aplicado a las tácticas rusas en la ocupación de Crimea en 2014. Como comandante del Mando Central valoró personalmente la situación en la región y el peligro que representaba Irán en plenas negociaciones para lograr un Acuerdo sobre el Programa Nuclear iraní, lo que aceleró su cese por la Administración Obama.

Mattis es el primer militar que ejerce como Secretario de Defensa desde Marshall en 1951. El general Mattis reúne las condiciones de liderazgo, visión estratégica y subordinación necesarias pero hay que tener presente que los grandes guerreros, generalmente, no son buenos burócratas, y que el Pentágono es la burocracia militar con el mayor presupuesto y número de funcionarios del planeta.

Flynn gestionó, en diferentes niveles de responsabilidad, la inteligencia militar tanto en Irak como en Afganistán y comprobó que se centraba en los niveles inferiores, los tácticos, pero no así en el contexto estratégico. Con ello Flynn captó que la denominada “Doctrina Obama” que se aplicaba a cualquier problema estratégico no superaba el nivel táctico. Ahora, como asesor de Seguridad Nacional, es muy

¹ Lieutenant General James N. Mattis, USMC, y Lieutenant Colonel Frank Hoffman, USMCR (Ret.) (2005), “Future Warfare: The Rise of Hybrid Wars”, *Proceedings Magazine*, noviembre, vol. 132/11/1,233.

probable que Flynn ayude a clarificar a Trump su visión del mundo. Como militar tendrá claro que no debe empeñarse el poder militar en guerras sin posibilidades de victoria, e intentará contemplar el contexto internacional a través de los ojos de sus enemigos, no a través de clichés de la corrección política, algo que le permitirá identificar las debilidades propias y las del adversario.

La cuestión que puede hacerse, a la vista de las personalidades militares que el Presidente electo Trump ha seleccionado o entrevistado para su Administración para ocupar puestos importantes, es si serán idóneos para los cargos que van a desempeñar y, sobre todo, si desde el Departamento de Defensa se mantendrán las relaciones de subordinación de los militares al poder civil. Si algo puede asegurarse es que tanto a Mattis como a Flynn sus currículos les avalan para desempeñar cargos de responsabilidad, aunque tendrán que gestionar un contexto estratégico y doméstico más complejo que aquel en el que se han desenvuelto en las últimas décadas, lo que les obligará a adoptar unos usos políticos inéditos para ellos, opuestos, en ocasiones, a su *ethos* militar.

Conclusiones

Tanto los secretarios de Estado y de Defensa como el consejero de Seguridad Nacional van a tener que gestionar un contexto estratégico resultado de la evolución de una situación potencialmente peligrosa, como es el desorden mundial creado por las diversas sinergias resultantes de la globalización, que ha dado lugar a la proliferación de centros de poder. La persistente ausencia de una coherente estrategia estadounidense puede ser el catalizador de conflictos en contextos potencialmente amenazantes como un empeoramiento de la situación en Oriente Medio, el incremento de las tensiones en el Mar de la China o el riesgo resultante de las tensiones con Rusia propiciado por el desequilibrio de poder militar con Europa.

La gestión de un nuevo Orden Mundial necesita personas capaces. ¿Personajes duros para tiempos difíciles? Las motivaciones para ello y sus posibles consecuencias pueden ser indicarias de la posible configuración de la futura política exterior estadounidense. Lo más probable es que se abandone la senda utópica y se adopte una actitud realista, descrita por Robert Kaplan como “una sensibilidad basada en un maduro sentido de lo trágico, de todo lo que puede ir mal en política exterior por lo que la prudencia y el conocimiento histórico están inmersos en la mentalidad realista”. Flynn y Mattis lo son, pero los hechos, como en todos los órdenes de la vida, darán su veredicto.

Trump, Rajoy II y el futuro de la relación estratégica entre España y EEUU

Luis Simón

La puesta en marcha de una nueva legislatura en España y la reciente elección de un nuevo presidente en EEUU requieren una reflexión sobre el futuro de la relación bilateral.

Resumen

En buena parte de Europa y de España, las reacciones iniciales a la victoria electoral de Trump se han caracterizado por un tono marcadamente pesimista, cuando no apocalíptico. Esto no es ninguna sorpresa: en buena medida, dichas reacciones no hacen sino reflejar el tratamiento caricaturesco que se ha venido dando al fenómeno Trump en Europa durante más de un año. Sin embargo, la elección democrática de Trump por parte del pueblo estadounidense sugiere que ha llegado el momento de pasar página. Después de todo, EEUU sigue siendo el pilar fundamental de la seguridad europea (y global) y una referencia clave para la política exterior y de defensa española.¹ La

inminente llegada de un nuevo presidente a la Casa Blanca y la formación de gobierno en España tras más de un año de incertidumbre política abren una serie de oportunidades para relanzar la relación bilateral. Este ARI esboza una posible agenda en esa dirección, centrándose concretamente en el ámbito de la defensa.

Análisis

La relación bilateral entre España y EEUU parece asentarse sobre unas bases cada vez más sólidas. La decisión de desplegar cuatro destructores estadounidenses Arleigh Burke en la base naval de Rota (tomada a finales de 2011 por Obama y Rodríguez Zapatero e implementada por el gobierno de Mariano Rajoy durante su primera legislatura) y la de albergar hasta 2.500 marines en la base de Morón de la Frontera son buena prueba de la creciente importancia estratégica de nuestro país para EEUU. Asimismo, el compromiso de los partidos Socialista y Popular con estas medidas sugiere que la relación bilateral estratégica entre España y EEUU podría

¹ Sobre la importancia de EEUU para la política exterior y de seguridad española véase Charles Powell (2011), *El Amigo Americano: España y Estados Unidos: de la dictadura a la democracia*, Galaxia Gutenberg, Madrid.

estar entrando en una fase de madurez, dejando atrás los vaivenes de la época de Aznar y los primeros años de Rodríguez Zapatero.

Cabe señalar, sin embargo, que los (importantes) avances experimentados en la relación bilateral durante los últimos años responden a iniciativas estadounidenses a las que España ha respondido positivamente, pero que no se han visto necesariamente correspondidas por una actitud pro-activa por parte de nuestro país que esté arraigada en una visión clara sobre el futuro de la relación bilateral.² En este sentido, este ARI pone el énfasis en la necesidad de adoptar una nueva política que deje atrás el paradigma actual de “España como base operacional” y permita transitar hacia un nuevo paradigma de “España como actor estratégico y socio privilegiado” (de EEUU). Con el fin de avanzar en esa dirección, se esbozan aquí dos objetivos generales: (1) la consolidación y explotación de aquellos atributos geoestratégicos españoles identificados como prioritarios por parte de EEUU (ámbitos de defensa antimisiles, anfibio y de operaciones especiales); y (2) el desarrollo de otras dimensiones de la alianza España-EEUU que podrían ser de interés específico para nuestro país como, por ejemplo, el refuerzo del componente político-estratégico de la

relación bilateral (más allá del estrictamente militar/operacional) y la explotación del potencial extra-europeo (Atlántico e Indo-Pacífico) de la alianza. En cualquier caso, la promoción de dichos objetivos requeriría un incremento de la inversión española en defensa (utilizando como punto de partida el compromiso adquirido por el presidente Rajoy de aumentar el presupuesto hasta el 2% del PIB en 2024), así como un mayor esfuerzo a la hora de promocionar la cultura de defensa en España.

Trump y el futuro de la política exterior y de seguridad de EEUU: primeras pistas

En los últimos años, las consecuencias del auge económico y estratégico de China se han convertido en el principal quebradero de cabeza para la Gran Estrategia estadounidense.³ Con el fin de garantizar que el auge chino no supondrá una amenaza para el equilibrio geopolítico de la región Asia-Pacífico, el presidente Obama anunció a finales de 2011 su llamado “eje” o “pivot” estratégico hacia dicha región.⁴ Dicho “eje” contempla un mayor esfuerzo y compromiso estadounidense en Asia-Pacífico, asentándose sobre tres pilares principales: diplomático, económico y militar. Así, en los últimos años, el gobierno de EEUU ha tomado una serie de medidas encaminadas a reforzar sus alianzas y relaciones bilaterales en la región, ha negociado el *Trans-Pacific Partnership* (un

2 Ignacio Molina (2012), “España y los EEUU de Barack Obama: una reconciliación sin brillo”, ARI, nº 73/2012, Real Instituto Elcano.

3 Véase, por ejemplo, G. John Ikenberry (2008), “The Rise of China and the Future of the West: Can the Liberal System Survive?”, *Foreign Affairs*, vol. 87, nº 1, pp. 23-37; y Aaron L. Friedberg (2011), *A Contest for Supremacy: China, America and the Struggle for Mastery in Asia*, W.W. Norton & Company Inc., Londres y Nueva York.

4 Véase, por ejemplo, Mike Green (2016), “The Legacy of Obama’s ‘Pivot’ to Asia”, *Foreign Policy*, nº 3, septiembre.

sistema de libre comercio que incluye a once aliados y socios en Asia y el Hemisferio Occidental y que, de momento, excluye a China) y ha reforzado su presencia militar en la zona.⁵

Dadas las actuales tendencias económicas y demográficas globales, la decisión de priorizar Asia es considerada por buena parte de la élite estratégica e intelectual estadounidense como una apuesta estratégica a largo plazo.⁶ Dicha decisión plantea dudas sobre el futuro y la sostenibilidad de la presencia estratégica estadounidense en otras regiones que hasta hace pocos años han sido prioritarias, como Europa y Oriente Medio.⁷ A este factor deben añadirse la fatiga intervencionista causada tras más de 15 años de guerras inconclusas en Oriente Medio y Asia Central, y los reflejos aislacionistas de parte de la sociedad estadounidense, aspectos que podrían generar dudas adicionales sobre la sostenibilidad del compromiso estratégico de EEUU en Europa y Oriente Medio, e incluso también en el mismo Asia-Pacífico.

Es cierto que la escalada de tensiones con Rusia tras su anexión de Crimea en marzo de 2014 y la fuerte inestabilidad experimentada en Siria e Irak en los últimos dos años han requerido la atención

de Washington, habiendo llevado a Obama a dedicar más tiempo del que posiblemente hubiese deseado a Europa y Oriente Medio, e incluso habiendo podido dificultar o ralentizar su apuesta por virar estratégicamente hacia Asia.⁸ Sin embargo, tal como el mismo presidente Obama ha reconocido abiertamente, la respuesta de EEUU hacia el desafío presentado por Rusia en Europa del Este y el Estado Islámico en Iraq y Siria, si bien ha incluido un componente militar, ha ido acompañada por un intento de evitar una excesiva escalada de tensiones (en el caso de Rusia) y un despliegue significativo de tropas terrestres estadounidense (en el caso de Oriente Medio).⁹

En lo que a Europa se refiere, si bien la Administración Obama ha reiterado su compromiso inquebrantable con la seguridad de los países bálticos y ha liderado una serie de iniciativas en la OTAN encaminadas a reforzar la disuisión y la defensa en Europa del Este, también ha insistido en la necesidad de que dichas iniciativas giren en torno a un mayor esfuerzo por parte de los aliados europeos. En este sentido, en la cumbre de la OTAN en Gales (2014), EEUU arrancó el compromiso por parte de sus aliados europeos de aumentar progresivamente

5 Para un análisis detallado sobre el "eje" hacia Asia véase, por ejemplo, Kurt Campbell (2016), *The Pivot: The future of American Statecraft in Asia*, Twelve, Nueva York y Boston; Nina Silove (2016), "The Pivot Before the Pivot: US Strategy to Preserve the Power Balance in Asia", *International Security*, vol. 40, nº 4, primavera; y Michael J. Green y Zack Cooper (2014), "Revitalizing the Rebalance: How to Keep US Focus on Asia", *The Washington Quarterly*, vol. 37, nº 3, pp. 25-46.

6 Véase, por ejemplo, Campbell, op. cit.; y Joseph S. Nye Jr. (2013), "Our Pacific Predicament", *The American Interest*, vol. 8, nº 4.

7 Luis Simón (2016), "Balancing Priorities in America's European Strategy", *Parameters*, vol. 46, nº 1, pp. 13-24.

8 Para un análisis exhaustivo de la política exterior y de seguridad de EEUU bajo la presidencia de Obama véase Charles Powell (2015), "La política exterior y de seguridad de Barack Obama: ¿hacia un nuevo paradigma geopolítico estadounidense?", DT, nº 20/2015, Real Instituto Elcano.

9 Véase Jeffrey Goldberg (2016), "The Obama Doctrine", *The Atlantic*, abril.

sus presupuestos de defensa hasta llegar a un 2% del Producto Interior Bruto (PIB) en 2024; mientras que en la última cumbre aliada en Varsovia (2016), EEUU lideró una serie de medidas de disuasión que incluyen el despliegue de un batallón aliado en cada uno de los tres países bálticos, liderados respectivamente por Alemania, el Reino Unido y Canadá.¹⁰

El presidente-electo Trump no ha esbozado todavía una visión detallada sobre sus planes en el ámbito de la política exterior y de seguridad.¹¹ Es cierto que su compromiso electoral de eliminar el *Trans-Pacific Partnership* podría poner en riesgo uno de los elementos principales del “eje” de Obama hacia la región Asia-Pacífico.¹² Sin embargo, su retórica de confrontación con China apunta a que Trump percibe la relación con el gigante asiático desde una óptica de competición estratégica. Algunos analistas incluso sugieren que las referencias de Trump a una posible subida de aranceles a los productos chinos podrían ser una antesala de una situación de guerra comercial entre ambos países.¹³ Por otro lado, el énfasis de Trump en la necesidad de aumentar el presupuesto de defensa, sus referencias a la importancia de preservar la supremacía tecnológico-militar estadounidense y su especial fijación en reinvertir en la Armada y aumentar

significativamente el número de buques de guerra (una medida que tendría especial relevancia en el entorno marítimo asiático) podrían sugerir que el refuerzo de la posición estadounidense en Asia-Pacífico seguiría siendo una prioridad estratégica para Trump.¹⁴ En este sentido, algunos analistas insisten en que las conversaciones iniciales del presidente-electo con los líderes de Japón y Corea del Sur han podido servir para ratificar su compromiso con sus principales aliados en la región.¹⁵

En lo que a Europa se refiere, existen numerosas especulaciones sobre un posible entendimiento entre Trump y Putin.¹⁶ Sin embargo, es preciso señalar también la existencia de múltiples interrogantes sobre el significado exacto, el alcance o los obstáculos de un posible entendimiento entre EEUU y Rusia. En este sentido, y más allá del interés ruso en alimentar una narrativa de acercamiento (con el fin de sembrar dudas en Europa sobre el compromiso de seguridad estadounidense), es importante no extraer conclusiones prematuras sobre la línea política a seguir por Trump sobre Rusia. En cualquier caso, parece que, al menos, Trump haría lo posible por evitar una excesiva escalada de tensiones en Europa del Este. En este sentido, parecería razonable esperar que Trump siguiese la línea general marcada

10 Véase Alexander Mattelaer (2016), “Revisiting the Principles of NATO Burden-Sharing”, *Parameters*, vol. 46, nº 1, pp. 25-33.

11 Para una aproximación véase “Donald Trump Delivers Foreign Policy Speech”, *Center for the National Interest*, 27/IV/2016.

12 Vease Richard Higgott (2016), “Trump on Trade: From Populism to Policy”, *Expert Comment*, nº 48/2016, Real Instituto Elcano.

13 Higgott (2016), *ibid.*

14 Las referencias de Trump a la necesidad de aumentar el gasto militar y los recursos de la Armada pueden encontrarse en su discurso sobre política exterior en el Center for the National Interest (nota 8).

15 Véase, por ejemplo, Michael Auslin (2016), “Trump’s Pivot to Asia”, *The Wall Street Journal*, 14/XI/2016.

16 Jonathan Eyal (2016), “Russia and Donald Trump”, *RUSI Commentary*, 10/XI/2016.

por Obama de pedir un mayor esfuerzo a los aliados europeos, tanto en lo que se refiere a su nivel de gasto en defensa como a presencia y elemento material a la hora de reforzar la disuasión en Europa del Este.

En Oriente Medio, si bien Trump ha proyectado una retórica característicamente agresiva contra el autodenominado Estado Islámico (EI), al que ha prometido “aniquilar”, también ha evitado cualquier referencia explícita a un posible despliegue masivo de tropas terrestres estadounidenses en la región, seguramente necesario para llevar a cabo su “aniquilación”.¹⁷ Más bien, Trump y sus asesores en temas militares parecen estar poniendo el acento sobre el potencial ofrecido por ataques selectivos aéreos, operaciones especiales y la necesidad de un mayor esfuerzo de los aliados regionales a la hora de luchar contra el EI.¹⁸

En resumidas cuentas, las primeras pistas que Trump ha proporcionado respecto a su posible agenda en política exterior y de seguridad podrían apuntar hacia un supuesto cambio de retórica y táctica, en el sentido de recurrir a la teatralización y amenazar explícitamente con el fin de forzar a aliados y posibles socios a realizar un mayor esfuerzo en defensa y aumentar su compromiso con objetivos estratégicos estadounidenses. Este esquema podría ser aplicable a sus advertencias a aliados europeos y asiáticos de que el compromiso

de EEUU para con su seguridad está vinculado a un mayor esfuerzo presupuestario por su parte.

Sin embargo, y sin menospreciar la relevancia de este cambio de tono y otros posibles cambios, las pistas que ha dado Trump en materia de política exterior y de defensa en Europa y Oriente Medio no parecen mostrar un giro radical respecto a la líneas generales trazadas por la Administración Obama, en el sentido de: (1) reclamar un mayor esfuerzo por parte de aliados y socios regionales; (2) mantener una presencia militar “ligera” que ponga el acento sobre medios aéreos, anfibios y de operaciones especiales; y (3) contribuir a la seguridad no a través de tareas de “desgaste” en “primera línea de fuego”, sino proporcionando a los países aliados cobertura estratégica a través de iniciativas que resalten el liderazgo tecnológico de EEUU y que a la vez requieren un escaso compromiso de medios humanos o materiales (como la defensa anti-misiles, la seguridad cibernética y la disuasión nuclear).¹⁹ La consolidación de esta tendencia podría abrir una serie de oportunidades para España y para su relación bilateral con EEUU en el ámbito de la defensa.

La creciente importancia estratégica de España para EEUU

El compromiso a largo plazo de Washington con la región Asia-Pacífico y la insistencia

17 Véase en este sentido Deep Dive (2016), “Trump and the Future of US Foreign Policy”, *Geopolitical Futures*, 11/XI/2016.

18 Ibid, p. 2.

19 Véase, en este sentido, Luis Simón (2015), “Understanding US Retrenchment in Europe”, *Survival: Global Politics and Strategy*, vol. 57, nº 2, pp. 157-172; y Luis Simón (2016), “Seapower and US Forward Presence in the Middle East: Retrenchment in Perspective”, *Geopolitics*, vol. 21, nº 1, pp. 115-147.

del presidente-electo Trump en la necesidad de que los aliados de EEUU sean responsables de su seguridad podrían sugerir la consolidación de una tendencia que ha caracterizado la presidencia de Obama: el retramiento estratégico estadounidense en regiones como Europa y Oriente Medio.²⁰ Si bien EEUU mantiene importantes intereses en dichas regiones y estaría comprometido con sus alianzas y partenariados regionales, es de prever que su actitud a la hora de lidiar con ciertas amenazas en Europa del Este y Oriente Medio sea más selectiva, y su papel estratégico sea más indirecto. En este sentido, es de esperar que EEUU mantenga una presencia militar avanzada en Europa y Oriente Medio, con el fin de reaccionar con rapidez ante posibles contingencias que puedan afectar a sus intereses.

Sin embargo, tal como ya se ha avanzado, es previsible que Trump siga haciendo hincapié en el hecho de que sus aliados y socios regionales deben destinar más esfuerzos y recursos financieros a su propia defensa, y jugar un papel clave “en primera línea de fuego”, ya sea en Europa del Este o en Iraq/Siria. Este modelo podría resaltar el valor geoestratégico de España para EEUU. Por un lado, la condición de la Península Ibérica de doble o triple fulcro, conectando Europa y África, el Atlántico y el Mediterráneo (y la ruta hacia Oriente Medio), e incluso el Atlántico Norte y el Sur, resalta el atractivo de España como plataforma,

convirtiendo a nuestro país en un recurso para la proyección de medios anfibios, navales y de operaciones especiales estadounidenses en Europa y sus regiones colindantes.²¹ Asimismo, la distancia entre la Península Ibérica y los principales teatros operacionales en Europa del Este y el Levante confieren un sentido de profundidad estratégica a la postura de fuerza de EEUU en Europa y su vecindario, dotándole de flexibilidad y libertad de maniobra. Estos rasgos resaltan la importancia geoestratégica de España para EEUU a medio y largo plazo, lo cual vendría avalado por algunas de las decisiones tomadas recientemente en Washington respecto a su postura de fuerza en nuestro país, a saber:

(1) En primer lugar, la decisión de asignar permanentemente cuatro destructores antimisiles *Arleigh Burke* a la Base Naval de Rota convierten a España en el núcleo aglutinador de la estrategia de defensa antimisiles de EEUU en Europa,²² así como en el principal punto de referencia de la Marina de EEUU en Europa y en el Mediterráneo (en la actualidad la *US Navy* no tiene ningún buque asignado de forma permanente en ningún otro punto de Europa). Según el Almirante Stavridis, los cuatro destructores *Arleigh Burke* desplegados en Rota desempeñarán una amplia gama de misiones que irían más allá de la defensa antimisiles, y podrían incluir operaciones humanitarias y de interdicción marítima, operaciones de mantenimiento de

20 Véase, en este sentido, Powell (nota 6), pp. 21-29.

21 Para una excelente exposición de las características geoestratégicas de la Península Ibérica véase Juan Vicens Vives (1940), *España: Geopolítica del Estado y del Imperio*, Editorial Yunque, Barcelona.

22 Carlota García Encina (2016), “Rota, Obama y la defensa antimisiles”, *Comentario Elcano*, 11/VII/2016.

la paz y operaciones de contra-insurgencia, así como labores de entrenamiento y ejercicios en el Mediterráneo, los mares Negro y Rojo, la costa este de África y la zona del Golfo de Guinea.²³ Dicho despliegue, por tanto, apuntala el papel de Rota como núcleo aglutinador del potencial marítimo-naval de EEUU en Europa y sus alrededores.

Por otro lado, la elección de Rota como punto de referencia de la defensa antimisiles en Europa subraya el valor específico de la Península Ibérica en relación a Europa del Este y Oriente Medio. La situación geográfica de España (en Europa pero alejada del “frente del Este”) permite a EEUU reconciliar la necesidad de desplegar un sistema antimisiles europeo con su voluntad de evitar una excesiva escalada de tensiones con Rusia (mucho más reticente al despliegue de sistemas de defensa antimisiles en Europa Central y del Este). Asimismo, España constituye una base idónea para neutralizar misiles provenientes de Irán, dado su emplazamiento en la trayectoria balística entre el Golfo Pérsico y Europa. Finalmente, la condición de la Península Ibérica de “doble fulcro”, conectando el Océano Atlántico y el Mediterráneo (y el Atlántico Norte y Sur), confiere una gran flexibilidad y versatilidad de movimiento a los destructores estadounidenses (tanto para tareas de defensa antimisiles como en general).

(2) En segundo lugar, cabe destacar que, en 2012, EEUU solicitó al gobierno español acoger un contingente de 550 marines en la base de Morón de la Frontera. Dicha decisión fue propiciada por el ataque a la embajada estadounidense en Bengasi, y tuvo como principal objeto contar con una fuerza de reacción rápida que pudiese responder ante posibles contingencias, principalmente en el norte y oeste de África.²⁴ El gobierno español autorizó dicho despliegue provisional el 19 de abril de 2013 por el plazo de un año, prorrogable. El 7 de marzo de 2014 se renovó la autorización por un año más, con un incremento de efectivos a 850 marines, que podrían alcanzar los 1.100 durante las rotaciones de tropas, y 17 aeronaves. A los cometidos de la fuerza se añadió entonces el adiestramiento y ejercicios bilaterales y multilaterales en Europa y África. Posteriormente, a mediados de 2015, EEUU y España procedieron a la revisión de su convenio bilateral de Cooperación para la Defensa (vigente desde 1988) con el fin de ofrecer a las fuerzas armadas de EEUU el uso permanente de la base de Morón y permitir la presencia de hasta 2200 militares, 500 civiles y 36 aeronaves.²⁵ Esta serie de decisiones subraya la fiabilidad y el valor que EEUU confiere a España como plataforma de proyección de poder anfibio y de operaciones especiales en África. En este sentido, convendría también destacar la compatibilidad del Buque de Proyección

23 William H. McMichael (2012), “Admiral: Rota DDG Mission Goes Beyond BMD”, *Navy Times*, 5/III/2012.

24 Cabe destacar en este sentido que el SPMAGTF de Morón ha actuado en zonas más alejadas como Sudán del Sur.

25 “España y Estados Unidos Refuerzan su Cooperación”, Ministerio de Defensa, 27/VII/2015, <http://www.defensa.gob.es/gabinete/articulos/2015/DGC-red-convenio-EEUU.html>.

Estratégica Juan Carlos I con la aeronave estadounidense MV-22 Osprey y la escasez de plataformas anfibias estadounidenses en el Mediterráneo.

(3) Finalmente, cabe también señalar que la creciente inversión de Irán en armamento de munición guiada y su desarrollo de capacidades de negación de área y acceso (*Anti Access/Area Denial*) subraya la vulnerabilidad de las bases militares estadounidenses en el sur del Golfo Pérsico.²⁶ En aras de mitigar dicha vulnerabilidad, varios expertos estratégicos estadounidenses han considerado diversas medidas, entre las que destacaría el refuerzo de las capacidades de defensa antimisiles de los aliados estadounidenses en el sur del Golfo Pérsico. Otra de las posibles medidas a debate, quizás de mayor relevancia para España, estaría relacionada con una posible transferencia de recursos militares del sur del Golfo Pérsico a bases más seguras en el sur de Europa (fuera del alcance de las capacidades anti acceso iraníes).²⁷ En este sentido, el valor de Rota a la hora de neutralizar posibles ataques a Europa con misiles balísticos provenientes de Irán, la seguridad política, legal y militar de la presencia estadounidense en nuestro país y el desarrollo de una creciente infraestructura militar en el mismo, podrían convertir a España en un importante candidato para futuros despliegues estadounidenses en el sur de Europa.

España vista desde EEUU: ¿base operacional o socio estratégico?

Dada su posición geográfica y su condición de aliado OTAN, España aporta una valiosa fuente de profundidad estratégica a la postura de la fuerza de EEUU en relación con Europa (defensa antimisiles y medio marítimo), África (ámbitos anfibio y de operaciones especiales) y Oriente Medio (defensa antimisiles y, potencialmente, ámbitos marítimo, anfibio, aéreo y de operaciones especiales). Sin embargo, esta concepción de España como baluarte de la proyección de poder marítimo-anfibio representa una visión estratégica proyectada por EEUU sobre nuestro país, que no parece encontrarse por el momento claramente arraigada en un concepto estratégico propio. En este sentido, cabe señalar que dicha concepción (consustancial a la actual postura de la fuerza estadounidense) alberga un gran potencial estratégico para España. Esto es así por varias razones, en cierta medida conectadas.

Por un lado, la explotación del concepto de España como punto de referencia y fuente de profundidad estratégica para las fuerzas armadas estadounidenses en el vecindario ampliado europeo (que comprendería Europa, el Norte de África, el Sahel, el Golfo de Guinea/África Occidental, el Levante e incluso el Mar Rojo y la zona del Cuerno de África) constituye un excelente punto

26 Véase, por ejemplo, Mark Gunzinger y Christopher Dougherty (2011), *Outside-In: Operating from Range to Defeat Iran's Anti-Access and Area-Denial Threats*, Center for Strategic and Budgetary Assessments, Washington DC.

27 Ibid.



La percepción estadounidense de España como punto de referencia y fuente de profundidad estratégica subrayaría el potencial de nuestro país en el marco de una más amplia estrategia occidental para Europa, África y Oriente Medio.

de partida para el continuo refuerzo de nuestra alianza bilateral con EEUU. Para España, dicha alianza supone un elemento de disuasión estructural y una fuente de seguridad ante posibles contingencias en nuestro vecindario sur; un recurso valioso a la hora de ampliar su influencia diplomática y estratégica en Europa (y mitigar nuestra dependencia política); así como una oportunidad para reforzar sus capacidades de defensa y avanzar en el desarrollo de su potencial marítimo y extra-europeo.²⁸

Por otro lado, la percepción estadounidense de España como punto de referencia y fuente de profundidad estratégica subrayaría el potencial de nuestro país en el marco de una más amplia estrategia occidental para Europa, África y (potencialmente) Oriente Medio, situándolo en condiciones de optar a posiciones de (co) liderazgo político-estratégico junto a países como EEUU, el Reino Unido y Francia.²⁹ Esto, a su vez, ofrecería a nuestro

país un marco de acción estratégica que le permitiría contribuir a la seguridad de Europa, África y Oriente Medio sin destinar todos sus recursos a ello, liberando así energías necesarias para su proyección estratégica y diplomática en teatros o regiones más lejanas cuya importancia económica y demográfica va al alza, a saber el Atlántico Sur/África Occidental, Ibero-América y el ámbito Indo-Pacífico.

Tomando como referencia estas premisas, parecería aconsejable para España aprovechar los principales elementos de la visión proyectada por EEUU sobre ella con el fin de darles forma alrededor de un concepto estratégico propio, dejando atrás el paradigma de “España como base operacional” y avanzando hacia un nuevo paradigma de “España como actor estratégico y socio privilegiado”. Dicho concepto debería, asimismo, resaltar intereses específicos de España, algunos de los cuales no estarían necesariamente

28 Sobre este último aspecto, véase Luis Simón (2016), “España después de Europa: la proyección marítima como elemento de la renovación estratégica española”, *Estrategia Exterior Española*, nº 14/2016, Real Instituto Elcano.

29 Sobre la importancia estratégica que el espacio geográfico delimitado por el Golfo de Guinea, el Cuerno de África, el Magreb y el Sahel véase Félix Arteaga (2013), “La defensa que viene. Criterios para la reestructuración de la defensa en España”, *Elcano Policy Paper*, octubre.

contenidos en la visión proyectada sobre ella por EEUU. Se identifican en este sentido dos posibles líneas de acción paralelas:

(1) La consolidación y explotación de aquellos atributos geoestratégicos de la Península Ibérica identificados como prioritarios por parte de EEUU (a saber: los ámbitos antimisiles/Europa/Mediterráneo y África/anfibio/operaciones especiales). El refuerzo de la alianza bilateral con EEUU requiere ir más allá de la celebración de decisiones (pasadas o futuras) de EEUU de destinar más recursos a sus bases en España, o de refrendar dichas decisiones.

Dado su propio interés en reforzar la relación estratégica con EEUU, España podría adoptar una actitud pro-activa hacia la realidad de la presencia estadounidense en su territorio, poniendo en marcha medidas encaminadas a “dar otra vuelta de tuerca” a dicha presencia (en Rota y Morón) y crear los incentivos necesarios para que EEUU haga un uso más extensivo de sus bases en España. Dichas medidas podrían incluir: un mayor énfasis en tareas de formación, entrenamiento y ejercicios bilaterales; una mayor coordinación bilateral en ámbitos como la inteligencia, la vigilancia y el reconocimiento (especialmente en el Mediterráneo, el Norte de África, el Sahel, el Golfo de Guinea, el Levante y el Mar Rojo);³⁰ una mayor implicación de las fuerzas armadas españolas en las misiones

y tareas realizadas por las fuerzas de EEUU radicadas en España (especialmente en los ámbitos de la defensa antimisiles, de seguridad marítima, anfibio y de operaciones especiales); y el desarrollo de los vínculos de Rota y Morón con una más amplia infraestructura nacional que apoye la acción conjunta de nuestras fuerzas marítimas, anfibias y de operaciones especiales.

(2) El desarrollo de otras dimensiones de la alianza España-EEUU no necesariamente identificadas como prioritarias por EEUU, a saber: el refuerzo del componente político-estratégico de la relación bilateral (más allá del estrictamente militar/operacional) y la explotación del potencial extra-europeo (Iberoamérica y entorno Indo-Pacífico) de la alianza.

La consolidación del potencial español en los ámbitos de defensa antimisiles, seguridad marítima, anfibio y de operaciones especiales en Europa, África y Oriente Medio debe estar acompañada por el desarrollo de otras dimensiones en la relación bilateral, que no han sido necesariamente identificadas como prioritarias por EEUU, pero que serían de interés estratégico para España. Cabría destacar en este sentido la necesidad de reforzar las bases políticas-estratégicas de la relación bilateral de defensa España-EEUU (muy centrada actualmente en el ámbito

30 Para un análisis exhaustivo de las amenazas en el flanco sur y la posición de España ante las mismas véase Félix Arteaga (coord.) (2014), “España mirando al sur: del Mediterráneo al Sahel”, Informe Elcano, nº 18, Real Instituto Elcano.

estRICTAMENTE MILITAR) Y LA DE DESARROLLAR LA PROYECCIÓN MARÍTIMA EXTRA-REGIONAL (EN IBEROAMÉRICA Y EN EL CORREDOR MARÍTIMO INDO-PACÍFICO).

Conclusión

La elección de un nuevo presidente en EEUU y la constitución de un nuevo gobierno en España presentan una serie de oportunidades para nuestro país a la hora reforzar su relación bilateral con EEUU el ámbito de la defensa. En concreto, este ARI ha hecho hincapié en la idea de transitar desde el modelo actual de España como base operacional estadounidense hacia un nuevo paradigma: "España como socio estratégico privilegiado" (de EEUU). Con ese fin, se han identificado dos líneas de acción prioritarias, a saber: (1) la necesidad de una mayor inversión en aquellos ámbitos donde la relación bilateral ofrece mayor potencial (defensa antimisiles, proyección

naval y anfibia, y operaciones especiales); y (2) la necesidad de ampliar el horizonte de la relación bilateral, llevándola más allá de lo estrictamente militar (y reforzando su componente político-estratégico), pero también más allá del vecindario inmediato de España, desarrollando así el potencial extra-Europeo y extra-Mediterráneo de la relación y explotando su potencial en zonas como el Atlántico Sur, Iberoamérica y el entorno Indo-Pacífico, un área pujante donde España debe reforzar su presencia estratégica. En última instancia, la promoción de dichos objetivos requerirá un incremento de la inversión española en defensa (utilizando como punto de partida el compromiso adquirido por el presidente del gobierno, Mariano Rajoy, de aumentar el presupuesto hasta el 2% del PIB en 2024), así como un mayor esfuerzo a la hora de promocionar la cultura de defensa en España.

How Europe should deal with a Trump Administration

Ulrich Speck

It is very tempting for political leaders to react to Donald Trump's victory with anger or disdain. Leaders who express such sentiments can be sure to be applauded. And we have seen plenty of such statements over the past few days.

But to alienate the next US President is unwise, as it will harm European interests. Instead, Europe must try to influence Trump's policies and his decision-making by engaging with him. And it must start to work on a plan B.

Geopolitically, Europe is far from being strong or independent enough to survive a more or less hostile Trump presidency without major damage. It needs an active and engaged US to keep NATO alive and kicking, to help manage relations with Russia and to deal with growing instability in the Middle East and North Africa. Furthermore, Europe has a major interest in being involved in US-Chinese relations, as peace in East Asia is vital for the European economy.

All these goals cannot be achieved against the US, or independently from the US. In the past, it was US leadership on all these issues

that provided Europe with a framework in which it could prosper.

But now the cards are being shuffled anew. It is totally unclear whether Donald Trump is inclined to continue the policies the US has pursued over the past decades in Europe or whether he even sees Europe as a valuable partner.

There is no way of knowing to what extent Trump means what he said during the campaign, and whether these ideas will fundamentally change once they are transformed into policies by a larger political and bureaucratic apparatus. His intentions are as unclear as his priorities; and he has no record as a politician to give observers a hint of what he might do.

A good start is to consider the worst-case assumption that Trump might follow through with what he said during the campaign. If he is serious, we might see policies that will put NATO's existence at risk, a deal with Putin over the delineation of spheres of influence, unconditional support for Russia and Assad in Syria, and protectionist economic policies with disruptive effects on the global economy. And that would just be the beginning.



His intentions are as unclear as his priorities; and he has no record as a politician to give observers a hint of what he might do.

European leaders should therefore rapidly cease commenting on Trump's elections from the sidelines and move towards a strategy of damage control.

Such a strategy would involve two elements:

1. Resist: European leaders –including the UK– should resist any attempt by the Trump Administration to weaken and undermine NATO. They must oppose a grand bargain with Trump over Eastern Europe –especially Ukraine– and the Middle East –especially Syria–.

European leaders must present unity towards Washington, and they must understand that the only way to prevent the worst from happening is to act in concert. They should start right now to build such a united front: defining their goals and red lines, agreeing on tactics and strategies of how to protect their core interests against a potential assault from a Trump Administration.

2. Integrate: at the same time, Europeans must reach out to Trump and to his team. They should start a broad charm offensive.

But not independently, but rather in coordination.

Donald Trump is unprepared and unexperienced. He has some general ideas or feelings' but so far no clear policies. European leaders, especially in Germany, France and the UK –those Trump might take more seriously– must seek to influence his views and policies especially with regard to Europe's core interests. The more often they talk to him the better. Russia's President Vladimir Putin has already started his own charm offensive, and European leaders should not leave the floor to such a very skilled political operator.

Nevertheless, there is no guarantee that a strategy of this kind would be successful. Trump might just ignore Europe's leaders and go ahead with policies that damage European interests. But given the enormous stakes at play, Europe's leaders should at least try and make an effort.

At the same time, Europeans need to start working on a plan B, which would consist, broadly speaking, of gaining greater

independence from the US along with a growing ability to act alone.

Even if things go well, America will still expect the Europeans to do much more with regard to their own security and their eastern and southern neighbourhoods. Among the items on which Obama and Trump are in agreement is that the Europeans must share more of the burden for the alliance. Both leaders have talked about European ‘free-riding’.

Trump’s election should bring home the point to Europe that this is not just the usual bargaining over burden-sharing among trusted allies. In his farewell speech as US Secretary of Defense in Brussels, Robert Gates in June 2011 warned that ‘Future US political leaders –those for whom the Cold War was not the formative experience that it was for me– may not consider the return on America’s investment in NATO worth the cost’.

With Trump now President-elect, the moment of truth may well come much earlier than many have been led to think.

At any event, Europeans need to become more independent with regard to their security. In the best case this would help retain the US engaged as a partner, as it will be able to see Europe doing its part. In the worst case, should American disengage from NATO, Europe will have already have set up structures to at least partly fill the void.

This is an issue in which the capitals of the major European powers need to take the lead: Berlin, Paris and London, as well as Rome, Madrid and Warsaw. And it will take some time. But the outcome of the 2016 US election ought to serve as a wake-up call that American protection can no longer simply be taken for granted.



Even if things go well, America will still expect the Europeans to do much more with regard to their own security.

Trump on trade: from populism to policy

Richard Higgott

So much has been written over the past week on what Donald Trump's election means for the world economy. Most of it is speculative and based on election-campaign populist rhetoric, not on an understanding of the actual direction US policy might follow after his installation. So, further speculation on the President elect's more outrageous prognostications will bear little fruit. But while –in the words of another iconoclastic US politician, Donald Rumsfeld– there are always 'known unknowns', there are nevertheless some 'known knowns' in key areas such as trade policy.

The US must assume that trade policy under a Trump Administration, unless it goes completely against recent trends, will be more protectionist, both by inclination and by design, than in the previous decade. But we need a sense of perspective here. This does not imply a return to 1930s style protectionism. There will be enough smart people around him, from both the business and trade policy communities, to ensure

that such a course of action –one that would bring the world economy down– is not on the cards. It should take little time to educate Trump in the basics of economic history and trade theory in order to stanch the possibility of a self-induced meltdown of the global trade system.

But this does not mean that hawkish trade deals will not be pursued by the US. The style and agenda will be very different from those that have driven the two attempts to secure trans-Pacific and trans-Atlantic mega-regional deals over the last few years. One clue as to style will be who Trump chooses to appoint as United States Trade Representative (USTR). A protectionist or indeed a libertarian would not augur well for the world trading system. And while we must expect explicit bilateral deals to become the order of the day, this will not be as great a break with the past as might at first sight appear. It is not well understood that most US FTA negotiations are effectively bilateral negotiations anyway.

Bilateral deals are the preferred US modus operandi. And, contrary to populist opinion, they invariably turn out to be asymmetrical in favour of the US. They also tend to be about many things other than simply trade



Trump said nothing negative about TTIP during the campaign. But it too is to all intents and purposes dead, at least in its current form.

—such as geo-political relationships—. This has been explicitly so since 9/11 and has certainly been the case with the TPP, where the US was in effect in bilateral dialogue with the other 11 partners in pursuit of a deal that was as much about facilitating corporate investment and Obama’s geo-strategic ‘pivot’ to Asia as it was further liberalise trade. But the TPP is effectively dead. The Administration has suspended efforts to win Congressional approval before President Obama leaves office, saying its fate is now in the hands of the Trump Administration.

Trump said nothing negative about TTIP during the campaign. But it too is to all intents and purposes dead, at least in its current form. This turn of events is as much if not more a reflection of the European political distemper as it is of the US one; although Europe’s leaders are reluctant to read the last rites on TTIP just yet. Trans-Atlantic trade conversations will of course continue; they never really stop in such an important relationship. Much of the activity is organic and evolves independently of government intervention. But the conversation with Europe will be a second-order economic priority for the new

Administration for several reasons: (1) we can anticipate that a complex, fractious domestic political and economic agenda will preoccupy the new President; (2) similarly, trade will not be the greatest priority in a bulging foreign-policy agenda; and (3), more encouragingly, the trans-Atlantic trade and financial relationship (especially investment) functions well. It is so important to both parties that little will be done that might destabilise it.

Future trans-Atlantic trade talks (I avoid the more formal ‘negotiations’) will see what can be salvaged from TTIP. The big question, especially in Brussels, is whether the UK really will go to the ‘front of the queue’ for any deal. Certainly, Brussels’ immediate invitation to the President elect, spooked by his pre-election campaign rhetoric, suggests this might be the case. What putting Britain at the front of the queue means, though, is not self-evident. Trump’s appeal to Theresa May to be ‘... his Maggie Thatcher to his Reagan’ is toe-curling but revealing. It is more about politics than trade. Moreover, the UK’s ability to make bilateral trade deals will be constrained until it is out of the EU. Any

deal could more symbolic than of added practical value to what is already a strong and fairly open economic relationship. Further, Trump has bigger fish to fry in the trade domain.

The immediate big-ticket issues on the trade agenda will be: (1) the future of NAFTA; and (2) the relationship with Asia-Pacific in general and China in particular. Will Trump dismantle NAFTA? Unlikely. Completed and functioning trade relationships are very difficult to undo once in place without disrupting other crucial elements of the policy process. NAFTA is now in its 22nd year. Its future is as much a political issue as a trade issue; it cannot be separated from the sensitive issues of immigration and the Mexican Wall. In addition, Canada's interests, voice and influence will not be marginal to this conversation. Token modification of NAFTA is likely but termination less so.

Above all, the trade relationship with China will be the most difficult and sensitive issue on the trade agenda. It will also be the issue that casts the widest policy shadows

over US geo-economic strategy more generally. The prospect of a 'trade war' with China and the introduction of 45% tariffs on Chinese imports, with all its attendant negative –indeed, potentially cataclysmic– consequences should however be remote.

By contrast, the evolution of a 'hardball' US trade strategy towards China is extremely likely. Indeed, there is a good historical precedent. If one looks back to the similarly febrile relationship that existed with Japan when it was running massive trade surpluses with the US in the 1980s, the latter implemented (controversial) countermeasures. Notable was the introduction of the 'Super 301' clause of the 1988 Omnibus Trade and Competitiveness Act. This clause imposed selective trade sanctions on countries exhibiting market-distorting practices –in this case Japan–. Japan was also 'encouraged' to engage in the self-imposition of Voluntary Export Restraints (VERs) in the face of potential US quotas and the Plaza Accords also ensured the strengthening of the Yen. It would come as no surprise to see this kind of escalatory 'hardball' trade policy developed by the US



The trade relationship with China will be the most difficult and sensitive issue on the trade agenda. It will also be the issue that casts the widest policy shadows over US geo-economic strategy more generally.

towards Chinese trade and the Renminbi; although demands to strengthen the Renminbi against the dollar are something that, for other reasons, would not presently distress the Chinese.

But the interesting question is whether we should expect the Chinese to be as supine in their response to US pressure now as were the Japanese in the 1980s. Moreover, efforts to limit imports from China would be constrained anyway by a recent WTO ruling against ‘targeted dumping’ tariffs on Chinese goods. The real issue with China now, unlike with Japan then, is not simply a massive US bilateral trade deficit –which seems to be how Trump has viewed it to date–. There is also a battle for influence over the future shape and control of the Asia-Pacific regional economic and political orders.

The failure of TPP will undermine the US’s ‘re-balancing’ or ‘pivot’ strategy of recent years. TPP’s non-ratification would hand intellectual leadership over the regional economic institution-building agenda in East Asia to the Chinese. Its interests rather than those of the US are likely to prevail. The proposed Comprehensive Economic Partnership (RCEP), its proposed Free Trade Area for the Asia Pacific (FTAAP) and the South-East Asia-China Corridor of China’s

One-Belt One-Road Strategy (OBOR) will all receive major boosts from the demise of TPP. Regional opinion from North-East Asia through ASEAN across to Australia and New Zealand is of the view that walking away from TPP will mean a big hit for the US’s credibility and standing in the region.

It is bizarre and tragic that the debate over the benefits of an open liberal trading system needs to be reconvened at the present time. In some ways, the global public and private sector policy communities have only themselves to blame for this. They all too easily assumed that the virtues of globalisation were self-evident rather than that they needed constant explanation to the wider community. They assumed that globalisation’s victims would sort themselves out rather than follow the siren call of anti-globalisation. This gave oxygen to the populist discourse developed by Donald Trump. The future of the global trade regime depends on educating Trump and his supporters that free trade is an opportunity, not a risk, and that the WTO, while no longer a multilateral trade negotiating forum, is still the best place to secure the norms of an open liberal trade system and to regulate and resolve the disputes that inhabit the trade system.

Sonata de un año de gobernabilidad en Portugal: en busca de un *adagio*

Patrícia Lisa

¿Cómo ha transcurrido la crisis política portuguesa y cuál ha sido el balance de un año de gobernabilidad?
¿Qué perspectivas de futuro hay en un sistema de gobierno tan original?

Resumen

Tras la crisis política portuguesa, la solución de gobierno minoritario del socialista António Costa con respaldo parlamentario con los partidos a su izquierda, sobrevive con negociaciones y equilibrios permanentes con sus socios en el parlamento, con Bruselas y con el presidente de la República. Navegando contra el viento a ritmo de *andante moderato*, la aprobación de su segundo presupuesto general para 2017 (con menos resistencias de Bruselas) y el registro de crecimiento real de la economía con el aumento del PIB para el tercer trimestre, sella este novedoso ciclo político, en contra de todos los vaticinios, por lo menos, hasta las elecciones locales de otoño de 2017.

Eso mismo señaló el presidente de la República Marcelo Rebelo de Sousa –conservador de centro-derecha– que, al contrario que con la fragmentación de las legislativas, reúne un impresionante consenso y popularidad nacional. Popular, sin ser populista, el activismo *molto vivace* del presidente le mereció algunas críticas de “presidencializar” el sistema semipresidencial.

Si se mantiene su activismo y popularidad, la acentuación de la dimensión del Parlamento, tradicional en ciclos de gobiernos minoritarios, se puede matizar. El reto de asegurar la legislatura y la estabilidad gobernativa van a depender también de cómo el presidente afronte su papel de garante de la estabilidad política en ciclos de cohabitación.

Entre la acentuación del *andante* del Gobierno de António Costa o del *vivace* del presidente Marcelo Rebelo de Sousa, la melodía de la segunda parte de la legislatura queda por definir. En ciclos de

gran polarización, de gobiernos frágiles y tiempos de profundos cambios en los paradigmas, no vendría mal, por fin, que el *terceto* Parlamento/Gobierno/presidente lograra interpretar un largo e insólito *adagio* en ritmo que favorezca la muy necesaria estabilidad política en el medio-largo plazo.

Análisis

El 26 de noviembre de 2016 hizo un año desde que el socialista António Costa tomó posesión como primer ministro del XXI Gobierno de Portugal. La solución gobernativa pone fin a la crisis política abierta por los resultados electorales de octubre del año pasado y abre una nueva sonata en la vida política portuguesa con ritmos bastante novedosos.

Preludio: crisis política en vivacísimo

El preludio, *vivacísimo*, estuvo marcado por la crisis económica (financiera global y de la deuda de la Eurozona) y por la aplicación de las medidas del rescate financiero de la denominada Troika (Comisión, BCE y FMI) desde 2011. Sus huellas socio-políticas se reflejaron en los resultados electorales, traduciéndose en una sociedad profundamente dividida y en el aumento de la polarización de los partidos

en el Parlamento, donde se reforzaron los partidos anti-austeridad (sobre todo el *Bloco de Esquerda* –cercano a Podemos y Syriza–). Esto supuso la consecuente dificultad de lograr coaliciones de gobierno estables. En contra de la tradición de permitir que gobierne el partido ganador de las elecciones, la coalición de centro-derecha (Partido Social Demócrata y Centro Demócrata Social-Popular, PSD-CDS) cayó en el Parlamento a los 11 días por la aprobación de una moción de censura de los partidos de izquierda. Una coincidencia circunstancial y temporal impidió constitucionalmente al presidente disolver el Parlamento y convocar nuevas elecciones. Los socialistas, el segundo partido más votado, formaron un gobierno minoritario con acuerdos de respaldo parlamentario de mínimo común denominador, negociados por separado, con los partidos a su izquierda. Se excluyeron las cuestiones polémicas, como la pertenencia a la OTAN y la posición en la UE. Tampoco se garantizó el apoyo para aprobar los Presupuestos Generales o evitar futuras mociones de censura. Por lo tanto, se hizo necesario un intercambio de información y negociación permanente política-a-política entre el Gobierno y cada uno de sus socios.



La solución gobernativa pone fin a la crisis política abierta por los resultados electorales de octubre del año pasado y abre una nueva sonata en la vida política portuguesa con ritmos bastante novedosos.

El Gobierno del socialista António Costa, *andante moderato*

La supervivencia del Gobierno –como el futuro del Partido Socialista– depende así de una permanente concertación y legitimación por resultados a nivel interno y en la UE: resultados económicos de crecimiento e inversiones; resultados en el control del déficit; estabilización del sistema bancario; y, a la vez, que se recuperen los ingresos de las familias (salarios de funcionarios públicos y pensiones) por compromiso con sus socios en el Parlamento.

El Gobierno tiene que construir consensos permanentes y superar los desafíos de la triangulación: socios del Parlamento y vigilancia presidencial y de la UE. Estas dialécticas no dejan avanzar más que a ritmo de *andante moderato*. Al inicio del mandato, en diciembre de 2015, con la oposición de sus socios en el Parlamento, aprobó el presupuesto rectificativo de 2015 para soportar el agujero financiero de la banca (BANIF) por un valor de 2.25 millones de euros. Fue una herencia del anterior Ejecutivo, que garantizó su aprobación con la abstención. Más recientemente, el plan de recapitalización del banco público Caixa Geral de Depósitos pasó el duro escrutinio de Bruselas relativo a las ayudas de Estado, mereció las dudas iniciales del presidente de la República y sigue agitando a sus socios en el Parlamento y la agenda política. Las negociaciones con Bruselas para el visto bueno de los Presupuestos Generales, sobre todo el de 2016, con la exigencia de medidas adicionales de 2.000 millones de euros y el Programa

de Estabilidad 2015-2019. El perdón de Bruselas por el déficit excesivo ha sido muy bien capitalizado por el Ejecutivo a su favor, aunque le haya valido un enfrentamiento directo con el ministro de Finanzas alemán, Wolfgang Schäuble, recordando que las desconfianzas no habían desaparecido del todo. Sin embargo, este tema se eclipsó con la candidatura y elección de António Guterres como secretario general de la ONU que generó un frente y movilización nacional por parte de todos los cuadrantes políticos e instituciones.

Y así, navegando contra el viento, el Gobierno de António Costa ha logrado sobrevivir a su primer año con la aprobación de su segundo Presupuesto General el pasado 4 de noviembre. El registro de crecimiento real de la economía en el 0,8 % y el aumento del Producto Interior Bruto del 1,6% (tercer trimestre) sella el primer año de gracia de la actual solución gubernativa, conocida por *geringonça* (“artilugio”), un apodo del viceministro de la anterior coalición de gobierno, el conservador-popular Paulo Portas.

La incertidumbre sobre el éxito de una solución gubernativa que nunca antes había sido probada en el original sistema político portugués ha suscitado fundadas dudas sobre su operatividad y, sobre todo, estabilidad. En contra de todos los vaticinios, sin embargo, el actual ciclo político tiene buenas perspectivas de mantenerse a corto-medio plazo e incluso de cumplir la legislatura en 2019. Este es el objetivo del Gobierno, y al parecer también



La agenda internacional del presidente Marcelo Rebelo de Sousa marca bien las prioridades de la política exterior de Portugal.

la comparten sus socios en el Parlamento, lo que aleja la posibilidad de la caída del Gobierno por aprobación de una moción de censura.

El reto es saber si, superadas las primeras desconfianzas y acomodados los ánimos, en los tres años que quedan de legislatura, esta solución de gobierno de equilibrios inestables pasa del *andante* al *allegro* y logra implementar políticas de calado estructural de medio-largo plazo en áreas como la educación, la gobernanza económica y la reforma administrativa del Estado.

El presidente Marcelo Rebelo de Sousa, *allegro molto vivace*

Al contrario que la polarización de las elecciones legislativas, Marcelo Rebelo de Sousa “el profesor Marcelo” –como le gusta ser conocido– ha logrado un amplísimo consenso nacional y gana las elecciones presidenciales en todas las circunscripciones electorales, a la primera vuelta, con el 52% de los escaños. Su actuación como presidente registra una imbatible popularidad del orden de 70%.

En sus ocho meses de presidencia, los portugueses se van acostumbrando a su estilo muy personal y apariciones públicas casi diarias. En sus primeros 100 días de gobierno, sólo estuvo 19 días en silencio. Sus constantes comunicaciones van desde la situación en la UE, la crisis de la banca portuguesa y la muerte de Leonard Cohen y, a veces, no se distinguen mucho del estilo didáctico del profesor y comentador político. Su extensa agenda abarca desde la reseñable condecoración a la conserje portuguesa de Paris, que contó con la presencia del presidente Hollande, hasta las visitas a municipios y ciudades portuguesas en el marco de lo que designó “Portugal próximo” –con vistas a una necesaria reforma administrativa del Estado en torno a la descentralización – o los registros mediáticos, como invitar a Mario Draghi a participar en el primero Consejo de Estado y haber sido recibido por Fidel Castro en su paso por Cuba.

Su agenda internacional marca bien las prioridades de la política exterior portuguesa. La primera visita oficial la dedicó a los Reyes de España, que la

correspondieron a finales de noviembre. Se reunió con el presidente Hollande, que también devolvió la visita; viajó a Alemania para sensibilizar a la canciller Angela Merkel acerca de la “injusticia” de las multas. Estuvo en el Parlamento Europeo, visitó varios países africanos del mundo lusófono y de América Latina. Afirmó el diario *El País* que en seis meses el presidente “Marcelo” había departido con más dirigentes internacionales que Rajoy y Rodríguez Zapatero juntos en sus años de gobierno.

En todas las visitas la diplomacia económica estuvo en la agenda y se prestó especial atención a las comunidades portuguesas en los países visitados. El presidente tiene la determinación de dignificar la imagen y restaurar la confianza en el país al tiempo que pacifica una sociedad profundamente dividida. Con un tempo *allegro molto vivace* el reto del presidente es reforzar la autoestima (normalmente baja) de Portugal y de los portugueses en torno a la (re) construcción de una idea de “Portugalidad” que sirva de base a un gran consenso nacional, como un presidente-rey, en la expresión tomada del filósofo Agostinho da Silva (1906-1994).

Popular, sin ser populista pero pudiendo serlo, el presidente –en las antípodas de su antecesor–, es un comunicador nato, cercano, afectuoso, informal e hiperactivo, de carácter y fiel a su promesa electoral. Sus índices de popularidad y el consenso a su alrededor le dan un amplio margen de maniobra en el ejercicio de sus amplios poderes presidenciales de árbitro y moderador. Su perfil democrático intachable, el profundo respeto por las instituciones y el sentido de deber patriótico le alejan claramente de las actuaciones “populistas” que se vienen fortaleciendo en Europa y asumen ahora su máxima expresión en EEUU con la elección de Donald Trump como presidente.

Pese a todo, algunos analistas empiezan a afirmar que el presidente Marcelo Rebelo de Sousa está cambiando la naturaleza de las funciones del presidente de la República, dándole un giro hacia el “presidencialismo”, favorecido por la debilidad del actual Gobierno. Sus vetos políticos a dos actos legislativos –madres de alquiler y una ley que impedía la participación privada en las empresas de transporte público– son

El presidente tiene la determinación de dignificar la imagen y restaurar la confianza en el país al tiempo que pacifica una sociedad profundamente dividida.





La cohabitación con el Gobierno se traduce en un diálogo franco, amistoso y de respeto institucional bastante positivo a favor de la estabilidad política del país.

de cariz marcadamente ideológico y no pueden dejar de ser entendidos como la expresión de su presidencialismo activo y de afirmación de una orientación política de moderación al centro.

La cohabitación hasta las elecciones locales en 2017, allegro moderato

La cohabitación con el Gobierno se traduce en un diálogo franco, amistoso y de respeto institucional bastante positivo a favor de la estabilidad política del país. Asume ritmo de un *allegro moderato* ya que el presidente, en su papel de agente “pacificador de la sociedad portuguesa”, tampoco pasa un cheque en blanco al Gobierno, cuestionando abiertamente, por ejemplo, su “optimismo” respecto de sus opciones económicas y de crecimiento. Según afirmación del mismo presidente, la prueba del período de gracia serán las elecciones locales de otoño de 2017, no por previsión de grandes cambios en el panorama electoral sino porque se podrían añadir nuevos elementos a tener en cuenta en el equilibrio del poder.

Estas elecciones ocurrirán casi en simultáneo con la preparación del Presupuesto General de 2018. Seguramente el debate se contaminará del ambiente electoral y la consecuente acentuación de las diferencias entre los partidos. Los resultados electorales también medirán los beneficios o los costes de los partidos participantes en la actual solución gobernativa. Finalmente, un probable cambio de liderazgo en el principal partido de la oposición, el PSD – en el congreso previsto para después de las elecciones (abril de 2018)–, abrirá nuevas perspectivas para las legislativas de 2019.

Perspectivas de futuro: el sistema semipresidencial en busca de un adagio

Todos los escenarios están, así, abiertos. Un escenario de polarización que refuerce el actual ciclo favorecerá la parlamentarización del sistema político, con gobiernos minoritarios de socialistas o social-demócratas y sus respectivos apoyos, a la izquierda y la derecha. Una gran coalición al centro entre los socialistas y social-

demócratas tampoco es algo desconocido en el sistema portugués. El denominado “Bloque Central” de los años 80 sería una solución que, de ser posible por un cambio en el liderazgo del PSD, podría ser apoyada por el presidente en aras de la defensa de un gran consenso nacional. La recuperación de mayorías estables con la formación de gobiernos fuertes, de momento, se aleja más del horizonte, aunque no es imposible con una progresiva estabilización social post crisis. Pese a la volatilidad de los sondeos de intención de voto, en noviembre, por primera vez desde hace un año, los socialistas lograron las mismas intenciones de voto que la coalición de los partidos de centro derecha (PSD-CDS), a un 37%, en franca acentuación de la bipolarización política.

Por el momento, el Gobierno socialista defiende que “en equipo ganador no se toca” pero tampoco cierra puertas y se mantiene abierto a nuevas alianzas. Un cambio de liderazgo en el PSD no sólo puede reforzar la presente bipolarización entre derecha e izquierda sino cambiar el tablero parlamentario a favor de uno de ellos.

Si el actual ciclo político de gobiernos débiles y de favorecimiento de la dimensión parlamentaria se repite más allá de una legislatura, se desarrollarán prerrogativas constitucionales de salvaguarda de la formación y supervivencia de gobiernos minoritarios, de forma inédita. La única vez en la historia de la democracia portuguesa en que un gobierno minoritario cumplió su mandato fue en 1995 con el primer gobierno del socialista António Guterres. Por aquel entonces, el escenario era bastante menos fragmentario –los socialistas habían obtenido 112 de los 116 escaños necesarios para la mayoría, frente a los 86 ahora obtenidos por Costa–. Por otra parte, una década de gobiernos mayoritarios del PSD con Cavaco Silva había vaciado la capacidad de liderazgo del partido, que sólo se recuperó en 2002 con Durão Barroso. En los seis años siguientes al primer Gobierno de Guterres, el país vivió años de inestabilidad (tres gobiernos en seis años) hasta que en 2005 el socialista José Sócrates confirmó la tendencia iniciada con Cavaco Silva de gobiernos mayoritarios y primeros ministros fuertes: la “gubernamentalización del parlamento”.

La recuperación de mayorías estables con la formación de gobiernos fuertes, de momento, se aleja más del horizonte, aunque no es imposible.



Este giro hacia el “parlamentarismo” se puede mitigar por la actuación del presidente de la República en la triangulación típica de los sistemas semipresidenciales entre presidente, Parlamento y Gobierno. En el sistema de gobierno portugués, la actuación del presidente varía en función de coyunturas de cohabitación o confluencia con la mayoría parlamentaria; su perfil más o menos intervencionista y, sobre todo, la existencia o no de una mayoría absoluta y homogénea de apoyo al Gobierno.

Si el presidente Marcelo Rebelo de Sousa mantiene sus índices de popularidad y su perfil “presidencial” muy activo, puede matizar la tradición de la predominancia parlamentaria en ciclos de gobiernos minoritarios (Cavaco Silva en 1985, Guterres en 1995 y Sócrates en 2009). Todo depende de cómo el presidente afronte su papel de moderador y promotor de la unidad y estabilidad política en el presente ciclo de cohabitación con la izquierda: si va asumir el papel de regulador “crítico” (como Sampaio y Cavaco) o incluso de contrapoder (como Soares).

Conclusiones

Tras la crisis política portuguesa, la solución de gobierno minoritario del socialista António Costa abre un nuevo y novedoso ciclo político en Portugal y sobrevive a su primer año de gobierno con negociaciones y equilibrios permanentes con sus socios en el Parlamento, con Bruselas y con el presidente de la República. En contra de todas las expectativas, tiene buenas perspectivas de mantenerse, por lo menos, hasta las elecciones locales de otoño de 2017. Estas elecciones marcarán el ritmo de los últimos dos años de la legislatura y del ciclo político. Al estilo de las sonatas, se podrá acentuar el *andante* del Gobierno de Costa o el *vivace* del presidente Marcelo Rebelo de Sousa. El tiempo lo dirá, pero en tiempos de profundos cambios en los paradigmas, no vendría mal que se cumpliera la legislatura y el *terceto* Parlamento, Gobierno y presidente lograra, por fin, interpretar un largo e insólito *adagio*, en tonos de madurez democrática a favor de una estabilidad política y de políticas para el medio y largo plazo.

Climate change in COP 22: irreversibility of action and rulebook development despite the elephant in the room

Lara Lázaro-Touza

The design of the Paris Agreement set the stage for a technical meeting in COP 22 but the stakes were raised in the aftermath of the US election. The rapid entry into force of the Paris Agreement has accelerated the development of the Paris rulebook that is expected to be finalised in 2018. Implementation, increased ambition and a just transition are the pending tasks in the minds of negotiators amid statements of the irreversibility of climate action.

Summary

Since the adoption of the Paris Agreement the world of climate politics and policies has experienced a year of accelerated change. Scientific data on ever-increasing temperatures, evidence of our limited mitigation, adaptation and finance actions, a rapidly changing energy landscape, the

UK vote to leave the EU, the adoption of the Kigali Amendment to the Montreal Protocol, the establishment of a Global Market- based Measure (GMBM) under the International Civil Aviation Organisation (ICAO), the entry into force of the Paris Agreement and the US elections have all kept the climate community busy prior to the climate meeting in Marrakech.

After the political climax in Paris, and given the design of the Paris Agreement, COP 22 was expected to be a technical meeting. Progress was indeed made as regards the initial understanding of countries' positions, processes and plans. And, for the first time after a big negotiating breakthrough such as that opened up by the Paris Agreement, there was no major backtracking or re-opening of the agreed text.

The unexpectedly fast entry into force of the Paris Agreement has led to an accelerated roadmap for the development of the Paris rulebook that will govern international climate action in the post Kyoto-Protocol era. Hence,

the transitional period from ratification to implementation and rule development will be necessarily short. Some may argue that excessively so, as agreeing on the entire set of rules for a permanent climate governance system is likely to be a complex endeavour that could benefit from a longer development timeframe.

Other interesting developments announced at the Marrakech climate meeting, aside from the political declaration (the Marrakech Action Proclamation for our Climate and Sustainable Development) include: the Partnership for Global Climate Action that seeks to engage Parties and non-Parties in pre-2020 action (in the absence of a Doha Amendment entry into force); the 2050 Pathways Platform to foster the development of deep decarbonisation initiatives across sectors; and the Climate Vulnerable Forum Vision, where 48 climate vulnerable developing countries from Africa, Asia, the Caribbean, Latin America and the Pacific have pledged to go 100% renewable. Finally, there is a joint declaration to develop a Roadmap for Sustainable Electricity Trade between Morocco, Portugal, Spain, France and Germany.

Analysis Context

This section will discuss the contextual factors that preceded COP 22 in Marrakech. These include: the scientific data available as regards climate change; the insufficient advances in mitigation commitments compared to our 2°C benchmark as well as our insufficient adaptation finance efforts;

a brief reflection on the changing narrative of the economics of climate change since the publication of the Stern Review 10 years ago; advances in the competitiveness and deployment of renewable energy; unforeseen political events; citizen views on climate change; and climate and related agreements since the adoption of the Paris Agreement.

(1) Science

Scientific information regarding climate change in 2016 has not been positive. In July NASA reported that the first six months of the year had been the hottest on record since 1880. Additionally, Arctic sea ice had reached its lowest extent for five out of the six first months in 2016 since records began in 1979 (NASA, 2016). By mid-November the Washington Post reported that Arctic scientists were warning that mean temperatures in that area were a staggering 20°C warmer than usual (Mooney & Samenow, 2016). These and other (more contested and alarming) findings (see Hansen et al., 2016) come after the Intergovernmental Panel on Climate Change, IPCC's Fifth Assessment report that warned that climate change is unequivocal, with a clear anthropogenic component and already affecting humans and ecosystems alike (IPCC, 2014).

(2) Commitments and gaps: mitigation and adaptation finance

In terms of progress made towards our temperature goal, the United Nations Environmental Program (UNEP) emissions gap reports have been telling us since 2010

that there is a wide and non-diminishing gap¹ between our commitments and a pathway consistent with a 2°C target (see UNEP, 2010; UNEP, 2011; UNEP, 2013; UNEP, 2014; UNEP, 2015; and UNEP, 2016b). In fact, the 2016 Emission Gap Report (UNEP, 2016b) warns that climate action both pre-2020 and pre-2030 has to be significantly ramped up to meet our goals. This is so because full implementation of the INDCs will overshoot our ‘well below’ 2°C by over one degree centigrade (UNEP, 2016b).

As regards action to bridge the emissions gap, the latest UNEP report recommends further improvements in energy efficiency in the building, transport and industrial sectors. In the building sector, building energy codes and energy certificates are recommended. At an industry level the adoption of energy management systems and standards should be pursued. On the transport front the report focuses on improving vehicle efficiency, promoting electric mobility² and improving logistics.

Additionally, UNEP (2016b) underlines that despite the added complexity of including non-state actors in the calculations (due to the uncertainty about the additionality of their actions, accounting concerns and questions regarding potential overlaps with actions by other institutions), their role is essential to achieve a low carbon transition. What is more, actions by non-state actors can additionally help mobilise policy makers towards the implementation of increasingly ambitious climate policies.

Key to the lasting engagement of developing countries in the fight against climate change is the availability of climate finance. In fact, many of the NDCs are conditional (or contain conditionality clauses) on the availability of finance in their commitments. To help evaluate the adaptation aspect of finance, the second iteration of the Adaptation Finance Gap Report (UNEP, 2016c) analyses adaptation costs, the finance available to cover these costs and the gap between the two. Despite the need for further information and despite the various methods used to account for adaptation costs, the report offers a range of adaptation cost estimates based on existing studies. These adaptation costs range from US\$140 billion to US\$300 billion by 2030 and from US\$280 billion to US\$500 billion in 2050. Total adaptation finance amounted to US\$25 billion in 2014. UNEP (2016c) estimates that avoiding the adaptation gap in 2030 would require multiplying available finance from developed to developing countries by six to 13 in 2030 and by 12 to 22 in 2050.

(3) Economics: from costs to opportunities

As for the economics of climate change, 2016 marks the 10th anniversary of the release of the Stern Review. As Lord Stern recently stated (see Stern, 2016, and Stern, 2006), the key messages, that have arguably stood the test of time, were:

- Climate change is a global threat, affecting the poor and most vulnerable disproportionately.
- Climate change is the largest externality

¹ The emissions gap for 2030 is currently 12GtCO₂e to 14 GtCO₂e for 2°C scenarios and 3 GtCO₂e larger for 1.5°C scenarios according to UNEP (2016b).

² For instance, Canada, China, France, Japan, Norway, Sweden, the UK and the US announced their pledges to increase electric vehicles in government fleets through the Government Fleet Declaration during COP 22.

(market failure) we have ever experienced but there is still time for tackling the problem before the worst consequences hit.

- The cost of inaction significantly exceeds the cost of action³ although large uncertainties existed as regards these costs at the time the Stern Review was released.
- Prompt action is strongly recommended.
- Policies can yield promising results, especially if concerted global climate action is forthcoming.
- Proactive adaptation should be considered as a priority given the inevitability of the consequences of the change in climate already built into the system.

After the academic debates on the results of the Stern Review (Tol & Yohe, 2006; Carter et al., 2006; Byatt et al., 2006; Nordhaus, 2007; and Dietz, Hope, Stern & Zenghelis, 2007) and the subsequent analyses on model limitations (Stern, 2013), uncertainties and fat-tail probability distributions of climate damages –plus the limits these may imply for the use of cost benefit analysis (Weitzman 2009, 2010; and Pyndick, 2011)– the economic narrative on the reasons for climate action (see Dell. et al., 2011; Burke et al., 2015; and Wagner & Weitzman, 2015) strengthened in the public eye. This narrative also morphed from emphasising the cost of action versus inaction into emphasising the opportunities of climate action, while

acknowledging some additional upfront investment costs will exist and institutional barriers will have to be addressed. This has been particularly so since the publication of the New Climate Economy Report (GCEC, 2014, 2015 and 2016).

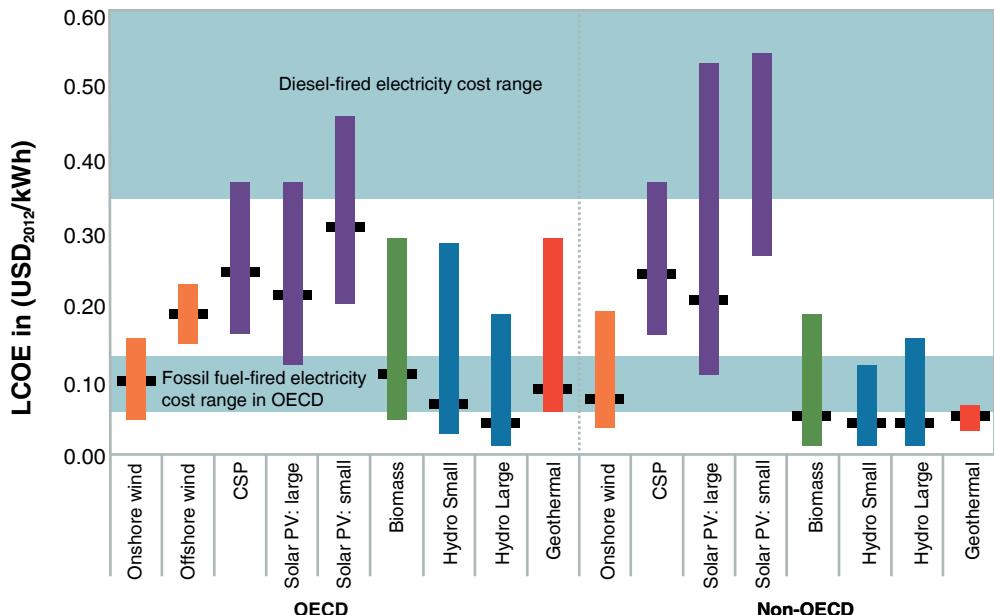
(4) Energy: renewable electricity and e-transport?

As the energy sector is key in the transition to a low carbon economy,⁴ developments in the costs of renewables are important to watch. According to the International Renewable Energy Agency (IRENA) the Levelised Cost of Electricity (LCOE) produced from renewable sources both in OECD and in non-OECD countries is lower (on average) than producing electricity from diesel. The same holds true for electricity produced from onshore wind, biomass, hydropower and geothermal energy vis-à-vis electricity produced using other fossil fuels (IRENA, 2014). In fact, in some locations hydropower and geothermal are the cheapest sources for electricity production (see Figure 1). Bloomberg New Energy Finance (2016) expects that electricity produced from wind and solar will become cost competitive across a large number of countries and in terms of deployment, since 2013 there is more power installed from renewable energy sources than from fossil fuel sources.

3 Provided assumptions on ethics and discount rates were aligned with the choices made in the Stern Review.

4 Two thirds of greenhouse gas emissions come from the energy sector and 87% of global primary energy comes from the use of fossil fuels (IEA, 2015).

Figure 1. LCOE (weighted average and range)



Source: IRENA (2014), p. 62.

Other sectors such as transport⁵ are key in decarbonising the economy. In fact, the International Energy Agency IEA (2016) recently stated that in order to meet their 2°C scenario (2DS), there was a need to reach 10% of global penetration of electric vehicles (EVs) in 2030 and over 40% (1 billion light duty vehicles, LDVs) in 2050 up from 0.1% today in a market with a predominantly Chinese, Norwegian and Dutch demand (IEA, 2016). Infrastructure,⁶ cost and institutional barriers are yet to be tackled in earnest for such a significant uptake. Policies guided towards pushing the uptake of electric cars and vans en masse (such as reducing taxes or providing subsidies to electric vehicles, ensuring every new

building has plugs for e-cars or making use of command and control regulations to avoid the most polluting cars entering city centres to mitigate air pollution problems) can nudge consumers towards low CO₂ vehicles when an alternative to public transport is needed.

(5) Politics: surprise, surprise

As regards politics, 2016 has been a year of surprises for climate change. The vote to leave the EU by the UK was unexpected and it is arguably too early to discern the consequences for EU climate policies. Despite the small contribution of the UK to world emissions (1.3%), its potential divorce from the EU could imply that the Europeans will lose of one of their most skilful climate

5 See for example the case of Spain in Deloitte (2016).

6 Note that some analysts believe EVs might become cost competitive vis-à-vis vehicles powered by internal combustion engines (ICE) in a decade (IEA, 2016).

negotiators in the international arena. It could also mean a weakening of the EU's internal climate ambition due to the relative strengthening of less ambitious member states such as Poland.

The European Emission Trading System (one of Europe's flagship climate initiatives that has been strongly supported by the UK) could be affected by Brexit should the UK decide to operate a separate Emissions Trading System (ETS) or if the UK and the EU end up de-linking and re-linking their emission trading systems. European energy efficiency and renewable ambition could, however, be raised in the absence of the UK that has been less ambitious than other member states. British-inspired calls for cutting EU red tape could be softened if article 50 is finally invoked, appeasing concerns regarding a possible weakening of European environmental standards.

On the other side of the Atlantic, America's election of Donald Trump as its 45th President again caught the world off guard. Given the strident campaign rhetoric regarding climate change, dubbed a hoax made in China to reduce America's competitiveness by the President-elect, the first reaction of the international climate-change policy community after the elections could be described as one of shock and concern. It also inevitably raised the stakes of COP 22 and prompted a political declaration by world leaders regarding their steadfast determination to pursue decisive climate action.

In the aftermath of the US elections, the issue was not only about getting the first truly global climate agreement to work, the fight was, once again, to keep global climate multilateralism alive. The first test for the Paris Agreement has come early on in its life. However, both the design of the agreement (based on countries' self-interest and inclusive of non-state actors) and the resolve of major emitters including China and India, as well as emerging climate leaders –such as the High Ambition Coalition or the Climate Vulnerable Forum– seem to have helped us pass this test.

As for the consequences of a Trump Presidency in the US on climate change the jury is still out. If he abides by his campaign promises, President Trump will pull out of the international climate regime. This drastic step would take one year if he were to decide to withdraw from the United Nations Framework Convention on Climate Change (UNFCCC), leaving the US as the only major power in the world outside the global climate-change framework of action. If Trump decided instead to withdraw from the Paris Agreement, article 28 states that this would take three years after entry into force of the agreement and one year after the notification of withdrawal has been deposited. If this were the route taken, the US withdrawal would come as Trump's term in office ends.

Other actions announced by Trump could, however, be as damaging as a withdrawal from the Paris Agreement, or even more damaging. Trump could, for instance, cut domestic funding for climate research. America is a powerhouse in terms of climate analyses and this would damage international understanding of the phenomenon. Trump could fail to honour America's financial commitments towards the international community (ie, US\$ 3 billion, Green Climate Fund, 2016) thereby increasing tensions between developed and developing countries regarding climate finance. Trump's replacement of Judge Scalia could undermine the Clean Power Plan, one of the key pieces of climate legislation of the Obama Administration, which seeks to reduce GHG emissions from power plants by 32% in 2030 compared with 2005 levels. These, plus the recent appointment of Myron Ebell, climate-change denier and contrarian to the Clean Power Plan, to run the Environmental Protection Agency transition team are indeed a cause for concern.

Not all is lost though. The economic case for climate action is growing (GCEC, 2016; and The Economist, 2016) and if Trump wants to make America great again the clean tech and renewable energy sectors can provide the country with growth, jobs and a competitive edge in the next wave of innovation (Wilenius & Kurki, 2012). Additionally, the Federal government, though

important, is not the only piece of the climate puzzle in the US. Action at the state and city levels is likely to continue apace (Hultman, 2016).

(6) Citizens

As regards global citizen views on climate change, the survey conducted in 2015 called World Wide Views⁷ on Climate and Energy shows that 78% of respondents were very concerned about climate change. In line with the above discussion regarding the economics of climate change, two thirds of respondents see climate policies as an opportunity to improve the quality of life and 63% said they would support all the necessary policies for limiting temperature increases by 2°C. Respondents were also overwhelmingly in favour of the use of economic instruments such as taxes to implement climate policies, although citizens in the US, China and Russia were less in favour of CO2 taxation (Danish Board of Technology Foundation, Missions Publiques and the French National Commission for Public Debate, 2015).

Of potential interest to Trump, according to a survey conducted by Yale University in March 2016, 70% of Americans believe climate change is happening, with 58% being at least somewhat worried about climate change and 61% of respondents supporting climate action by the US independently of what other countries do (Leiserowitz et al., 2016).

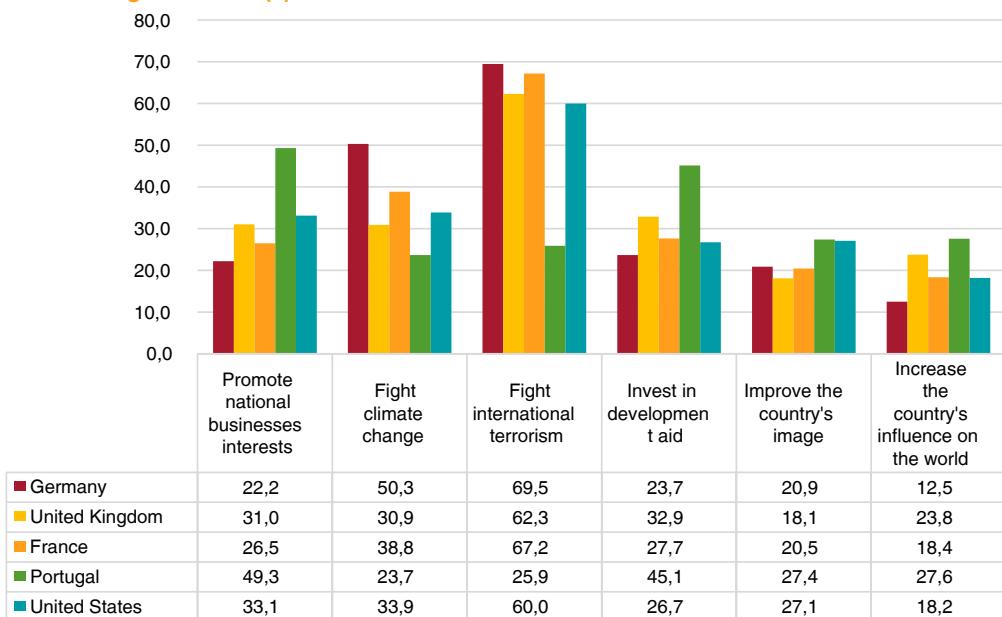
⁷ Note that the sample was 10,000 people across 76 countries who were given information about climate change prior to the survey; they had time to reflect on the information provided and they debated among themselves before answering questions about climate change.

In terms of foreign policy, climate change is an area governments should address as one of their top priorities, according to citizens, at least in some countries. In two recent surveys conducted by the Elcano Royal Institute in 2016, respondents across 10 different countries were asked to choose the first, second and third foreign-policy priorities for their governments. Once they responded the question, an index was calculated to compound their preferences. According to this index, respondents in Germany, France and the US stated that

the fight against climate change was their second foreign policy priority- the first being fighting international terrorism. The UK and Portugal placed climate change fourth and sixth in the index, respectively (see Figure 2).

For other countries in which the option of investing in development aid was not included (Colombia, Peru, Morocco, China and India) the results indicate that it is only in Latin American countries, Colombia and Peru, that the fight against climate

Figure 2. Foreign policy priorities in Germany, the UK, France, Portugal and the US (1), weighted index (2)



(1) Countries whose respondents were asked about six possible foreign policy goals.

(2) index = (most important * 1) + (second most important * 0,66) + (third most important * 0,33).

The value of the index for each of the priorities ranges from 0 to 100.

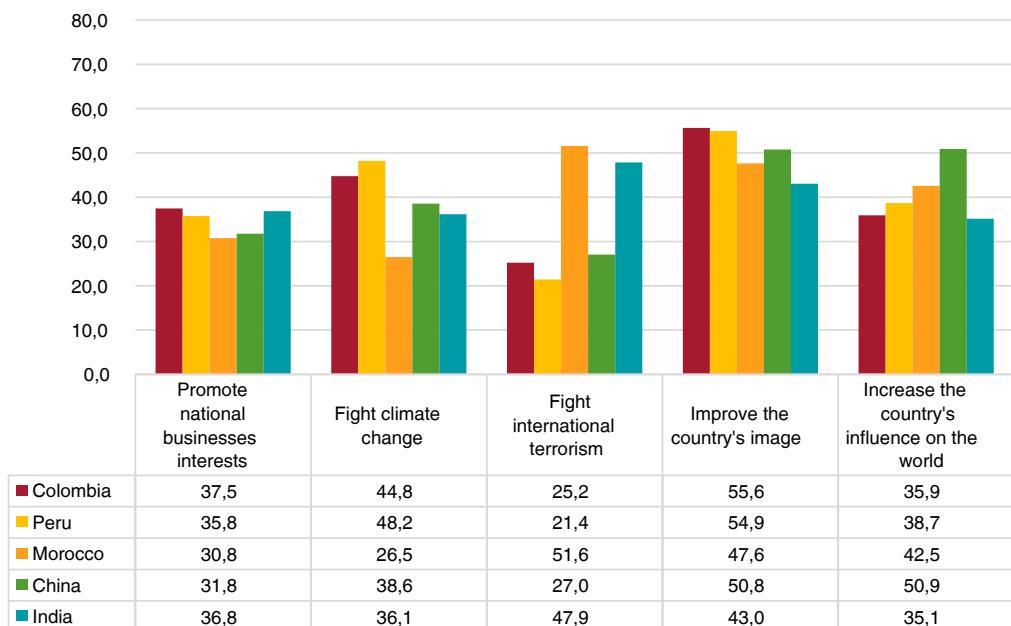
Source: Real Instituto Elcano (2016a), Barómetro de la Imagen de España, nr 6.⁶

⁶ Note that the survey was conducted via Internet by Qindice. The fieldwork took place between 26 May and 9 June 2016. The sample amounted to 4,105 respondents (between 400 and 473 respondents depending on the country). Quota sampling was used for age, gender and location. The error margins vary from +/- 5% for countries with 400 interviews to +/- 4.6% for the country (Peru) where 473 surveys were completed, for a 95% confidence level and the most unfavourable case ($p = q = 0.5$). The age of respondents ranged from 18 to 70. For further details on the survey see Elcano Royal institute (2016a), p. 3-5.

change is considered the second most important foreign-policy priority –the first being improving the country's image–. In China, climate change is ranked third, after increasing the country's influence in the world and improving its image. Both of these top priorities could arguably be achieved, *inter alia*, by stepping up China's game in the global fight against climate change in the (expected) absence of national-level US leadership during the Trump era. As regards India, the results indicate that fighting

against climate change would come fourth in the index for foreign-policy priorities, just above increasing the country's influence on the world. For Morocco, and despite its COP 22 presidency starting just a few months after the survey was conducted, the fight against climate change was the last of the foreign policy priorities according to survey results (see Figure 3).

Figure 3. Foreign policy priorities in Colombia, Peru, Morocco, China and India (1), weighted index (2)



(1) Countries whose respondents were asked about five possible foreign policy goals.

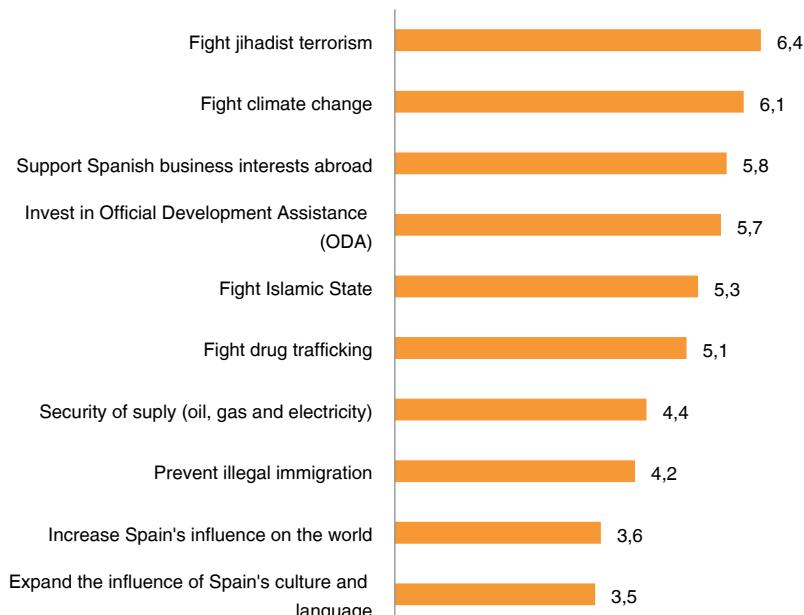
(2) index = (most important * 1) + (second most important * 0,66) + (third most important * 0,33).

The value of the index for each of the priorities ranges from 0 to 100.

Source: Real Instituto Elcano (2016a), Barómetro de la Imagen de España, nr 6.⁹

⁹ Ibid.

Figure 4. Top foreign-policy priorities for Spanish respondents



Source: Real Instituto Elcano (forthcoming).

Reflecting on what Spanish people consider their top foreign-policy priorities it is interesting to read the Elcano Royal Institute's forthcoming 38th survey (Barómetro del Real Instituto Elcano, BRIE). In this survey the index shows that respondents in Spain see the fight against climate change as the second most important foreign-policy priority after fighting jihadist terrorism¹⁰ (see Figure 4). In fact, Spanish citizens have ranked climate change as the second top foreign-policy priority in every survey since 2011 and consider climate change one of the greatest threats to Spain (Real Instituto Elcano,

forthcoming, 2016b, 2015 and 2013). The newly appointed government in Spain could reflect on the above data and continue engaging in international and national climate action, aligning its priorities with those of its citizens.

(7) The Paris Agreement and other climate-related agreements since 2015

The Paris Agreement was adopted on 12 December 2015. Its main goal, in line with the UNFCCC, is avoiding a dangerous interference with the climate system. In order to meet this goal the agreement seeks to limit global mean-temperature

¹⁰ The BRIE asked the question in a different format compared with the BIE and hence the results are not directly comparable. In the BRIE, respondents to the questionnaire were presented with a conjoint analysis-type question where they choose between pairs of alternatives. The analyses of results provided the ranking available in Figure 4.

increases to ‘well below’ 2°C (aspiring to 1.5°C) compared with pre-industrial levels. It also strives for a balance between emissions and absorption (removals by sinks such as forests) in the second half of the century, in line with the scientific warnings that stabilisation of temperature requires gradually reducing emissions to zero (Thomas et al., 2016).

The Paris Agreement resorts to a hybrid system to achieve its goals. The bottom-up process –embedded in global climate governance since the Copenhagen Accords– requires Parties to periodically present national commitments¹¹ for curbing greenhouse gases (GHGs) that are to be increasingly ambitious. The top-down approach entails both a periodic review of the progress made (via the all-important transparency mechanism) and guidance to achieve the above stated goals (Stavins, 2015). Market and non-market mechanisms have also been enshrined in the Paris Agreement as additional instruments to nudge the low carbon transition. Moving away from the Kyoto-style penalty system for non-compliance, Paris hopes to engage countries in increasing cooperation that is in the Parties’ self-interest, expressed through their national commitments.

In order to enable developing countries to meet their commitments, the accompanying

decision to the Paris Agreement stresses the need for scaling up finance (to the tune of US\$ 100 billion annually by 2020, echoing the Copenhagen Accord, and above that amount after 2025). Technology, capacity building and increasing adaptation capacity are further pillars of the accord.¹²

This new landmark global framework for climate action was to enter into force 30 days after 55 Parties, amounting to 55% of world GHG emissions, deposited their instrument of ratification, acceptance or approval. China and the US ratified ahead of the G-20 meeting in September 2016, putting pressure on the EU to do so. When the EU, among others, ratified the Paris Agreement on 5 October, the double requirement for entry into force was achieved. Hence, on 4 November 2016 the Paris Agreement entered into force. This is quite an achievement that had been in the making since (at least) the diplomatic debacle of COP 15.¹³ Few expected the Paris Agreement to enter into force less than a year after its adoption. In fact, this is one of the fastest entries into force within the international agreements realm and by far the fastest of any climate-change treaty.¹⁴ It therefore seems that the ‘spirit of Paris’ has survived a turbulent 2016.

Other international meetings have taken place –and agreements have been adopted–

¹¹ Commitments made by countries are called Intended Nationally Determined Contributions (INDCs) or Nationally Determined Contributions (NDCs) once the instrument of ratification, accession or approval has been deposited with the UNFCCC secretariat.

¹² For further information on the Paris Agreement and the accompanying decision see European Parliament (2016). For further analysis of the drivers of the Paris Agreement and the elements of this global climate agreement, see Clemencón (2016) and Lázaro-Touza (2016).

¹³ It could be argued that COP 15 in Copenhagen allowed the basic pillars of the Paris Agreement to be forged (Lázaro-Touza, 2010), despite comments to the contrary (see the discussion in Bodansky, 2010).

¹⁴ Note that the UNFCCC was adopted in May 1992 and took almost two years to enter into force (in March 1994). The Kyoto Protocol was adopted in December 1997 and entered into force after Russia’s ratification on 16 February 2005, over seven years later (UNFCCC, undated, a, b).

in 2016 that add to the great diplomatic success of the Paris Agreement and that, indeed, signal an unprecedented momentum in climate action, despite the election of Donald Trump in the US. These agreements include the Kigali Amendment of the Montreal Protocol and the Carbon Offsetting and Reduction Scheme for International Aviation (CORSIA).

The Montreal Protocol that entered into force in 1989 regulates the use and phasing out of substances that deplete the ozone layer. Many of these substances, such as hydrofluorocarbons (HFCs), are also powerful greenhouse gases. The Kigali Amendment of the Montreal Protocol adopted in 2016 has mandated a phase-down of HFCs for developed countries starting in 2019 (UNEP, 2016a). Developing countries will have a longer time frame for reducing consumption of HFCs (2024 or 2028 depending on the country). By 2040 the goal is to limit consumption to 15% to 20% of countries' baselines. The Kigali amendment has been widely praised as a very positive development for climate action, with announcements that claim that it could even prevent 0,5°C of global warming. Climate experts caution against excessive optimism as some of the effects of phasing out HFCs might have already been accounted for within the NDCs.

The aviation sector, currently responsible for 2% of global CO₂ emissions and one of the fastest in emissions growth, celebrated its 39th Assembly of International Civil

Aviation Organisation (ICAO). Governments, industries and other stakeholders agreed on a global market mechanism called Carbon Offsetting and Reduction Scheme for International Aviation (CORSIA). The mechanism's goal is to achieve carbon neutrality from 2020 onwards, based on carbon emissions in 2019-20, it is to be hoped without incentivising companies to unduly increase their emissions during that period. Despite having been criticised by countries such as India (for being unfair) as well as by NGOs (that blame the aviation industry for using offsets rather than abating), the decision by ICAO has been commended by some climate negotiators who believe that progress has been significant as this type of initiative was unthinkable just a few years ago.

Headline results from COP 22

Given the design of the Paris Agreement, with its five-year review cycles, facilitative dialogue in 2018, etc., COP 22 was never expected to be a meeting of grand political announcements and big agreements. In fact, as Pete Betts recently argued,¹⁵ according to the mantra of climate negotiators that 'nothing is agreed until everything is agreed', the complete rulebook for the Paris Agreement was not to be expected until at least 2018 (COP 24). Given this mantra and the results from COP 22, it seems that the package-deal approval approach will push ahead. This is so despite some less-developed countries wanting to adopt individual decisions concerning the Paris rulebook as soon as they are ready, that is,

¹⁵ Panel debate 'A year on from Paris: turning commitments into action'. Grantham Research Institute on Climate Change and the Environment. 24/XI/2016. Pete Betts is the Director, International Climate Change at the Department for Business, Energy and Industrial Strategy in the UK.

Figure 5. Summary of some headline results from Marrakech

Topic	Results and recommendations	Comments
Key meetings ¹⁶	COP 22 (UNFCCC). CMP 12 (Kyoto Protocol). CMA 1 (Paris Agreement).	The first meeting of the governing body of the Paris Agreement (CMA 1) took place and was adjourned until all countries could participate in the rulemaking process after ratification.
Mitigation	The diversity in the characteristics and specificity of NDCs resulted in calls for clarification to enhance transparency.	Countries dissented on the flexibility that should be allowed as regards commitments, timing, monitoring and reviews.
	The US, Mexico, Germany and Canada were the first countries to communicate their long-term decarbonisation strategies.	US target: reduce GHGs by 80% or more below 2005 levels by 2050. Mexico's target: reduce GHGs by 50% by 2050 below 2000 levels. Germany's target: reduce GHGs by 80% to 95% below 1990 levels by 2050. Canada's target: reduce GHGs by 80% in 2050 below 2005 levels.
Adaptation	The Adaptation Fund created under the Kyoto Protocol will continue serving the Paris Agreement in all likelihood. US\$81 million were pledged for the Adaptation Fund, beating its fundraising target for 2016. The report of the Adaptation Committee and a reviewed work plan for 2016-18 was presented. Next review of the Adaptation Committee will occur in COP 27.	Developing countries pushed for the Adaptation Fund to continue serving the Paris Agreement. As regards adaptation communications, effort recognition and analyses were the areas where COP 22 focused on. A shortfall in funds for the Adaptation Committee was noted.
Loss and damage	The first review of the Warsaw International Mechanism for Loss and Damage took place.	The review took place despite the short time available for it. Further guidance on strengthening the WIM is recommended. Periodic reviews are recommended, starting in 2019. The review will analyse the work and the long-term vision of WIM.
Capacity building	The terms of reference for the Paris Committee on Capacity-building (PCCB) were adopted. Work begins in 2017.	The goal is to address capacity building needs in developing countries, facilitating climate action.
Technology	The joint annual report of the Technology Executive Committee and the Climate Technology Centre and Network for 2016 was presented.	Linkages between the Technology Mechanism and the Financial Mechanism are encouraged to enhance mitigation and adaptation. The importance of finance in early stages of technology development is underlined.

Sources: UNFCCC (2016), C2es (2016), LSE (2016), ENB (2016), Lázaro-Touza & Atkinson (2013).

¹⁶ During COP 22 in Marrakech the following meetings took place: the 22nd session of the Conference of the Parties (COP 22), the 12th session of the Conference of the Parties serving as the meeting of the Parties to the Kyoto Protocol (CMP 12), and the 1st session of the Conference of the Parties serving as the meeting of the Parties to the Paris Agreement (CMA 1).

Topic	Results and recommendations	Comments
Finance	<p>The Australian/UK analysis of the Roadmap towards the US\$100 billion was presented and recognised.</p> <p>Developed countries agreed to continue to increase finance and a work program was agreed.</p> <p>The 2016 biennial assessment report emphasised the need to improve data collection, increase granularity of data, and improve tracking and reporting of climate finance.</p> <p>The initial strategic plan for the Green Climate Fund (GCF) was adopted.</p> <p>There is increasing support for climate-related financial risk disclosures to foster low carbon investments.</p> <p>The updated guidelines for the 6th review of the Financial Mechanism were adopted.</p>	<p>Finance is still one of the most contentious issues with developing countries unsatisfied with the level of funding disbursed by developed countries.</p> <p>Developing countries should enhance their institutional capacity to enable adequate reporting.</p> <p>There are gaps in the systematic collection of private climate finance data.</p> <p>Finance flows from developed countries to developing countries amounted to US\$25.4 billion in 2013 and US\$26.6 billion in 2014.</p> <p>Total average climate finance flows in 2013-14 amounted to US\$741 billion.</p> <p>Currently 70% of climate finance is allocated to mitigation. Further balance in the allocation of climate finance should be sought.</p> <p>There are significant costs of fund and project management (1%-12% of approved funding).</p> <p>The sixth review of the Financial Mechanism will be finalised in COP 23 (2017).</p>
Transparency	<p>The work programme is clearly guided by a common set of questions that all countries have to respond.</p>	<p>Diverging views were voiced regarding flexibility in transparency requirements between developed and developing countries. Further discussions are expected on this issue.</p>
Market and non-market instruments	<p>Market and non-market mechanisms were discussed. More significant advances were recorded as regards market-based mechanisms vis-à-vis non-market based instruments. Further submissions by Parties are expected.</p> <p>The potential use of economic instruments, such as fossil fuel subsidy reforms were tabled.</p>	<p>Avoiding double counting was discussed in the context of ensuring environmental integrity and avoiding past mistakes (eg, avoiding hot air).</p> <p>Discussions were held regarding whether to precisely define the concept of sustainable development.</p> <p>Avoiding fuzzy conceptualisations would arguably require clarifying whether a weak sustainability paradigm (substitutability of man-made capital for natural capital) or strong sustainability (requiring the preservation of certain forms of natural capital) should be pursued.</p>
Stocktake and compliance	<p>Consultations will continue on the organisation of the facilitative dialogue in COP 23.</p> <p>Procedural discussions took place as regards the first global stocktake.</p>	<p>Questions on how the compliance mechanism would work were raised.</p>

Sources: UNFCCC (2016), C2es (2016), LSE (2016), ENB (2016), Lázaro-Touza & Atkinson (2013).

without waiting for the entire Paris rulebook package to be agreed (ENB, 2016).

As regards the headline results in Marrakech, it can be argued that initial understanding of Party positioning, procedural advances in the Paris rulebook, plans and calls for submissions were the key outcomes of COP 22 (C2es, 2016). It is also worth noting that, according to Alina Averchenkova,¹⁷ contrary to previous COPs that succeeded the adoption of landmark climate agreements, there was no backtracking during COP 22, perhaps ironically due to the need to counteract the Trump effect. With the above considerations in mind some salient issues discussed in Marrakech are summarised in Figure 5.

Beyond the advances in procedural elements mentioned above, the key political declaration arising from COP 22 was the Marrakech Action Proclamation for our Climate and Sustainable Development. Of little practical substance, the proclamation is important because it reiterates the high-level political commitment to increasingly ambitious climate action that is mindful of asymmetric national circumstances. It also recognises the transition towards a low-carbon economy as an opportunity and encourages multi-stakeholder engagement in climate action. This recognition of climate action as an economic opportunity signals a paradigm change in the political narrative of climate change that arguably started 10 years ago with the publication of the Stern Review.

The results as regards the multi-level and multi-stakeholder engagement with the UNFCCC framework materialised in the Marrakech Partnership for Global Climate Action heralded by the Climate Champions Hakima el Haite and Laurence Tubiana. The goal of the initiative is to foster action and interaction between Parties and non-Parties (firms, subnational and local governments as well as NGOs and civil society organisations) prior to 2020. It calls for climate policy coherence (integration) in order to ensure effective cooperation.

Complementing the UNFCCC negotiations, the Marrakech Partnership for Global Climate Action seeks to help track non-Party actions, increase ambition, identify priorities and help exchange information and experiences. The initial topics the partnership will focus on include: land-use, oceans and coastal zones, water, human settlements, transport, energy and industry. Transverse issues will include gender, education, health and 'decent work'. In fact, the inclusion of the concept of a 'just transition' is seen by some negotiators, such as Emmanuel Guérin,¹⁸ as absolutely crucial to counteract phenomena of disenfranchisement of the population with the low carbon transition that will inevitably alter production and consumption systems. This is a topic requiring further academic and political attention if we are to ensure social appropriation of the low-carbon transition. The partnership will meet throughout the year as well as during the COP and will produce the Yearbook of Global Climate Action, containing

¹⁷ Panel debate 'A year on from Paris: turning commitments into action'. Grantham Research Institute on Climate Change and the Environment. 24/XI/2016. Alina Averchenkova is the Co-Head of Climate Policy at the Grantham Research Institute on Climate Change and the Environment at the London School of Economics.

¹⁸ Panel debate 'A year on from Paris: turning commitments into action'. Grantham Research Institute on Climate Change and the Environment, 24/XI/2016. Emmanuel Guérin is Special Advisor to the French Climate Ambassador, Laurence Tubiana; and Consultant, Children's Investment Fund Foundation.



During COP 22 the governments of Morocco, Germany, Portugal and Spain signed a joint declaration on the establishment of a Roadmap for Sustainable Electricity Trade between Morocco and the European Internal Energy Market.

information on policy options for decision-makers to consider.

Also under the aegis of the Climate Champions, the ‘2050 Pathways Platform’ was announced during COP 22. The platform’s goal is to foster the development of deep decarbonisation pathways so that the goal of carbon neutrality –balancing emissions and absorption capacity by sinks– is reached. This is to be achieved through the integration (‘mainstreaming’ in UN policy parlance) of climate-policy considerations across sectors.¹⁹

Another welcome development arising from Marrakech was the Climate Vulnerable Forum Vision, according to which 48 developing countries will strive to reach 100% renewable-energy production.

This group of countries can be seen as significantly pushing the current political ambition regarding climate change. The leadership void left by the US could be filled by these newly emerged leaders plus China and the High Ambition Coalition (including the EU) in a move à la 2001 when the US failed to ratify the Kyoto Protocol and the EU took the lead in global climate action.

Finally, during COP 22 the governments of Morocco, Germany, Portugal and Spain signed a joint declaration on the establishment of a Roadmap for Sustainable Electricity Trade between Morocco and the European Internal Energy Market. The declaration acknowledges that in order for the EU to meet its commitment to reach 27% of renewable energy consumption by 2030 and for Morocco to meet its commitment

¹⁹ According to the UNFCCC ‘22 countries have started or are about to start a process of preparing a 2050 pathway. Already 15 cities, through C40 and ICLEI, 17 states, regions and cities, through the Under2 coalition, and 196 businesses, through the We Mean Business Coalition and the Science Based Target initiative, are also committed’. Spain has not yet prepared a 2050 decarbonisation pathway but the region of Catalonia and several companies in Spain are already in this platform. These companies are: ACCIONA S.A., Correos (Grupo Sepi), FERROVIAL, Gamesa Corporación Tecnológica, S.A., Gas Natural SDG SA, Gestamp, Grupo Logista, Iberdrola SA, Inditex, Maessa and NH Hotel Group.

of producing 52% of its electricity from renewable energy sources by 2030, enhanced electricity market integration between the Middle East and North Africa (MENA) and Europe could be mutually beneficial. The effective implementation of this roadmap would also help in the integration of renewable electricity. The purpose of the roadmap is to identify and suggest ways to eliminate barriers to trade in sustainable electricity (EC, 2016). Signatories of the joint declaration have pledged to work on a Sustainable Electricity Trade Roadmap (SET Roadmap) and to work towards an agreement that could be ready for COP 23.

Conclusions

After a turbulent 2016, COP 22 –dubbed the ‘Action and Implementation COP– delivered a roadmap for operationalising the Paris rulebook in 2018. It also provided guidance on how to proceed for the successful development of the facilitative dialogue. Some progress was made in the analysis of positions regarding implementation and compliance, mitigation, adaptation, transparency and the global stocktake. And, as explained above, there were a host of initiatives from Party and non-Party actors that reiterated the momentum of climate action.

Some of the challenges that remain include the entry into force of the Doha Amendment

that establishes the second commitment period of the Kyoto Protocol that would increase ambition pre-2020. Developing domestic legislative frameworks to match NDCs and increasing ambition are still pending tasks. All of these, with a just transition in mind to help gain acceptance of low carbon strategies by citizens. In terms of expected hurdles, flexibility issues between developed and developing countries and allocation of responsibilities are expected to lead to disagreements in future meetings.

As regards the leadership void left by the US there are indications that the world, perhaps through the actions of newly emerged climate leaders (among others), will work à la 2001 when the EU performed a directional leadership role in the entry into force of the Kyoto Protocol after the US failed to ratify the agreement.

Should the world push ahead with its climate commitments, the case for decisive climate action is likely to be made based on the economics on transitioning to a low carbon future, the co-benefits of a decarbonised development model (Stern et al., 2016), better messaging and (sadly) increasing climate change experience, especially with extreme weather events (Dunlap et al., 2016).

References

- Bodansky, D. (2010), 'The Copenhagen Climate Change Conference: A Postmortem', *The American Journal of International Law*, vol. 104, nr 2, p. 230-240.
- Bloomberg New Energy Finance (BNEF) (2016), 'New Energy outlook 2016. Long-term projections of the global energy sector. Executive summary'.
- Burke, M., S.M. Hsiang & E. Miguel (2015), 'Global non-linear effect of temperature on economic production', *Nature*, nr 527, p. 235-239, DOI:10.1038/nature15725.
- Byatt, I. (2006), 'Part II: Economic Aspects', *World Economics*, vol. 7, nr 4, p. 199-232.
- Carter, R.M. et al. (2006), 'Part I: The Science', *World Economics*, vol. 7, nr 4, p. 165-198.
- C2es (2016), 'Outcomes of the U.N. Climate Change Conference in Marrakech. 22nd Session of the Conference of the Parties to the United Nations Framework Convention on Climate Change (COP 22). November 7-18, 2016', <http://www.c2es.org/docUploads/cop-22-marrakech-summary.pdf> (last accessed 24/XI/2016).
- Clemençon (2016), R. 'The Two Sides of the Paris Climate Agreement: Dismal Failure or Historic Breakthrough?', *Journal of Environment & Development*, vol. 25, p. 3-24.
- Danish Board of Technology Foundation, Missions Publiques & the French National Commission for Public Debate (2015), 'World Wide Views on Climate and Energy. From the world's citizens to the climate and energy policymakers and stakeholders', http://climateandenergy.wwviews.org/wp-content/uploads/2015/09/WWviews-Result-Report_english_low.pdf (last access 21/XI/2016).
- Deloitte (2016), 'Un modelo energético sostenible para España en 2050. Recomendaciones de política energética para la transición', https://www.sne.es/images/stories/recursos/actualidad/espana/2016/DELOITTE_Un_modelo_energetico_sostenible_para%20Espana_en_2050.pdf (last access 21/XI/2016).
- Dell, M. B.F. Jones & A. Olken (2012), 'Temperature shocks and economic growth: evidence from the last half century', *American Economic Journal: Macroeconomics*, vol. 4, nr 3, p. 66-95, <http://dx.doi.org/10.1257/mac.4.3.66>.
- Dietz, S., C. Hope, N. Stern & D. Zenghelis (2007), 'Reflections on the Stern Review (1), A Robust Case for Strong Action to Reduce the Risks of Climate Change', *World Economics*, vol. 8, nr 1, p. 121-168.
- Dunlap, R.E., A.M. McCright & J.H. Yarosh (2016), 'The Political Divide on Climate Change: Partisan Polarization Widens in the US', *Environment: Science and Policy for Sustainable Development*, vol. 58, nr 5, p. 4-23.

- European Commission (EC) (2016), 'Marrakech climate conference: world forging ahead on climate action. Press release', http://ec.europa.eu/rapid/press-release_IP-16-3841_en.htm (last accessed 5/XII/2016).
- Elcano Royal Institute (2016a), 'Barómetro de la imagen de España. 6^a oleada. Resultados de mayo-junio de 2016', http://www.realinstitutoelcano.org/wps/portal/rielcano_es/encuesta?WCM_GLOBAL_CONTEXT=/elcano/elcano_es/observatoriomarcaespana/estudios/resultados/barometro-imagen-espana-6 (last access 22/XI/2016).
- Earth Negotiations Bulletin (2016), 'Summary of the Marrakech Climate Change Conference: 7-19 November 2016', vol. 12, nr 689, <http://www.iisd.ca/download/pdf/emb12689e.pdf> (last accessed 27/XI/2016).
- European Parliament (2016), 'Implementing the Paris Agreement – Issues at Stake in View of the COP 22 Climate Change Conference in Marrakesh', Directorate General for Internal policies, Policy Department a: Economic and Scientific Policy, [http://www.europarl.europa.eu/RegData/etudes/STUD/2016/587319/IPOL_STU\(2016\)587319_EN.pdf](http://www.europarl.europa.eu/RegData/etudes/STUD/2016/587319/IPOL_STU(2016)587319_EN.pdf) (last accessed 22/XI/2016).
- Green Climate Fund (2016), 'Status of Pledges and Contributions made to the Green Climate Fund', https://www.greenclimate.fund/documents/20182/24868/Status_of_Pledges.pdf/eef538d3-2987-4659-8c7c-5566ed6af19 (last accessed 26/XI/2016).
- Hansen, J., et al. (2016), 'Ice melt, sea level rise and superstorms: evidence from paleoclimate data, climate modeling, and modern observations that 2°C global warming could be dangerous', *Atmospheric Chemistry and Physics*, nr 16, p. 3761-3812.
- Hultman, N. (2016), 'What a Trump presidency means for US and global climate policy', <https://www.brookings.edu/blog/planetpolicy/2016/11/09/what-a-trump-presidency-means-for-u-s-and-global-climate-policy/> (last accessed 26/XI/2016).
- https://ec.europa.eu/energy/sites/ener/files/documents/2016_11_13_set_roadmap_joint_declaration-vf.pdf (last accessed 27/XI/2016).
- <http://newsroom.unfccc.int/media/791675/2050-pathway-announcement-finalclean-3.pdf> (last accessed 21/XI/2016).
- http://unfccc.int/files/meetings/marrakech_nov_2016/application/pdf/marrakech_action_proclamation.pdf (last accessed 25/X_I/2016).
- http://unfccc.int/files/paris_agreement/application/pdf/marrakech_partnership_for_global_climate_action.pdf (last accessed 27/XI/2016).
- <http://www.thecvf.org/wp-content/uploads/2016/11/CVF-Vision-For-Adoption.pdf> (last accessed 24/XI/2016).

-
- International Energy Agency (2016), 'Global EV outlook. Beyond one million electric cars', https://www.iea.org/publications/freepublications/publication/Global_EV_Outlook_2016.pdf (last accessed 22/XI/2016).
- IEA (2015), 'Energy and Climate Change. World Energy Outlook Special Report', <https://www.iea.org/publications/freepublications/publication/>
- Lázaro-Touza, L. (2016), 'COP 21 and the Paris Agreement: a diplomacy masterclass in search of greater climate ambition', ARI nr 2/2016, Elcano Royal Institute, http://www.realinstitutoelcano.org/wps/portal/web/rielcano_en/contenido?WCM_GLOBAL_CONTEXT=/elcano/elcano_es/especiales/especial_cambio_climatico/publicaciones/rie/ari_y_dt/ari2-2016-lazarotouza-cop21-paris-agreement-diplomacy-masterclass-search-greater-climate-ambition (last accessed 14/XI/2016).
- Lázaro-Touza, L. (2010), 'Climate Change Talks: Breakdown in Copenhagen; Next Stop, Mexico 2010 (COP 16)', ARI nr 9/2010, Elcano Royal Institute, http://www.realinstitutoelcano.org/wps/portal/web/rielcano_en/contenido?WCM_GLOBAL_CONTEXT=/elcano/elcano_in/zonas_in/ARI9-2010 (last accessed 22/XI/2016).
- Lázaro, L., & G. Atkinson (2013), 'Nature, roads or hospitals? An empirical evaluation of "sustainable development preferences"', *Ecological Economics*, vol. 95, p. 63-72.
- Leiserowitz, A., E. Maibach, C. Roser-Renouf, G. Feinberg & S. Rosenthal (2016), *Climate change in the American mind: March, 2016*, Yale University and George Mason University. New Haven, CT, Yale Program on Climate Change Communication.
- Mooney, C., & J. Samenow (2016), 'The North Pole is an insane 36 degrees warmer than normal as winter descends', *The Washington Post*, 17/XI/2016, <https://www.washingtonpost.com/news/energy-environment/wp/2016/11/17/the-north-pole-is-an-insane-36-degrees-warmer-than-normal-as-winter-descends/> (last accessed 20/XI/2016).
- NASA (2016), '2016 Climate Trends Continue to Break Records', <https://www.nasa.gov/feature/goddard/2016/climate-trends-continue-to-break-records> (last accessed 20/XI/2016).
- Nordhaus, W. (2007), 'A Review of the Stern Review on the Economics of Climate Change', *Journal of Economic Literature*, vol. XLV, p. 686-702.
- Pindyck, R.S. (2011), 'Fat Tails, Thin Tails, and Climate Change Policy', *Review of Environmental Economics and Policy*, nr 5.2, p. 258-274.

- Real Instituto Elcano (forthcoming), 'Barómetro del Real Instituto Elcano. 38^a Oleada'.
- Real Instituto Elcano (2016a), 'Barómetro de la Imagen de España. 6^a Oleada. Resultados de mayo-junio', http://www.realinstitutoelcano.org/wps/wcm/connect/14199752-8e00-4077-aeb0-68a3e7caaadc/6BIE_Informe_julio2016.pdf?MOD=AJPERES&CACHEID=14199752-8e00-4077-aeb0-68a3e7caaadc (last accessed 1/XII/2016).
- Real Instituto Elcano (2016b), 'Barómetro del Real Instituto Elcano. 37^a Oleada. Resultados de noviembre de 2015', http://www.realinstitutoelcano.org/wps/wcm/connect/943d0a804b644165add8bfeeaa369edc/37BRIE_Informe_Enero2016.pdf?MOD=AJPERES&CACHEID=943d0a804b644165add8bfeeaa369edc (last accessed 1/XII/2016).
- Real Instituto Elcano (2015), 'Barómetro del Real Instituto Elcano. 36^a Oleada. Resultados de mayo-junio 2015', http://www.realinstitutoelcano.org/wps/wcm/connect/73037a0048b71bdd9f479fc2d8a74536/36BRIE_Informe_Junio2015.pdf?MOD=AJPERES&CACHEID=73037a0048b71bdd9f479fc2d8a74536 (last accessed 1/XII/2016).
- Real Instituto Elcano (2013), 'Barómetro del Real Instituto Elcano. 32^a Oleada. Resultados de febrero de 2013', http://www.realinstitutoelcano.org/wps/wcm/connect/e53113804ea555429fa7ffb5284b5e68/32BRIE_Informe_Febrero2012.pdf?MOD=AJPERESE&CACHEID=e53113804ea555429fa7ffb5284b5e68 (last accessed 1/XII/2016).
- Stavins, R. (2015), 'Paris Agreement – A Good Foundation for Meaningful Progress. An Economic view of the environment', <http://www.robertstavinsblog.org/2015/12/12/paris-agreement-a-good-foundation-for-meaningful-progress/> (last accessed 20/XI/2016).
- Stern, N. (2016), 'Growth and Sustainability: 10 years on from the Stern Review', Public Lecture, London School of Economics and Political Science, <https://youtu.be/6y0ouiaQAcc> (last accessed 20/XI/2016).
- The Global Commission on the Economy and Climate (GCEC) (2016), 'The New Climate Economy Report. The Sustainable Infrastructure Imperative', http://newclimateeconomy.report/2016/wp-content/uploads/sites/4/2014/08/NCE_2016Report.pdf (last accessed 20/XI/2016).
- The Global Commission on the Economy and Climate (GCEC) (2015), 'The New Climate Economy Report. Seizing the Global Opportunity', The Global Commission on the Economy and Climate, http://newclimateeconomy.report/2015/wp-content/uploads/sites/3/2014/08/NCE-2015_Exec_summary_web.pdf (last accessed 20/XI/2016).
- The Global Commission on the Economy and Climate (GCEC) (2014), 'The New Climate Economy Report. Better Growth, Better Climate', The Global Commission on the Economy and Climate, http://newclimateeconomy.report/2014/wp-content/uploads/sites/2/2014/08/BetterGrowth-BetterClimate_NCE_Synthesis-Report_web.pdf (last accessed 20/XI/2016).

- The Economist (2016), 'Climate change in era of Trump', <http://www.economist.com/news/leaders/21710807-or-without-america-self-interest-will-sustain-fight-against-global-warming-climate> (last accessed 26/XI/2016).
- Thomas, R., H. Graven, B. Hoskins & I.C. Prentice (2016), 'What is meant by "balancing sources and sinks of greenhouse gases" to limit global temperature rise?', Briefing note, nr 3, p. 1-5, Grantham Institute, Imperial College London, https://www.imperial.ac.uk/media/imperial-college/grantham-institute/public/publications/briefing-papers/Balancing-sources-and-sinks-of-greenhouse-gases-Grantham-BN3_web.pdf (last accessed 20/XI/2016).
- Tol, R., & G. Yohe (2006), 'A Review of the Stern Review', World Economics, vol. 7, nr 4, p. 233-250.
- UNEP (2016a), 'Further Amendment of the Montreal Protocol', UNEP/OzL.Pro.28/CRP/10.
- UNEP (2016b), 'The Emissions Gap Report 2016', United Nations Environment Programme (UNEP), Nairobi, Kenya.
- UNEP (2016c), 'The Adaptation Finance Gap Report 2016', United Nations Environment Programme (UNEP), Nairobi, Kenya.
- UNEP (2015), 'The Emissions Gap Report 2015', http://uneplive.unep.org/media/docs/theme/13/EGR_2015_301115_lores.pdf (last accessed 14/XI/2016).
- UNEP (2014), 'The Emissions Gap Report 2014', http://www.unep.org/publications/ebooks/emissionsgapreport2014/portals/50268/pdf/EGR2014_LOWRES.pdf (last accessed 14/XI/2016).
- UNEP (2013), 'The Emissions Gap Report 2013', <http://www.unep.org/pdf/UNEPEmissionsGapReport2013.pdf> (last accessed 14/XI/2016).
- UNEP (2012), 'The Emissions Gap Report 2012', <http://www.unep.org/pdf/2012gapreport.pdf> (last accessed 14/XI/2016).
- UNEP (2011), 'Bridging the Emissions Gap', http://www.unep.org/pdf/UNEP_bridging_gap.pdf (last accessed 14/XI/2016).
- UNEP (2010), 'The Emissions Gap Report. Are the Copenhagen Accord Pledges Sufficient to Limit Global Warming to 2° C or 1.5° C? A preliminary assessment', http://www.unep.org/publications/ebooks/emissionsgapreport/pdfs/GAP_REPORT_SUNDAY_SINGLES_LOWRES.pdf (last accessed 14/XI/2016).
- UNFCCC (2016), 'Marrakech climate conference – November 2016', <http://unfccc.int/2860.php#auv> (last accessed 26/XI/2016).
- UNFCCC (undated, a), 'Status of Ratification of the Convention', http://unfccc.int/essential_background/convention/status_of_ratification/items/2631.php (last accessed 14/XI/2016).

- UNFCCC (undated, b), 'Kyoto Protocol', http://unfccc.int/kyoto_protocol/items/2830.php (last accessed 14/XI/2016).
- UNFCCC (undated, c), 'Paris Agreement – status of ratification', http://unfccc.int/paris_agreement/items/9444.php (last accessed 14/XI/2016).
- US Department of State (2015), 'Mobilizing Climate Finance', <http://www.state.gov/e/oes/climate/faststart/index.htm> (last accessed 26/XI/2016).
- Wagner, G., & M.L. Weitzman (2015), *Climate Shock. The economic consequences of a hotter planet*, Princeton University Press, Princeton, NJ.
- Weitzman, M.L. (2009), 'Additive Damages, Fat-Tailed Climate Dynamics, and Uncertain Discounting', *Economics: The Open-Access, Open-Assessment E-Journal*, vol. 3, nr 39, p. 1-22, <http://dx.doi.org/10.5018/economics-ejournal.ja.2009-39>.
- Wilenius, M., & S. Kurki (2012), 'Surfing the Sixth Wave. Exploring the next 40 years of global change', https://www.utu.fi/fi/yksikot/ffrc/julkaisut/e-tutu/Documents/eBook_2012-10.pdf (last accessed 26/XI/2016).

Eight recommendations for the II National Action Plan on Women, Peace and Security

Maria Solanas-Cardín

The II National Action Plan for the implementation of Resolution 1325, currently being prepared by the Spanish Government, should build on lessons learnt and include specific measures and best practices if it aims to achieve any advancement in the women, peace and security agenda.

Summary

Nine years after the approval of the I National Action Plan for the implementation of Resolution 1325 –and mainly driven by its participation, as a non-permanent member, in the United Nations Security Council during the 2015-16 biennium–, the Spanish Government has marked the women, peace and security agenda as a priority, undertaking to draft a II National Action Plan. The number of challenges outstanding, almost 16 years after the approval of Resolution 1325, calls for a global commitment that is sustained over time and for actions and measures in field operations supported by sufficient funding (the most serious and persistent impediment

for implementation of Resolution 1325). The alliance with local organisations and agents, mainly women's organisations, has proved to be the most efficient way to promote and ensure a significant participation by women in the prevention of conflicts and in peace-building. Only a Plan based on such premises will effectively contribute towards the implementation of Resolution 1325.

Analysis

An essential political agenda, the agenda of international peace and security

Resolution 1325 (and the seven subsequent resolutions which complement it) on women, peace and security constitutes a solid regulatory framework for the United Nations organisation addressing the main responsibility of the Security Council: to keep international peace and security. In order to achieve this goal, gender equality is an essential condition which has also proven to be indispensable for the consolidation and sustainability of peace.

This is a political agenda –and not only and intrinsically a technical agenda based on expertise– sustained on the rights/

efficiency binomial: on the one hand, the right of women to participate, with an equal footing to men, in the achievement and consolidation of peace; and, on the other, the close link between women's leadership and participation in building sustainable peace.¹ Its direct interdependence with the agenda of gender equality and empowerment of women –and, therefore, with one of the essential goals to achieve the Sustainable Development Objectives for 2030– underlines its priority nature and its need to occupy a position of preference in the political agenda.

The agenda in terms of women, peace and security mainly affects the area of foreign action and policy, but also requires policies regarding gender equality, as well as justice, home affairs, defence, healthcare, cooperation and education, among others.

It is a good example of the synergy that exists between the domestic and foreign dimensions of policies, but can also reveal, as the case may be, any inconsistencies that exist between ambitious objectives abroad which are not matched by domestic policies.² The complexity of the challenges it addresses renders a multidimensional agenda which requires a political will that is permanent and sustained over time, the provision of human and financial resources in the short and medium term, measurable goals and objectives and continuous

monitoring and assessment. The political nature of the agenda lends relevance to the participation of Parliament in the follow-up of its achievements, as well as of civil society, a key player in the observance and implementation of the objectives of Resolution 1325.

The I National Action Plan: good intentions but few results

Spain was among the first 10 countries in the world that drew up national action plans for the implementation of Resolution 1325.³ Approved on 30 November 2007 by Agreement of the Cabinet of Ministers, this first Plan continues to be in force. At that time, only Denmark, the UK, Norway, Sweden, Switzerland, Ivory Coast, Austria and the Netherlands,⁴ as well as Spain, had approved national plans.

The main purpose of the National Action Plans is none other than to include the objectives of Resolution 1325 in the national planning, thus ensuring that the gender perspective and the significant participation of women becomes an objective of all national agencies involved in the prevention of conflicts and in the achievement and consolidation of peace. National plans are therefore of an instrumental nature (they do not constitute objectives in and of themselves) designed to achieve the objectives of Resolution 1325 in field operations. A number of the 60 countries

1 María Solanas (2016), 'Aplicando la Resolución 1325: más mujeres en posición de liderazgo, más paz', Elcano Blog, Elcano Royal Institute.

2 Manuela Mesa (2015), 'XV Aniversario de la Resolución 1325: luces y sombras en la Agenda de Mujeres, Paz y Seguridad', Anuario CEIPAZ 2015-1016.

3 Plan de Acción Nacional del Gobierno de España para la aplicación de la Resolución 1325 del CSNU (2000) sobre Mujeres, Paz y Seguridad.

4 Denmark was the first country to approve a national action plan, in 2005. The UK, Norway and Sweden approved them in 2006; 2007 saw their approval by Ivory Coast (January), Switzerland (February), Austria (August), Spain (November) and the Netherlands (December).

worldwide which have approved national action plans to date⁵ are either currently preparing a II Plan or –as is the case of Denmark, the Netherlands and the UK– are currently implementing their III National Action Plan.

The commitments undertaken in the 2007 Spanish plan,⁶ despite reflecting Spain's political intention to promote and commit to this agenda, lacked specific measures to achieve the objectives set; they did not have sufficient human and financial means; there was an evident imbalance between the greater involvement of the Ministries of Foreign Affairs and Cooperation and Defence and those of Equality, Justice, Education, Health, Employment or the Interior; and they failed to include outcome indicators or rigorous assessment and accountability mechanisms. Among the more positive aspects are the coordination role of the female Ambassador on Special Mission for the Promotion of Gender Equality (a post eliminated in 2011) responsible for chairing the monitoring group formed by the Ministers involved; and the commitment to establish coordination mechanisms with civil society with a view to exchanging information on actions carried out in connection with Resolution 1325 and presenting an annual follow-up report.

After almost nine years since its approval, and in view of the follow-up reports presented by both the administration⁷ and civil society,⁸ and the limited real impact achieved by the plan, the need to consider the preparation of a new National Action Plan –and not just an update of the existing one⁹ has become evident. The participation of Spain as a non-permanent member of the United Nations Security Council during the biennium 2015-16, and the fact that it was Spain's turn to preside the UNSC during the month of October 2015, coinciding with the XV anniversary of Resolution 1325, has undoubtedly contributed to this realisation. These international obligations have acted as an incentive to revitalise an agenda which had lost some momentum at a national level over the last few years.

Learning from lessons and incorporating best practices

The implementation of Resolution 1325 has been –and continues to be– a long road fraught with obstacles (beginning with the marked inequality of gender, of a structural nature, and particularly in the realms of political participation and empowerment of women).¹⁰ It has also been a course filled with trial and error, of lessons learnt, both in the United Nations, the EU and other regional organisations, and in countries that have undertaken to promote its objectives.

5 Women's International League for Peace and Freedom.

6 To promote the participation of women in peace missions and in decision-making bodies; to promote the inclusion of gender perspective in all peace-building activities; to disseminate resolution 1325 and ensure specific training in matters of equality; to promote the empowerment and participation of women in the processes of negotiation and implementation of peace agreements; and to promote the participation of Spanish civil society in relation to Resolution 1325.

7 III y IV Informe de seguimiento.

8 Informe de seguimiento III y IV. Una evaluación independiente.

9 María Solanas (2015), 'Mujeres, Paz y Seguridad: lejos de las aspiraciones de la Resolución 1325', ARI nr 44, Elcano Royal Institute.

10 María Solanas (2015), Cerrar la brecha de género: ¿puede la economía esperar más de 100 años?.

Translating the resolutions into actual solutions continues to be an outstanding challenge in most cases. However, there are some specific examples of success, such as the Colombia peace process,¹¹ where effective policies can be identified and efforts are focused in the right direction.

A new Plan is, without a doubt, a valuable opportunity. But it can also become a lost opportunity if the experience accumulated so far cannot be exploited, posing feasible initiatives and specific proposals to be applied in the field, well beyond the theory, the rhetoric and the good intentions that have plagued many of the national plans. First, it should take into account, with a critical and pragmatic approach, the recommendations contained in the Spanish follow-up reports, as well as lessons learnt in other national experiences, and incorporate, by way of a guideline, the specific proposals of the assessment report of the Global Study.¹² The examples set by the three countries which have already implemented their III National Action Plan – the UK¹³ (2014-17), Sweden¹⁴ (2016-20) and the Netherlands¹⁵ (2016-19)–, whose best practices to an extent have been contained in this work, may also prove useful.

a) Inclusive participation in the preparation, implementation, monitoring and assessment

of the Plan. The joint preparation of the Plan (in close cooperation with civil society) has been considered one of the best practices to achieve effective plans that can be implemented in the field, in a concrete and realistic manner. In most cases, it is the civilian organisations of countries in conflict and post-conflict which are best placed to implement the objectives of Resolution 1325. Their significant participation in the design of the Plan ensures expertise on the context, as well as on the needs and desires of women. Both the Dutch III Plan¹⁶ and the Swedish one have been drawn up by reference groups comprised of representatives from the government and of civil society organisations, who will also contribute to their implementation and follow-up.

b) Impact indicators, annual assessment and accountability. As mentioned above, the absence of outcome indicators renders practically impossible the measurement of the progress achieved by the plan, as well as a rigorous and useful assessment of the adequacy of the measures implemented. Impact indicators must include baselines (as in the case of the British III NAP, for instance) as benchmarks to indicate the starting point and therefore allow the effort and the real measurable impact of the plan to be evaluated. Both the United Nations and the EU have designed quantitative

¹¹ María Villegas Ariño (2016), 'Mujeres, Paz y Seguridad: la igualdad de género en las políticas de paz y seguridad', ARI nr 66, Elcano Royal Institute.

¹² Estudio mundial sobre la aplicación de la Resolución 1325, <http://wps.unwomen.org/en>.

¹³ United Kingdom National Action Plan on Women, Peace and Security.

¹⁴ Sweden's National Action Plan for the implementation of the UN Security Council Resolutions on Women, Peace and Security 2016-2020.

¹⁵ The Netherlands National Action Plan on Women, Peace and Security 2016-2019.

¹⁶ In the Dutch case, the plan was prepared by a platform of cooperation between the government and 50 civil society organisations, including study organisations.

(number of women, but also percentages) and qualitative impact indicators which can be added to the Plan, making any necessary adjustments for the case of Spain. An annual assessment, as has been undertaken by the British, Dutch and Swedish plans, seems to be an optimal solution, as it enables precise monitoring to be carried out and the suggestion of appropriate rectification or necessary reinforcement, as the case may be, of some measures. The national Parliament must be involved in the follow-up of the Plan and as an accountability mechanism. The presentation in Parliament and the debate on the follow-up reports are some of the best practices to guarantee efficacy and accountability.

c) A proper institutional framework in each unit of the administration involved, as well as a coordinating body.¹⁷ The existence of a focal point in each of the Ministries and units involved (Defence, Interior, Education, Culture and Sports, Health, Social Affairs and Equality, Institute for Women and Equal Opportunities, and the Spanish International Cooperation and Development Agency, as well as the Ministry of Foreign Affairs and Cooperation) is essential to drive the Plan in sustained and permanent manner and to monitor and, as the case may be, correct any measures that need to be changed or reinforced. In addition, the existence of a figure to coordinate all of the administration agencies involved, to provide coherence to all of the actions implemented and to help

maintain the political momentum of this agenda, also acting as the interlocutor with civil society organisations, is also essential. A good example of this is the Embassy for gender equality (in existence in Sweden since 2015, and which also coordinates the government's feminist policies; as the Swedish Plan rightly points out, this role serves to strengthen Sweden's profile in the Women, Peace and Security dossier).

d) Local action, in the field, is absolutely essential. The consideration of local players and women's organisations in the field as partners is critical to achieve the objectives of Resolution 1325. The support of women's organisations in the field is the most positive lesson learnt, the most reiterated recommendation and the measure that has proved to be the most efficient of all those evaluated over the past 16 years. Permanent contact with women's organisations is essential in the prevention of conflict, as it enables the outlook and views of women to be taken into consideration when designing early warning systems and mechanisms in conflictive areas, and the gender perspective to be included in their analysis. As the II Dutch Plan underlines, local women's organisations are 'well placed to act in the field, are able to interact and exchange information, lobby and exercise political influence; they document human rights violations and sexual violence incidents and pressure governments and the United Nations to improve policies and

17 There are several formulae: in the case of the US, this is carried out by the Inter-Agency Standing Committee on women, peace and security, created and chaired by the national security team of the White House to implement the NAP, which also coordinates interaction with civil society, in charge of overseeing the Plan implementation. In the I Spanish NAP, the coordination role was assumed by female ambassador on Special Mission for the Promotion of Gender Equality Policies.



The Global Study stresses that 'accessible, flexible and foreseeable funding for civilian women's organisations is indispensable to achieve specific results'.

frameworks for the efficient implementation of the Women, Peace and Security agenda'. Acting locally has proved efficient even at the preparation stage of the Plan.

Consultations in the field (as were carried out by the Swedish government both to embassies and local civilian peace-building organisations and national authorities at ground level) are essential when seeking to design the most efficient specific measures. e) Funding, indispensable to achieve the objectives. Identified by the Global Study as the 'most serious and constant obstacle' to meet the commitments, the allocation of resources is one of the keys to ensure the influence and significant participation of women in peace process and prevention of conflicts. The Global Study stresses that 'accessible, flexible and foreseeable funding for civilian women's organisations is indispensable to achieve specific results', and proposes that member states, regional organisations and the United Nations system should undertake to allocate at least 15% of the funds assigned to the peace and security agenda to programmes whose main objective is to respond to the specific needs of women and to promote gender equality. Resolution 2242, approved in October 2015

under the Spanish Presidency of the UNSC, highlights the critical nature of the financing gap of women's organisations, identifying the Global Acceleration Instrument on Women, Peace and Security and Humanitarian Action as a channel to attract funding, coordinate responses and accelerate implementation.

Thinking globally, but acting locally: eight specific measures for the II National Action Plan

Direct contact with reality and the local players in countries which are fragile, in conflict or post-conflict, has proved indispensable for the prevention and the implementation of peace process leading to sustainable agreements. In this regard, permanent contact in the field –via national diplomatic representations– with local women's organisations and other civilian organisations and NGOs is essential to enhance the leadership and visibility of women and their significant participation in peace-building process. By way of recommendation of specific measures which will help to boost the objectives of Resolution 1325, below are some which, based on best practices, could be included in the II National Action Plan:

1. Promotion of leadership of more women at decision-making levels, both domestically and in international organisations. The British II Plan has undertaken to encourage the appointment of more women in senior decision-making positions in areas addressing conflict, stability and security abroad (United Nations and other regional organisations), but also to increase women's participation in the domestic sphere in senior positions so that, by the end of the term of the Plan (2017), 50% of new appointments are women.

2. Support to civilian organisations in the field in countries at risk, in conflict and post-conflict involved in peace-building process, particularly to women's rights organisations, through dialogue, enhanced visibility, dialogue and regular interchange with Embassies and other national agencies in the field, as well as technical support and mediation training.

3. Financial support, sustained over time, to women's organisations promoting equality, women's empowerment, conflict prevention and peace process, with a specific budgetary allocation and establishment of a minimum amount of the overall peace and security budget. This priority would likewise go hand in hand with the reinforcement of feminist and women's organisation in civil society as reflected in the Spanish

Cooperation Master Plan.¹⁸ In addition to public funding, which is essential, public-private alliances might be an option worth considering. The international peace and security and gender equality cause might arouse the interest and support of the private sector, shoring up the effort of the administration and boosted by it.

4. Support to women mediators in peace process, creating a women mediation network similar to that established in Sweden in cooperation with the *Folke Bernadotte Academy*,¹⁹ or the network of Nordic Women Mediators (NOREF),²⁰ to help identify women mediators, enhancing their visibility and training.

5. Priority implementation of the National Action Plan in those countries which can benefit from added value and which provide the best circumstances for the promotion of the Resolution 1325 objectives. Following the model proposed by the Dutch III NAP, these would be the countries in the foreign policy spotlight and where there is room for manoeuvre, local partners, national non-governmental organisations working in field operations and participation in civilian and/or military multilateral missions, among others. In Spain's case, the combination of diplomatic efforts, ODA and other development contribution mechanisms,

18 Plan Director de la Cooperación Española 2013-2016.

19 Swedish Women Mediation Network.

20 NOREF, Nordic Women Mediators.

the presence of Spanish NGOs in the field and the necessary support to women's organisations could be provided, for instance, in Mali, Colombia and the Palestinian territories, all countries in conflict or post-conflict situations where Spain could implement specific measures to support women's participation, in the medium and long term, in peace-building process.

6. Annual evaluation carried out by civilian organisations, providing the public administration with an independent assessment which enables the least effective measures to be corrected and those yielding better results to be strengthened.

7. Presentation and debate in the Parliament of the Plan and evaluation reports, so that the Parliament participates in the follow-up of action implemented and the accountability of the legislative power is guaranteed.

8. Permanent encouragement and promotion at an international level and in all organisations of which Spain is a member (United Nations, EU, OSCE, NATO, United Nations Human Rights Council in the event its candidacy is successful, etc.) included in the women, peace and security agenda, thus consolidating Spain's leading position in the promotion of gender equality. The active participation in the recently created Network of Focal Points of Women, Peace and Security²¹ –presented in the United Nations on 23 September– must be consolidated, along with the active participation in the EU

Women, Peace and Security Task Force. In addition, Spain should actively support and propose the measures promoted by the Principal Adviser on Gender and on the Implementation of UNSC Resolution 1325 on European External Action Service, Mara Marinaki.

What profile should define Spain in the United Nations?

In its candidacy to the UNSC for the 2015-16 biennium, the Spanish government defined gender equality as 'one of the main objectives of Spanish foreign policy and diplomacy' and included, among the 10 reasons underpinning its application, that of 'giving human rights and gender equality and women's participation in peace-building their rightful place in ensuring security and stability'.²² Upon gaining its membership, Spain identified gender equality as one of the priorities during the biennium, having assumed the presidency of the Security Council during the month of October last year, coinciding with the XV anniversary of Resolution 1325. During its presidency Spain promoted the approval of a new Women, Peace and Security Resolution: Resolution 2242.

The biennium in the United Nations has given Spain the chance to assume a leadership role which, following this momentum, should help to consolidate gender equality as a priority objective of foreign policy (and not only as a tool serving foreign policy goals). To remain active in

21 Red de Puntos Focales Nacionales de Mujeres, paz y seguridad.

22 María Solanas (2014), 'Igualdad de género y política exterior española' EEE 21/2014'.

the Women, Peace and Security agenda should be an objective of the whole of the administration, headed by the Ministry of Foreign Affairs and Cooperation, helping to consolidate a leading position in the long term. The identification and recognition of Spain as one of the leading countries in the promotion of gender equality –which, after several years of setback, the membership of the UNSC has helped to restore– is an asset which must be preserved and consolidated one of the hallmarks of Spain's foreign action in the world. It would also become part of the footprint left by Spain during its time in the Security Council, of the profile which would identify it for future candidacies and an area in which its contribution and added value in a medium term agenda such as that of Sustainable Development Objectives would be widely acknowledged.

Conclusions

The Women, Peace and Security agenda (which entails the promotion of global objectives such as international peace and security and gender equality, and local action in field operations to achieve its objectives) must be viewed as a priority objective of foreign action and policy, involving the whole of the administration, and helping to create synergies between the realms of foreign and domestic policies.

The drafting of a II National Action Plan is a valuable opportunity to make a significant contribution to the implementation of Resolution 1325, incorporating some of the new and more ambitious goals of Resolution 2242, such as that of having more women leaders at decision-making levels or the training of mediators. However, if the necessary human and financial resources in line with the level of its aspirations are not provided, it runs the risk of becoming a lost opportunity.

Therefore it is paramount that the Plan contains a balanced commitment of all units of the administration, establishes institutional coordination mechanisms to enable the agenda to be promoted, involves dialogue with civil society, incorporates impact measurement, assessment and monitoring mechanisms and, particularly, includes specific measures in the field to provide support –mainly financial and political– to women's organisations, and the leadership and participation of women in the prevention of conflicts and in peace-building and consolidation processes.

Spain and Israel: are they rivals or complementary?

Alfred Tovias

At the two Western and Eastern geographic extremes of the Mediterranean basin, Spain and Israel –both OECD member countries– have been developing over the past three decades in totally different directions. Spain is increasingly looking North towards the EU but also towards Latin America, while Israel is actively developing its relations with emerging economies such as India and China and strengthening ever more its relations with the US. Could it be that the two countries are ignoring each other and missing out on potential complementarities?

Summary

Before Spain's accession to the European Community (EC), the latter considered Israel and Spain in tandem in the context of a Global Mediterranean Policy, as they both

represented semi-industrialised economies in the same league. The demographic and economic structures of the two countries have diverged since then, offering clear prospects of fruitful cooperation, especially in the fields of energy and technology.

Analysis¹

Why is this subject conceptually of interest and why is it topical?

It is of analytical interest because both microeconomic theory and the theory of economic integration make ample use of the concept of rivalry (substitutability) and complementarity. Basic economics show the importance of the distinction between substitutes and complementary goods, as observed by the Classics and Neo-classics more than a century ago. For instance, a rise in demand for a given good generates a rise in demand for its complement, while the reverse happens if it is a substitute. But closer in time, regarding rival and complementary economies, at the end of the 1950s James Meade –a Nobel prize in Economics– proposed important criteria

¹ I would like to thank to Professor Alejandro Lorca, of the Universidad Autónoma de Madrid, and Dr Gonzalo Escribano, of the Universidad Nacional de Educación a Distancia and the Elcano Royal Institute, for their useful comments on an earlier draft of this paper.

to gauge a priori whether a particular integration scheme between any two countries could lead to net trade diversion or net trade creation, and one of the criteria was rivalry and complementarity. He predicted that integration between two rival economies (say the US and the EU) would likely lead to net trade creation because integration was likely to allow redeployment over the entire integration area of scarce resources on a more rational basis (in passing, a likely effect of the TTIP that was being negotiated until recently), whereas integration between Australia and Japan, two complementary economies, would lead to net trade diversion. Clearly, after a Free Trade Area or a Customs Union were to be agreed upon between these two countries, Australia would start importing from Japan goods previously manufactured, eg, in South Korea (because of the new discrimination in favour of the now preferred Japanese goods), rather than redeploy its own resources, since Australia does not have a manufacturing industry to redeploy. South Korea, being a rival economy to Japan (and not to Australia), would protest to Australia for having preferred Japan as a privileged trade partner (and be envious of Japanese exporters).

The subject is topical because among Mediterranean developed countries Spain and Israel are said to share many economic similarities and hence are in some sense rival, not complementary, economies. This opinion was and is still shared by those underlining geo-economic factors such as both countries being located at the same

geographic latitude and having a semi-arid climate dominating most of their territory. Moreover, they are both Mediterranean coastal states at similar distances from Central Europe –eg, from Austria, Germany and Poland–. They both border the Arab world.

In terms of primary resources, the weather, land and vegetation result in a Mediterranean agriculture. Coal and water are scarce (particularly compared with Central and Eastern Europe), as is crude oil. Important discoveries of gas by Israel have substantially altered the Israeli energy balance. Note that both Spain and Israel are very rich in solar energy, a renewable energy resource. Environmental risks of maritime origin are similar, as large parts of their respective coasts share the same sea. Both countries suffer from the relative salinity of their soil and from seasonal forest fires. Also, because Spain and Israel are intensively exploiting their non-business tourism potential (be it for leisure, cultural or religious reasons), both are subject to its seasonality.

Another commonality is that Spain and Israel have Europe as their main trading partner and they had until 1986 similar contractual relations with the EU. Until that year Spain and Israel were considered by the European Community (EC) as Mediterranean partners in the so-called Global Mediterranean Policy (GMP). It is commonly accepted that Europe has had and still has a strong influence on both countries in shaping demand patterns. And distance in international trade still plays a substantial role for three types of

products: bulk goods (eg, construction materials and furniture); perishable goods (eg, flowers, fresh fruit and vegetables); and distance-sensitive goods and services (most of them –eg, textiles in fast and short business models, intermediary products based on just-in-time logistics, medical services, tourism and engineering). Not surprisingly, all these goods and services have been present in the export baskets of both countries for a long time. Medical and long-term tourism feature prominently in their exports of services (eg, Eilat and the Canary Islands compete against each other in the winter and retirees settle on the Mediterranean coasts of both countries).

Note that their similar distance to poor Sub-Saharan African countries (SSA) is also important in economic terms as it allows distance-sensitive services to be supplied from Israel or Spain alternatively. For instance, both Israel and Spain have construction companies working in SSA. Israel cannot yet be present in North Africa as Spain is, but should there be peace between Israel and the Arab world, both Spain and Israel could compete in the Maghreb, Libya and Egypt in certain agricultural markets, inward medical tourism, fertilisers, solar energy and so on.

In a nutshell, these circumstances clearly spelled out the case for arguing for a long time that both economies shared similar production and demand structures.

But is that so? Might this story have now been overtaken by events?

The changing degree of overlap of the two economies

It was the decision taken by the EC-6 (under pressure from France) to have a GMP with Mediterranean Non-Member Countries (MNMCs) in 1972 that led to conflating Spain and Israel in the same class of countries. The EC thus gave preferential treatment, commercially speaking, at the time to certain MNMCs, including Spain and Israel; both were then considered to have similar economic structures by the EC authorities in Brussels. Hence, agricultural and manufactures originating in the two countries were treated in the same way.

Subsequently, Spain became a full member of the EU in 1986 and started benefitting, among others, from the Common Agricultural Policy. This caused a net trade diversion in Spain's favour and against Israel as far as food and other agricultural products were concerned. Light industry products (food processing, toys and clothing) were also in the same case. Already at that time, the author of this paper argued that Israel had not much to fear in the long run and that the countries that should be far more worried were Morocco, Tunisia and Egypt (which at that point seemed much less alarmed than Israel). Interestingly, the Spanish Foreign Ministry was actually worried by the effect of its membership for its Maghreb neighbours. But returning to Israel, the situation was aggravated somewhat when in 1992 the Single Market, including Spain and not Israel, was completed (eg, EU food standards and essential requirements were tailored according to the needs of Spanish

producers, not Israeli ones, as Israel was not at the negotiating table).

But, over time, other resources in the two countries have been and are being exploited more intensively than up to the 1980s; and these resources are idiosyncratic to each country and quite different and dissimilar.

Analytically, the factors' proportion theory of international trade, devised in the 1930s, helps us to understand the composition and direction of exports of a specific country as compared with the rest. If two countries export the same products (goods and services) to the same countries, they can thus be considered similar or rivals. So, according to this theory, on what does the similarity hinge? On having similar relative factor endowments, using similar technologies and facing similar relative consumption patterns at home and in their principal export markets. For this theory, still one of the most used and useful to predict trade patterns, two countries are similar independently of their relative economic size.

This has more recently been said to be erroneous, as it overlooks the fact that there is a type of goods and services whose likelihood of being exportable depends on the absolute size of the domestic market, namely goods for which economies of scale and mass production play a significant role. Even with globalisation, there is a so-called 'home country bias'. All other things being equal it is still easier to sell in the domestic

market than to try to sell the product abroad, even in the case of the EU Single Market. Overseas importers using the same currency and respecting the same regulations still have the obstacle of using different languages or more simply of insufficient cross-border roads and bridges along their frontiers.²

As regards absolute economic, demographic and market sizes, for instance, Spain and Israel are in altogether different leagues. Spain, with a population of 46 million, is an economy in the G-20; Israel is not. This also means that Spain was probably able to export cars after acquiring experience in the 1960s in its huge local market, allowing mass production and decreasing costs, after which it became feasible to start exporting these goods abroad. Israel tried to do the same with cars but failed miserably because its local market was so small.

Leaving aside products sensitive to absolute market size, it is interesting to focus on the theory of factors' proportion and ask, first, if Spain and Israel have been facing similar consumption patterns at home and in their principal partners. The answer is broadly yes, insofar as both countries have until recently been concentrating their exports on developed-country markets, basically the EU and the US. Of course, the exception is defence industries where, very early on, already in the 1960s, Israel adopted countertrade agreements with the US whereby it would make set-offs to pay for

2 It is said that trade between Oregon and its other neighbouring US states is much greater than with next-door British Columbia in Canada, thus reflecting a 'home country bias'.

part of its arms procurements from the US (eg, electro-optical equipment), long before the present boom in high-tech exports to the US market. Another typical exception to the rule was Israeli exports of kosher food products to cater for the needs of orthodox communities in the US, Canada and the UK. But, basically and for a long period, Israel and Spain were using the same medium-range, standardised technologies in the production of goods and services (such as textiles and clothing, toys, chemical products, fruit and vegetables). True enough, the use of sprinklers and growing vegetables under plastic in agriculture was invented and/or initiated in Israel but imitated by Spain not much later on. So discussing the similarities and non-similarities of Spain and Israel essentially boils down to comparing relative factor endowments over time.

Israel has been exploiting its huge relative abundant human capital endowment, and Spain has been exploiting since early on the access of its people to the European labour markets –already during the Franco regime and then upon entry to the EU–; but Spain has also used its huge potential for developing intra-industry trade based on economies of scale and diversification and being part of international value chains (eg, in the car industry). Israel, on the other hand, has been excluded from this because of the ‘invisible boycott’. Manufacturing multinationals have been reluctant to settle in Israel for fear of jeopardising their business in the Muslim world (a fear probably grossly overrated).

Another example of Spain having a tremendous advantage over Israel is that it possesses a world language, Spanish, which allows Spanish investors a clear lead in all Latin America over other OECD countries, including Israel. Contrary to what is frequently said in Israel, namely that language and culture are no longer important for trade and FDI as what is important is knowledge of English and Israelis have a far better average level Southern Europeans, this seems unlikely. The gap between Spain and Israel is widening because the latter’s citizens are becoming increasingly lacking in knowledge of foreign languages other than English (and except Russian) compared to before the 1970s (when one could hear German, French and Spanish in Israeli marketplaces).

A widening gap between the two economies

The argument here is that the economic structures of the two countries have been diverging over time. Israel has developed its high-tech industry focusing on defence, telecommunication and Internet products; Spain has specialised first in standard, then in medium technology manufacturing products, mass inward tourism and exporting financial, educational and construction services massively to Latin America. Also, the direction of exports of the two countries has increasingly diverged, with Israel exporting increasingly to the US, India and China, and Spain focusing on the EU (which has a market share of more than 60% of total exports) but also on Latin America and the Maghreb, where Israel is absent.

FDI in both countries has followed the pattern indicated for trade structures: in Spain there has been massive investment in tourism-related construction, including infrastructures (airports, roads, leisure ports); Israel has seen massive inward investment in high-tech by US companies. With the help of US government aid it has been able to develop a weapon industry that could be tested in the battlefield (a pleasure that Spain leaves happily Israel to exert), hence making it very attractive to defense and security consumers elsewhere, e.g. unmanned drones.

Both countries have been diverging also in terms of their demographics, something with huge economic consequences for the future:

Whereas in the 1950s, 60s and 70s both societies were young (although for different reasons), this has changed progressively in Spain in the past three decades. Birth rates have plunged drastically there, but not yet in Israel. The current (2014) fertility rate for Spain is 1.32 children per woman, insufficient to be able to replace the present population over time (not counting on inward migration). This rate is actually one of the lowest in the OECD. In Israel it is 3.08 children per woman, ensuring replacement. The reasons for this state of affairs are well known: women's emancipation in Spain came with democracy at the end of the 1970s (with divorce, abortion, etc); in Israel there was no change from the past (since Israel was already more modern in that respect than Spain under Franco and less modern than Spain in the last decade). The

gap in population growth trends between Spain and Israel is certainly not due in the past two decades to migration outcomes. Contrary to what happened before, in the last two decades immigration into Israel has slowed down to almost a standstill, from a peak in 1993. This contrasts with a wave of migration into Spain, particularly from South America, which peaked only around 2008 with the onset of the financial crisis. But the permanent annual immigration flow is still around 200.000. Although a proportion of these immigrants will eventually leave, if something, Spain is more of an immigration country nowadays than Israel and not the other way around.

One important demographic feature is actually a paradox: because both countries have similar Mediterranean diets and excellent health services, their life expectancy is among the highest in the world according to the WHO (2015) and very similar, at 82.8 years in Spain and 82.5 in Israel. Men actually fare better in Israel (80.6) than in Spain (80.1) whereas female life expectancy is notably higher in Spain (85.5) than in Israel (84.3).

Demographically, the two countries have widely differing population structures, which have huge economic implications for the future. In Spain 18% of the population is aged over 65, while the figure in Israel is 12%. The population aged under 15 accounts for only 15% of the total in Spain and 27% in Israel (right after Mexico in the OECD). In short, Spaniards will have an enormous health-related expenditure, proof of which is that Spain is already spending more in health



Both countries do face another related problem: a lack of adequate worker training to match the needs of investors and capitalists, who base their long-term economic calculations and prospects on a country's comparative advantages.

than the average OECD country (9.2% of GDP) and much more than Israel (9.4% and 7.8% of GDP respectively). In the future, Spain will also have a huge productivity problem because of its demographic structure. In other words, a population becoming on the whole older will have to allocate more money for its pensioners and their health problems, which entails money for consumption eating up savings and hence not being free for investment. This can be partially solved by rapidly raising the retirement age, by making it easier for women to both raise a family and work, by taking in more migrants and by making sure that FDI is permanently available so as to offset what is lacking domestically. In any case, productivity is bound to suffer if less rather than more young people enter the labour market in coming years. Israel does not seem likely to face this problem for the next three decades at least, so there is no real pension crisis. But in one respect both countries do face another related problem: a lack of adequate worker training to match the needs of investors and capitalists, who base their long-term economic calculations and prospects on a country's comparative advantages.

Here Israel has a very difficult problem ahead: high-tech industries require much human capital but also ingenuity, which in Israel as elsewhere is very scarce. Thus, there is an increasing income inequality on the horizon, and a huge share of the population does not even want to try to excel in scientific or technical studies because of their choice of lifestyle. Reference can be made here to large sectors of the Israeli population who are ultra-orthodox (Haredis), and their share in the total is increasing. Fortunately, Israeli Arabs do not seem to reject scientific professions if the opportunity arises. It is quite impressive, when visiting pharmacies and hospitals, to see the amount of Arab Israelis working as professionals and mingling quite contentedly with other Israelis.

Spain has a problem with part of its youth but not for the same reason. Clearly there is a huge inadequacy in the education received by most young Spaniards and thereby a significant shortfall in matching the needs of its industry; admittedly, the tourism industry does not require many technicians and engineers, but no young man or woman in Spain should expect

to receive a huge wage if working only in tourism, whose Achilles' heel is seasonality. For one thing, Israel spends substantially more than Spain in education (4.3 % and 3.3% of GDP respectively), although the results achieved are not too encouraging if judged by the results of PISA exams, where Israel and Spain are barely achieving the OECD average (and having all to envy when considering the Finns and the French).

Dealing with inequality as a flashpoint, OECD statistics for 2013 show that both Israel and Spain are more unequal societies than the average measured by the Gini Index, but Israel more so than Spain (but also more than Portugal and Greece), although in the last five years the two countries' indexes have been converging; inequality, however, should be a more serious problem for Israel than for Spain because the economy's future is based on selling original ideas, which is not widespread among the public at large. On the other hand, Israel has an excellent record in terms of employment as both general and youth unemployment are low (respectively 5.5% and less than 10% in 2013) compared with the OECD average (7.9% and 16% respectively) and much better than Spain, where youth

unemployment reached 55% in 2013 and general unemployment was at 26.1%. Employment rates by gender are also higher in Israel than in the OECD and far higher than in Spain. The same holds for annual hours worked.

In what sense are Israel and Spain still rival economies?

At present, one should clearly focus on GDP per capita, a measure of the production side of productivity and of the consumption side of the standard of living.

Clearly, over the last three decades, and looking at IMF, World Bank and CIA statistics, the GDP per capita of the two countries held similar rankings in the world league. On the whole, until the Great Recession, Spain was leading Israel by 5% to 10%, but the situation has reversed since then. The latest OECD data for 2013 show that the figure for Israel was US\$33,000 while for Spain it was US\$32,523, with the OECD average at US\$37,701. Where do the two countries stand as regards other OECD members? The answer is between the trio Japan, Italy and Korea on the one hand and the trio Slovenia, the Czech Republic and Greece on the other. That is not bad at all.



Over the last three decades, the GDP per capita of the two countries held similar rankings in the world league.

Digging further, when asked about welfare, Israelis affirm that they are happier than most other people in the OECD including Spain. However, when the UNDP publishes its Human Development Index each year – based not only on GDP per capita but also on life expectancy, health and education –, Spain is systematically higher than Israel.

So the question is which of the two countries is better prepared economically for the medium term (20-30 years)? This is difficult to tell.

Guided strictly by macroeconomic statistics, one would be inclined to answer that Israel is; to illustrate this, there are several hard arguments:

1. Investment in R&D in 2012 reached 3.6% in Israel, 2.4% in the OECD as a whole and 1.3% in Spain: *que inventen ellos*, paraphrasing the Spanish philosopher Miguel de Unamuno.

2. Israel's investment in infrastructure has been increasing in the last decade at high rates, regaining the time lost in the 1980s and 90s. This contrasts with Spain's record, where its efforts date back to the period after Spain's entry into the EU, with the help of European funds. To illustrate the point, according to OECD figures for 2014, Israel invested six times more than Spain in absolute numbers in road construction. This can partially be explained by a wish by successive Israeli governments to catch up with Europe (including Spain).

3. The general government net financial debt as a percentage of GDP has been doubling since 2008 in Spain, reaching 100% now, while in Israel it has dropped to 60% in the same period (despite having to finance a small war in 2009-10).

4. The saving rates of the two countries are currently widely different. Spain's low rate (2.9% of income) contrasts with Israel's high rate (10.3%), which is similar to the figure in Germany and the Netherlands. The gap is certainly partly due to the huge recession still affecting most Spanish households.

5. Israel's population has increased at an annual rate of 1.8% to 1.9% over the past eight years. Spain's has decreased since 2013 at a rate of -0.3%, steadily declining since 2007 at the onset of the great recession, when in Israel the annual rate was around 2% (see above for the reasons underlying the phenomenon).

The very different demographic profiles add to the argument.

However, as always, there are other factors that will not burden Spain's economic potential, unlike Israel, which must deal with its geopolitical environment. The best way to compare the relative political risk assigned by foreign investors to Israel and Spain is by looking at long-term interest rates. They are still substantially higher (although decreasing over time) in Israel than in Spain (1.7% and 1% respectively for the year 2014) and this is even more significant given that



One must not forget the very important dissimilarity between Spain and Israel which cannot make the two countries rival economies: their relative economic size.

the macroeconomic data for the former are much better than for the latter.

Not only is the political environment an obstacle to Israel's growth and development but also its natural environment. Spain is far less polluted and less polluting (in terms of CO₂ emissions) than Israel, which is at the OECD average (Spain is at 6 tonnes per capita while Israel is at 10 tonnes). All other things being equal, large countries like Spain tend to be less densely populated than smaller ones, like Israel. Not surprisingly, they are also cleaner. For instance, for similar relative rates of private-car use, it appears that the rate of air and GHG emissions is much higher in Israel than in Spain. Not only is high population density an environmental factor working against Israel but also the exiguity of good land for agricultural use, which Israel, but not Spain, offsets by using huge amounts of fertilizer per unit of production. The so-called nutrient balance is at 93.4kg per hectare in Israel but at 11.3kg in Spain. The environmental gap in Spain's favour could grow even more not only because it is a champion in renewable energies: in 2010 Israel entered a new era after discovering huge gas deposits close to its shores, thereby increasing the

environmental risk for most of the Israeli population, settled on the Mediterranean coast. Dr Gonzalo Escribano, an analyst at the Elcano Royal Institute, has rightly argued that since Spain is taking security risks by relying for 60% of its gas consumption on a single country (Algeria), it has an obvious interest in cooperating with Israel as the two countries are complementary in terms of non-renewable energy resources, not rivals.

And then one must not forget the very important dissimilarity between Spain and Israel which cannot make the two countries rival economies: their relative economic size.

Spain will always have a huge absolute, although decreasing, advantage over Israel in terms of economic power and size. In terms of GDP, Spain is still five to six times larger than Israel, because its population is also five to six times greater. In that respect, Spain will also be able to look down for a while on Israel, as it does on Ireland, another roaring tiger. Israel will never be among the G-20, but Spain will be. In perspective, however, in the 1980s Spain was seven to eight times larger than Israel in economic terms; currently, it is 'only' five to six times greater.

It should be noted that the fact that Spain is a 46-million population economy very much limit the phenomena that so much hurt Israeli consumers, namely private monopolies and oligopolies. The latter are less likely in large countries such as Spain, Mexico or Turkey. In Israel there are only two large banks because it is such a small country. Housing in Israel is so expensive because urban land is very scarce and agricultural land is slowly disappearing. Food is expensive not only because food distributors form oligopolies but also because farmers are artificially sheltered from foreign competition. This is a kind of paradox: Israel is in many cases a less open economy than Spain, when theory would suggest that it should be the contrary. Spain has chosen to be part of the European Single Market and the euro-zone and to live with strong all-European competition. It is interesting to note that according to OECD indicators, Spain has become a slightly more open economy than Israel, reversing previous trends. Bravo for Spain, but bad for Israel...

Conclusions

For a long time, until the 1980s, Spain and Israel were considered by the economic experts of international organisations such as the World Bank, the IMF, the OECD, GATT, UNCTAD and the EC itself as so-called NICs, namely Newly Industrialised countries. Sometimes they were referred to as semi-industrialised economies because of the importance in their export baskets of agricultural and mineral extraction products (including phosphates and cement).

A decisive moment for both countries came with the southern enlargement of the EC in 1986.

For Spain it meant open and unimpeded access to the vast agricultural, fisheries and agro-business markets of Central and Northern Europe, allowing the development of a huge and sophisticated food industry. A second advantage of accession was the possibility rapidly exploited by Spanish entrepreneurs of integrating EU-based value chains, known as intra-industry trade by international economists. The car industry is a good example. Proximity to Europe played a role in the development of a sophisticated clothing industry based on a rapid turnover of stocks for a public eager for changing fashions more than seasonally. Accession to the EU was also a reinforcing factor for the tourism sector, which was already booming by 1986.

For Israel it became clear that basing its future on the export of agro products was a non-starter given the fast-growing urbanisation of its fertile coast and Spain's entry into the EU, Israel's principal export market for fruits and vegetables. Advanced agricultural technologies, of which Israel had made a name for itself since its creation, could not counter the handicap of the exiguity of the arable land available. Exploiting the Mediterranean tourism potential was out of the question as long as there were no clear signs of peace on the horizon. Nor was it possible to attract multinationals to integrate value chains because of the invisible influence

of the Arab boycott. On the other hand, the ever-increasing strategic links with the US since the Six-Day War made it possible to develop fruitful cooperation in the development of both hardware and software linked to defence and security. Israel started to develop and export weapons, defence technologies and also optical instrumentation. Many of these products and services are of double use and Israeli firms progressively started to be interested in developing security products for the civilian markets. The early growth of high-tech industries already in the 1990s is not only due to the link with the US but because the country had the human capital resources to develop those industries. Apart from the existence of top-class universities and technological institutes, Israel benefited in the early 1990s from the unexpected inflow of citizens from the former Soviet-Union, that had just collapsed, including thousands of engineers and mathematicians, that were rapidly integrated into an expanding sector. By the year 2000 the high-tech industry was established.

Looking ahead, Spain will have to adapt its production and export structures to a changing demography, which makes it one of the oldest societies in Europe and in the world at large. The increasing mechanisation of labour-intensive processes and even medium-range technologies in the food and car industries is another challenge, because the level of human capital is found wanting by many multinational companies that might

prefer moving to some Central and Eastern European countries or to the Far East.

For Israel, the nature of the challenges ahead is different than for Spain. There is no problem, at least for several decades, with its demographic structure, very young by OECD standards, which will well serve the economy. The real problem and one of the principal challenges it seems, will be simply maintaining the current levels of its existing human capital. First, the effects of the former Soviet immigration of the 1990s seem to have been exhausted. Secondly, the growth of the population due to the large number of children born into orthodox families is not likely to translate into the creation of just the kind of human capital needed in high-tech industries. The other two challenges are of a nature that, fortunately for Spain, the latter does not confront. The first is a hostile political environment, translating into high political risk as perceived by foreign investors. The second, not frequently and sufficiently underlined by policy experts, is Israel's small geo-economic size. Clearly these latter two factors can only (and even then partially) be overcome by making peace with its neighbours.

From the above analysis, it is obvious that the scope of economic cooperation between the two Mediterranean countries considered is immense and has so far not been duly examined or exploited by enterprises in either country. This analysis should provide some food for thought in this respect.

La defensa europea entre la Estrategia Global y su implementación

Félix Arteaga

La alta representante para Asuntos Exteriores y Política de Seguridad, Federica Mogherini, presentó su Estrategia Global para la Política Exterior y de Seguridad de la UE (Estrategia de ahora en adelante) al Consejo Europeo el 28 de junio de 2016.¹ Se la habían encargado un año antes, cuando ni los miembros del Consejo ni la alta representante podían prever que su fecha de entrega iba a coincidir con la decisión británica de abandonar la UE. La falta de oportunidad hizo que el recibimiento fuera frío,² algo muy distinto de la calurosa recepción en 2003 de la primera Estrategia de Seguridad Europea.

Introducción

No es la primera vez que una revisión se produce en un momento poco oportuno. Así ocurrió en 2008 cuando la Presidencia francesa del Consejo de la UE se propuso actualizar la estrategia de 2003³ y sólo pudo presentar un Informe de Aplicación de la Estrategia Europea de Seguridad⁴ en el Consejo Europeo de diciembre de 2008 debido a una acumulación de circunstancias desfavorables como el referéndum irlandés sobre el Tratado de Lisboa, la guerra entre Rusia y Georgia o la crisis financiera. Pero incluso en esas circunstancias, el Consejo Europeo respaldó formalmente el Informe y lo complementó con una Declaración para reforzar la –entonces– Política Europea de Seguridad y Defensa (PESD) y fijar el nivel de ambición militar de la UE. Por el contrario, el Consejo Europeo se limitó esta vez a dar la bienvenida y pedirle al Consejo, la Comisión y la alta representante que la desarrollaran.

1 "Shared Vision, Common Action: A Stronger Europe. A Global Strategy for the European Union's Foreign and Security Policy", http://eeas.europa.eu/top_stories/pdf/eugs_review_web.pdf.

2 Entre otros, Dick Zandee (2016), "EUGS: from design to implementation", AP, nº 3, Clingendael, 3/VIII/2016; y Félix Arteaga (2016), "¿La Estrategia Global de la UE? ... déjela ahí", Blog Elcano, 29/VI/2016.

3 La EES se aprobó el 12 de diciembre de 2003 y su texto en español se encuentra en <http://www.consilium.europa.eu/uedocs/cmsUpload/031208ESSIIES.pdf>.

4 "Informe sobre la aplicación de la Estrategia Europea de Seguridad. Ofrecer seguridad en un mundo en evolución", http://www.consilium.europa.eu/ueDocs/cms_Data/docs/pressdata/ES/reports/104637.pdf.

La implementación de la Estrategia arranca en unas circunstancias políticas, económicas y sociales muy adversas para el proceso de integración europea. De forma que su desarrollo no sólo depende del contenido del documento y del impulso de sus valedores. De ahí que este documento de trabajo se dedique a analizar el primer ciclo de la vida de la Estrategia, desde su presentación al Consejo Europeo de junio de 2016 hasta la revisión de su implementación por el Consejo Europeo de diciembre del mismo año. En este documento de trabajo se van a abordar solamente los contenidos y desarrollos que afectan a la seguridad y a la defensa y que se recogen en el Índice. No son ni los únicos ni los más importantes para el proyecto de integración pero son los que más se van a aprovechar de la Estrategia para desarrollar un camino que tienen elaborado desde hace tiempo.

Enfoque y naturaleza de la Estrategia

La Estrategia se ha elaborado desde un enfoque de política exterior, enmarcando los aspectos de seguridad y defensa dentro de la acción exterior de la UE,⁵ donde se recogen los grandes principios, valores y patrones de comportamiento en su actuación internacional. Este enfoque, desde la acción exterior hacia la seguridad y la defensa, representa un avance desde la Estrategia de 2003 porque ésta se elaboró en sentido contrario, tratando de construir una acción global a partir de los retos y amenazas de seguridad y defensa de la UE.

Desde entonces, la proyección internacional de la UE se ha ido consolidando y ya cuenta

con instrumentos y estructuras que la acreditan como un actor internacional, por lo que necesitaba ahora era contar con una estrategia de acción exterior que integrara sus distintas dimensiones, incluyendo las de seguridad y defensa.

La UE cuenta ahora con una guía en la que se establecen los principios, prioridades y objetivos de su acción exterior, pero la Estrategia todavía está lejos de alcanzar la categoría de gran estrategia (*grand strategy*) que tienen las grandes potencias. No puede estar a su altura porque la UE no es todavía un actor tan estratégico, unitario y autónomo como aquellas, por lo que a su Estrategia no se le debe exigir ir más allá de lo que permite su naturaleza de actor político. Una limitación que conviene tener en cuenta cuando se critica a la Estrategia por la falta de un objetivo estratégico definido, de un marco temporal y de un enfoque metodológico que presentan las estrategias nacionales.⁶

La Estrategia, al igual que la Estrategia de 2003, no ordena jerárquicamente las prioridades, ni cuantifica los instrumentos necesarios para su nivel de ambición y no explica cómo se articulan medios y modos para lograr sus fines. La indefinición es obligada porque la mayor parte de los medios que se pueden movilizar para su acción exterior dependen de los Estados miembros y están subordinados a sus propias políticas de seguridad nacional. Consiguientemente, la Estrategia es un documento de naturaleza idealista (aspirational) más que transformadora

5 Félix Arteaga (2009), "La Estrategia Europea de Seguridad, cinco años después", ARI nº 15, Real Instituto Elcano, 22/I/2009.
6 Annegret Bendiek (2016), "The Global Strategy for the EU's Foreign and Security Policy", SWP Comments nº 38, agosto, p.1.

(*transformational*) que aspira a orientar los cambios más que a determinarlos, aunque, como señala Lehne, la línea que separa la aspiración del voluntarismo es muy fina.⁷

Para ser transformadoras, las estrategias tienen que tener poder vinculante y contar con un sistema robusto de dirección. Las estrategias nacionales lo son en la medida que sirven para alinear el planeamiento estratégico desde los niveles superiores de gobierno a los inferiores de ejecución. En el caso de la UE, el cumplimiento de las estrategias depende de un conglomerado de actores comunitarios, intergubernamentales y nacionales, lo que complica la alineación del flujo estratégico. La Estrategia reivindica la necesidad de conectar mejor la acción exterior de los Estados miembros y de las instituciones europeas (*a joined-up Union*) y reconoce el esfuerzo realizado hasta ahora mediante el denominado enfoque integral. Sin embargo, la Estrategia no dispone de mecanismos coactivos que obliguen a los Estados miembros a alinear sus planeamientos nacionales con el europeo. Esto no excluye que aquellos asuman de forma voluntaria su cumplimiento y que la Estrategia acabe facilitando la integración de los planeamientos nacionales y europeo, pero siempre existe el riesgo de que su incumplimiento afecte a la implementación de la Estrategia.⁸

En el mismo sentido, la Estrategia reitera la necesidad de conectar las dimensiones interiores y exteriores de las

políticas comunitarias. La desconexión obedece a que esas dimensiones están compartimentadas entre los Estados miembros, por un lado, y entre la Comisión y el SEAE por otro. La seguridad sigue siendo competencia primaria de los Estados miembros, por lo que son ellos quienes deciden hasta dónde llega su cooperación en las dimensiones externas e internas de la seguridad. Dentro del Espacio Europeo de Libertad, Seguridad y Justicia, la Comisión cuenta con competencias, planes de actuación y estrategias propias de seguridad interior (la última de 2015). La Estrategia no trata de resolver la discontinuidad entre ambas dimensiones, sino de ampliar su dimensión exterior de seguridad hacia algunos elementos de la seguridad interior que reforzarían su capacidad de actuación, por ejemplo, integrando las capacidades de las diferentes agencias europeas en las misiones de la Política Común de Seguridad y Defensa (PCSD). Simplificando, la Estrategia se interesa por el nexo para ver qué puede hacer la seguridad interior por la exterior.

Las estrategias nacionales de seguridad abordan el nexo en ambas direcciones, reconociendo que lo que pasa en el interior también condiciona su acción exterior. De esta forma, consideran tan importante la situación económica, la cohesión social y la identidad para su prosperidad y seguridad como los retos y amenazas externas. La Estrategia identifica alguna de estas como el terrorismo, el cambio climático, la volatilidad

7 Stefan Lehne (2016), "The EU Global Strategy, a Triumph of Hope over Experience", Carnegie Europe, 4/VII/2016.

8 Para ver cómo afecta la falta de mecanismos coactivos a la implementación de la Estrategia de Seguridad Marítima de la UE, véase Lennart Landman (2015), "The EU Maritime Security Strategy", Clingendael Policy Brief, abril, pp. 2-3.

financiera y la energía, pero se desentiende de la realidad compleja que vive el proceso de integración europeo y formula una propuesta de acción exterior que no tiene en cuenta una situación interna en la Unión, a pesar de que puede cuestionar “incluso su existencia”.⁹

En los aspectos de defensa, la Estrategia presenta elementos de continuidad y de progreso respecto a la Estrategia de 2003. Ésta ya fue objeto de crítica porque no explicó cómo y para qué se usaría la fuerza militar,¹⁰ porque no tuvo en cuenta que la decisión del uso de la fuerza depende de los Estados miembros¹¹ y porque entre ellos existen grandes diferencias de cultura estratégica.¹² La nueva Estrategia tampoco dice cómo se utilizará el poder militar y, a diferencia de la EES, evita hablar de intervenciones.¹³ Deja claro que la OTAN es el marco primario para la defensa colectiva y apela a la necesidad de desarrollar la autonomía estratégica de la UE, dentro y fuera del marco anterior, y en fomentar la cooperación militar e industrial para desarrollar capacidades militares. Sin embargo, no establece el nivel de ambición que determinaría todo lo anterior ni define qué capacidades terrestres, aéreas, espaciales y marítimas serían necesarias para cubrir todo el espectro de las operaciones que se pretende. Para ello remite a una “estrategia sectorial” que debería elaborar el Consejo y que, como

se verá más adelante, nunca se llegó a elaborar.

Finalmente, las estrategias deben valorarse por los resultados que se alcancen en función de los mecanismos de evaluación que establezcan y los indicadores de progreso adoptados. Esos mecanismos son importantes tanto para evaluar los resultados como para adaptar las estrategias y políticas a los cambios de circunstancias. La Estrategia no se fija plazos para conseguir los objetivos propuestos, ni establece procedimientos de evaluación ni indicadores de progreso, a diferencia de la Estrategia de Seguridad Interior de la UE de 2015, que prevé que la Comisión envíe informes anuales al Consejo y al Parlamento Europeo para facilitar su seguimiento. Su implementación queda a expensas de las iniciativas de la alta representante, la Comisión y el Consejo y sólo prevé la participación del Parlamento Europeo en el momento de las consultas para su revisión, junto con el Consejo, la Comisión y el Parlamento Europeo.

La defensa europea, de las (altas) expectativas de Lisboa a los (magros) avances

El Tratado de la UE aprobado en Lisboa generó grandes expectativas porque introdujo medidas novedosas como una cláusula de defensa colectiva que permite que reclamar la ayuda de los demás Estados miembros ante una agresión

9 Jean-Claude Juncker (2016), “Towards a better Europe, a Europe that protects, empowers and defends”, Discurso sobre el Estado de la Unión, Estrasburgo, 14/IX/2016.

10 Mary Kaldor y Andrew Salmon (2006), “Military Force and European Strategy”, Survival, vol. 48, nº 1, primavera, pp. 19-20.

11 François Heisbourg (2004), “The European Security Strategy is not a Security Strategy”, en Everts, Steven et al. (eds.), A European Way of War, Centre for European Reform, Londres, pp. 27-39.

12 Lawrence Freedman (2004), “Can the EU Develop an Effective Military Doctrine”, en Everts, Steven et al. (eds.), A European Way of War, Centre for European Reform, Londres, p. 14.

13 Stephan Lehne (2016), “The EUGS, a Triumph of Hope over Experience”, Carnegie Europe, 4/VII/2016.

armada (art. 42.7 TUE) y otra que permite esperar esa asistencia solidaria dentro de la UE (art. 222 del TFUE) o fuera de ella (art. 43.1) según el Tratado de Funcionamiento. De forma más restringida, los países que quisieran podrían llevar su colaboración militar hasta donde desearan aprovechando la cooperación estructurada permanente (arts. 42.6 y 46 TUE y Protocolo 10) o realizar misiones u operaciones PCSD por encargo de la UE (arts. 42.5 y 44 TUE).

Las expectativas no pasaron del papel a la realidad y la Política Común de Seguridad y Defensa (PCSD) no llegó a ser todo lo común, toda la política y toda la seguridad y la defensa que se ambicionó en Lisboa. Sea por falta de voluntad política de implementar la PCSD o por el coste económico de hacerlo, la defensa europea entró en una fase de estancamiento que se tradujo en regresión con la llegada de la crisis económica. Paralelamente, la inquietud por las revueltas registradas bajo la “primavera árabe” se tradujo en preocupación tras el auge del Daesh, el autodenominado Estado Islámico, y la proclamación del Califato en Irak y Siria en 2014 al que siguieron los ataques terroristas en ciudades europeas y un flujo migratorio incontrolado a través de sus fronteras. En 2014 se abrió en Ucrania otro escenario de conflicto al que la PCSD tampoco pudo responder y, tras la intervención rusa en su frontera oriental, pusieron en evidencia los límites de la PCSD para afrontar el terrorismo yihadista. La

preocupación hubiera sido mayor de ser Ucrania un país miembro de la UE o de la OTAN, lo que hubiera puesto a prueba la determinación y capacidad de la defensa europea.¹⁴

No obstante, la revitalización avanzó más despacio de lo que sus promotores deseaban, y cada vez que intentó dedicar un Consejo a potenciar la defensa europea, la atención de los dirigentes europeos se acabó dedicando a otras cuestiones más urgentes. En compensación, sus valedores aprovecharon cada crisis que padecía la UE a causa del control de fronteras, las migraciones incontroladas, los ataques terroristas, la salida del Reino Unido o la viabilidad del proceso de integración para reivindicar una mayor integración en la defensa como respuesta a esos problemas.

La Estrategia no aporta otra novedad a la defensa europea que codificar algunas iniciativas que ya estaban en marcha en el momento de su elaboración, pero no dispone de una “estrategia sectorial” para integrarlas.¹⁵ Esas iniciativas, por tanto, no emanan de la Estrategia sino que son anteriores a ella, por lo que su implementación tiene una dinámica propia aunque todas ellas acuden a la Estrategia para legitimar su desarrollo. La implementación de la Estrategia se ha convertido en un ejercicio de abajo hacia arriba, en el que la implementación final será el resultado de la interacción de las distintas

¹⁴ Paradójicamente, la agresión rusa tuvo el efecto de reforzar el compromiso de EEUU con la seguridad europea, un compromiso que se había puesto en entredicho con el desplazamiento anunciado del interés estratégico estadounidense hacia el Pacífico.

¹⁵ Daniel Fioott (2016), “After the EUGS: connecting the dots”, EUISS Alert, nº 33, julio, p. 1.

iniciativas. Por el contrario, la Estrategia proponía un ejercicio desde arriba hacia abajo, de forma que la implementación final estuviera guiada por la Estrategia general y por una subestrategia de defensa específica.

Dada la complejidad y diversidad de las medidas a coordinar, se esperaba que la Estrategia delegara esa función en un libro blanco de la defensa,¹⁶ aunque no era una tarea fácil ni rápida.¹⁷ Su elaboración era necesaria porque no se podía alcanzar la autonomía estratégica a la que aspiraba la Estrategia –lo que la UE puede hacer por sí misma o por otros– sin definir antes el nivel de ambición civil-militar, las funciones, requisitos y prioridades de la misma, especialmente cuando esa autonomía se había reducido significativamente tras la salida del Reino Unido. Sin embargo, la alta representante apostó por acelerar la implementación fijando ella misma las definiciones anteriores con el respaldo del Comité de Política y Seguridad, reemplazando la estrategia de defensa que debía elaborar el Consejo por su propio Plan de Implementación de la Seguridad y Defensa que se analiza más abajo.¹⁸ A partir de entonces se sucedieron, solaparon o contradijeron las iniciativas

de implementación de algunos Estados miembros, de la alta representante (Plan de Implementación de Seguridad y Defensa), de la Declaración Conjunta de la OTAN-UE¹⁹ y del Plan de Acción de la Defensa Europea de la Comisión.

Entre las iniciativas que proceden de los Estados miembros, las más importantes corresponden a Alemania y Francia. Alemania impulsó el avance hacia una Unión Europea de Seguridad y Defensa en su Libro Blanco de Seguridad de 2016.²⁰ En él aparecían ya algunas prioridades que luego aparecerían en la Estrategia: cooperación estructurada permanente, “europeización” de la industria de defensa, cuartel general operativo civil-militar –a medio plazo– y desarrollar la Estrategia mediante una estrategia específica para la PCSD. Por su parte, Francia siempre ha sido el paladín de la defensa europea y partidario de la autonomía estratégica de la UE, pero su presidente, François Hollande, descartó durante la Cumbre de la OTAN en Varsovia, en julio de 2016, que la UE dispusiera de una defensa al margen de la OTAN ni de mandos militares que ya existían en ella, reduciendo el nivel de ambición a desarrollar algunas operaciones por su cuenta.²¹ En vísperas de la reunión informal

16 Javier Solana (2016), “On the way towards a European Defence Union. A White Book as a first step”, Parlamento Europeo, Comité de Política Exterior y Subcomité de Seguridad y Defensa, 18/IV/2016; Margriet Drent y Dick Zandee (2016), “After the EUGS: mainstreaming a new CSDP”, EUISS Alert, nº 34, julio, p. 1; y “European Defence: from strategy to delivery”, Global Affairs, 11/V/2016.

17 Daniel Keohane y Christian Mölling (2016), “Conservative, Comprehensive, Ambitious, or Realistic? Assessing EU Defense Strategy Approaches”, GMF Policy Brief, nº 41, p. 39.

18 Sven Biscop (2016), “All or Nothing? European and British Strategic Autonomy after the Brexit”, Egmont Paper, nº 89, septiembre, pp. 2-3 y 7.

19 “Declaración Conjunta del Presidente del Consejo Europeo, el Presidente de la Comisión y el Secretario General de la OTAN de 8 de julio de 2016”.

20 “White Paper on German Security Policy and the Future of the Bundeswehr”, 13/VII/2016, pp. 72-76.

21 Varsovia, 9/VII/2016, <http://www.elysee.fr/conferences-de-presse/article/conference-de-presse-du-president-de-la-republique-lors-du-sommet-de-l-otan/>.

de Bratislava en septiembre, los ministros de Defensa de Francia y Alemania remitieron a la alta representante una propuesta conjunta en la que ambos aprovecharon la salida del Reino Unido para hacer progresar la PCSD a 27 miembros, dispuestos a crear –aunque a medio plazo– un cuartel general permanente para misiones y operaciones, impulsar la cooperación estructurada permanente, acelerar la cooperación entre la OTAN y la UE y permitir la utilización de fondos comunes para la investigación.²²

En la reunión informal de Bratislava, la alta representante presentó una hoja de ruta para activar la implementación de la Estrategia entre 2016 y 2017. En el bloque correspondiente a la seguridad y la defensa, la alta representante anticipaba los elementos esenciales de su Plan de Implementación que presentaría luego al Consejo de noviembre. En primer lugar, elevar el nivel de ambición, pasando de la gestión de crisis a la protección de Europa. Luego, modificando los procedimientos (financiación de misiones, evaluación de amenazas, coordinación de planeamientos) y estructuras de la PCSD (cuartel general, reacción rápida) así como desarrollar las capacidades (plan de desarrollo, autonomía estratégica, base industrial, propuestas de la Comisión) y potenciar los mecanismos de cooperación (cooperación estructurada

permanente, OTAN-UE, asociaciones). Por su parte, el presidente del Consejo Europeo, la Presidencia del Consejo y la Comisión presentaron una hoja de ruta de seguridad y defensa limitada a dos puntos: implementar cuanto antes la declaración de OTAN-UE y esperar al Consejo Europeo de diciembre para decidir cómo implementar la Estrategia.²³

Las propuestas de seguridad y defensa no suscitaron el entusiasmo colectivo. Frente al apoyo checo, italiano y español a la propuesta franco-alemana, otros como Suecia, Países Bajos, Polonia, Estonia y Letonia mostraron su oposición y el resto dudas sobre los objetivos o los instrumentos. A partir de entonces, la táctica de la alta representante para agilizar la implementación consistió en revisar o suprimir aquellas propuestas que más resistencia generaban para evitar que se bloqueara el proceso. Una táctica que se arriesgaba a perder en ambición y coherencia a largo plazo lo que ganaba en agilidad a corto plazo.²⁴

Para compensar la frialdad de Bratislava, Italia y España se agruparon con Francia y Alemania en octubre para formar un núcleo duro en apoyo de la implementación de la alta representante. Italia superó en ambición a la propuesta franco-alemana

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

23 "Declaración de Bratislava", 16/IX/2016.

24 Por ejemplo, la vieja reivindicación de un cuartel general operativo permanente para las operaciones pasó a ser una capacidad de planeamiento y conducción para misiones y operaciones conjuntas de naturaleza civil y militar que, posteriormente, el Consejo de noviembre descartó emplear en operaciones. Ya durante la elaboración de la Estrategia, la alta representante optó por la ambigüedad calculada para evitar resistencias a formulaciones de defensa más explícitas (Biscop, 2016, p. 7).

proponiendo la creación de una fuerza europea multinacional y algo parecido a un “Schengen de la Defensa” a partir de un grupo de países al que luego pudieran unirse los demás.²⁵ La propuesta pretendía que la UE adquiriera y operara capacidades de defensa, reforzara su potencial institucional, operativo e industrial e, incluso, que los países que quisieran ir más allá pudieran crear una Unión para la defensa europea.²⁶

Los cuatro ministros suscribieron las propuestas sobre la cooperación estructurada permanente, la de la autonomía estratégica operativa e industrial, los consejos de ministros de Defensa y una capacidad (antes cuartel general) de conducción y planeamiento para las misiones y operaciones que deberían cubrir todo el espectro de intensidad militar. En su carta a la alta representante, los cuatro apoyaron la colaboración con la OTAN y un mayor protagonismo europeo en lugares como Mali, Somalia, la República Centroafricana y Congo, donde descartaban que lo hiciera la OTAN, aunque desistieron de crear un ejército europeo o fuerzas multinacionales. La propuesta de la alta representante consiguió gracias a este apoyo cuatripartito el respaldo del Consejo de Asuntos Exteriores de octubre, aunque éste le recalcó la necesidad de implicar a

los Estados miembros y a la Comisión en su desarrollo.²⁷

La alta representante llevó finalmente su Plan de Implementación al Consejo de noviembre.²⁸ Un Plan que, en opinión del Comité de Política y Seguridad, era compatible con el que presentaría la Comisión posteriormente dedicado a cuestiones industriales y financieras. En sus conclusiones, los ministros de Exteriores y Defensa de la Unión respaldaron la mayoría de las propuestas de la alta representante con algunas ligeras modificaciones.²⁹ También se encomendó al SEAE, al Estado Mayor Internacional de la OTAN y a la Comisión que presentaran al Consejo Europeo de diciembre de 2016 una propuesta para implementar la Declaración conjunta OTAN-UE de Varsovia.³⁰

Las conclusiones del Consejo de noviembre respaldaron el listado de misiones civiles y operaciones militares que la alta representante había asociado al nuevo nivel de ambición: operaciones de gestión de crisis, estabilización, respuesta rápida, seguridad aérea y marítima; así como misiones civiles ejecutivas, de reforma del sector de la seguridad y fomento de capacidades civiles y militares. Acordado lo anterior, ya sólo quedaba que el Consejo encargara

25 Paolo Gentiloni y Roberta Pinotti (ministros de Asuntos Exteriores y Defensa, respectivamente) (2016), “L’Italie appelle à un Schengen de la défense”, *Le Monde*, 11/VIII/2016.

26 Discurso de la ministra de Defensa, Roberta Pinotti, “Italy’s Vision for a Stronger European Defence”, Bruselas, 11/X/2016.

27 Conclusiones, “Outcome of the Council Meeting”, Asuntos Exteriores, 17/X/2016.

28 “Implementation Plan on Security and Defence”, 14/XI/2016.

29 Conclusiones del Consejo sobre “Implementing the EU Global Strategy in the area of security and defence”, 14/XI/2016.

30 “Declaración sobre la implementación de la Declaración Conjunta firmada por el Presidente del Consejo Europeo, el de la Comisión y el Secretario General de la OTAN” (texto en inglés), 6/XII/2016.

a la alta representante –no al SEAE como ésta proponía– presentar propuestas para el desarrollo de capacidades civiles y para mejorar su capacidad de respuesta. También encargarla a ella –junto a los Estados miembros que no incluía su propuesta– propuestas para reforzar los instrumentos de respuesta rápida, incluidos los *battlegroups*. Por el contrario, el Consejo no aprobó su propuesta sobre la cooperación estructurada permanente y la pidió que presentara una nueva, una vez que los Estados miembros expresaran su disponibilidad para participar.

El Consejo Europeo de diciembre también refrendó el nivel de ambición propuesto por la alta representante y aprobado en el Consejo de noviembre, encomendando su desarrollo a ella y a los Estados miembros. En los próximos meses tendrán que detallar cómo se coordinan la planificación militar (reunión anual de coordinación), cómo se desarrollan los aspectos industriales, tecnológicos y de investigación de las capacidades militares, cómo se actualizará la capacidad de respuesta rápida, los términos de la cooperación estructurada permanente y la forma en la que se va a fomentar la capacidad de contribuir a la seguridad y desarrollo de países vecinos (véase el Anexo final). De haber elaborado antes una estrategia o libro blanco de defensa como indicaba la Estrategia, todos los detalles anteriores se habrían acordado en el mismo momento. Probablemente

se hubiera tardado más en consensuar todos los aspectos a la vez, pero sólo probablemente porque ahora queda por ver cuándo y cómo se acuerdan tantos aspectos pendientes.³¹

Industria, capacidades y financiación de la seguridad y la defensa

La revitalización de la base industrial y tecnológica de la defensa europea se viene reivindicando en los últimos años por distintos motivos y lógicas. El mayor impulso coincide en el tiempo con la caída de los presupuestos europeos de defensa y la disminución de la demanda europea de capacidades industriales.³² De la desmovilización presupuestaria se encargó EEUU, que exigió a los aliados europeos incrementar su esfuerzo económico aprovechando la Cumbre de la OTAN en Gales de 2014. Un compromiso que se fijó como objetivos dedicar el 2% de su PIB a gastos de defensa y el 20% de ese gasto a inversiones en equipo, que –sin embargo– no se ha trasladado al ámbito de la UE.³³ La crisis industrial se intentó remediar por los Estados miembros más afectados, por lo que el Consejo Europeo de diciembre de 2012 pidió a la alta representante, al Servicio Europeo de Acción Exterior, a la Agencia Europea de la Defensa y a la Comisión que se movilizaran para reforzar la PCSD, desarrollar las capacidades civiles y militares pendientes y reactivar la competitividad de la base industrial europea.

31 Por ejemplo, el Consejo Europeo de diciembre suprimió el plazo que se había fijado (el primer semestre de 2017) para aprobar el desarrollo de capacidades de seguridad y defensa de terceros países (CBSD en sus siglas inglesas).

32 La demanda de los gobiernos a la industria europea de defensa cayó el 19% entre 2001 y 2010 y la inversión en I+D cayó el 14% entre 2005 y 2010.

33 Tanto la Estrategia como los documentos de implementación se refieren a los porcentajes anteriores como si vincularan a todos los Estados miembros de la UE, sean aliados o no, cuando no son objetivos aprobados en el marco de la PCSD (lo más parecido es el viejo compromiso alcanzado en la EDA de dedicar el 35% de las inversiones en proyectos cooperativos).

La Comisión, a la que los Estados miembros habían marginado tradicionalmente de la política industrial de defensa, amparados en razones de seguridad nacional para proteger sus industrias de defensa del mercado único (artículo 346 del TFUE), emitió en 2013 una Comunicación.³⁴ En ella se postuló como agente dinamizador, ofreciéndose para promover, financiar, adquirir e, incluso, operar equipos de defensa, en un sector estratégico para la UE (96.000 millones de euros, 400.000 empleos directos y unos 960.000 indirectos en 2012). A tal fin presentó un paquete de medidas que, en principio, fomentaban la liberalización, competitividad y financiación del sector industrial, aceleraban la concentración industrial y permitían el acceso a fondos de I+D destinados al desarrollo regional y a la investigación civil. Aunque ya había promulgado dos directivas de defensa sobre adquisiciones (2009/81) y transferencias (2009/43), la Comisión se proponía ahora ampliar y profundizar en la liberalización del mercado de las adquisiciones y acabar de una vez con las preferencias nacionales en las adjudicaciones (el 75% del total), así como prohibir las compensaciones (offsets) y restringir mecanismos como las ventas gobierno a gobierno, las regidas por acuerdos internacionales que escapan al control del mercado interior de la UE.

En diciembre de 2013, se convocó un Consejo Europeo –que inicialmente iba a ser monográfico– para demostrar que la defensa importaba. La revitalización de la defensa tenía dos lógicas: la de las capacidades, liderada por los grandes países y sectores industriales, junto con la Comisión y la EDA; y la de la política, liderada por la alta representante y algunos países, entre ellos España. La primera (capability-driven) buscaba que la UE desarrollara capacidades de equipos, mando y control y mercado de las que carece la defensa europea, mientras que la segunda (strategy-driven), perseguía conocer primero para qué se precisaban esas capacidades. El Consejo consiguió equilibrar ambas lógicas reconociendo que la política de seguridad no podía subordinarse a las capacidades militares, sino que se debía progresar de forma coordinada en ambas lógicas, de ahí que se buscara a partir de entonces una estrategia que articulara el progreso de la PCSD.³⁵

Para desarrollar los mandatos del Consejo Europeo de diciembre,³⁶ la Comisión elaboró en 2014 una Hoja de Ruta para facilitar el acceso de la industria de defensa a fondos I+D de los que estaba excluida, por lo que tuvo que elaborar una línea de financiación especial mediante una Acción Preparatoria en colaboración con la EDA

34 Comunicación 542, "A new deal for European Defence and Security. Towards a more competitive and efficient Defence and Security Sector", 24/VII/2013.

35 En el Consejo de diciembre de 2013 se aprobaron proyectos de colaboración en capacidades militares críticas como aprovisionamiento en vuelo, ciberdefensa, sistemas aéreos tripulados a distancia (RPAS) y satélites de comunicaciones gubernamentales (GOVSATCOM). Además, se encargó a la Comisión estudiar un régimen que garantizara la seguridad de suministro de los Estados miembros en aquellas cadenas de suministro que fueran críticas.

36 Véase Félix Arteaga (2013), "El Consejo Europeo de diciembre de 2013: repercusiones para la industria y la defensa de España", ARI, nº 46, Real Instituto Elcano, 27/XI/2013.

y con un Grupo Asesor de personalidades de Alto Nivel.³⁷ Esta permitiría a la industria de defensa acceder a fondos de investigación tecnológica específicos en 2017 antes de que pudiera acceder a los del Marco Financiero Plurianual (2021-2027). Posteriormente, elaboró otro Informe de implementación en mayo de 2015 para que el Consejo Europeo de junio de 2015 conociera los avances realizados desde 2013).³⁸

La Estrategia asumió el acervo anterior y refrendó las propuestas de los Consejos Europeos a la espera de que la Comisión presentara su Plan de Acción de la Defensa Europea en diciembre de 2016. En particular, la Estrategia afirmaba los principios de la cooperación industrial, como norma y no como excepción, en la obtención de capacidades, así como el de la complementariedad, para que el aporte de fondos europeos no se trastocara con una reducción de los nacionales. Para el desarrollo de las capacidades necesarias para una autonomía estratégica, la Estrategia reivindicaba el objetivo del 20% para inversión cooperativa en equipo y R&T (lejos del 35% acordado en su momento), una revisión anual de coordinación de los planeamientos nacionales y el desarrollo de un nuevo plan de capacidades por la EDA en 2018.

En su Plan de Implementación, la alta representante, que también dirige la EDA, reiteró la necesidad de desarrollar el acervo comunitario en sus dimensiones industrial y financiera (Consejos Europeos de 2013 y 2015, Plan de Desarrollo de Capacidades de la EDA de 2014 y propuestas de la Comisión) pero dando a la EDA un papel relevante en la definición de las capacidades derivadas de la Estrategia y en la coordinación de los planeamientos nacionales. En sus conclusiones, y sin desmerecer la participación de la EDA, el Consejo llamó a los Estados miembros a compartir esas tareas ya que tanto la definición del nivel de ambición de la autonomía estratégica como de las capacidades militares derivadas de ella son de naturaleza política.

Finalmente, la Comisión presentó su Plan de Acción Europeo de Defensa.³⁹ Tenía como objetivos fomentar la demanda incentivando la inversión, avanzar hacia la autonomía estratégica desarrollando capacidades militares y potenciar la competitividad de industria apoyando la investigación. De acuerdo con sus principios, la Comisión presentaba sus medidas de inversión para estimular las de los Estados miembros, no para desincentivarlas y siempre de acuerdo con los tratados. Esta reivindicación era importante porque la Comisión reiteraba en

37 “Informe de la Comisión al Parlamento Europeo, al Consejo, al Comité Económico y Social Europeo y al Comité de las regiones, COM (2014) 387 de 24 junio 2014 sobre “Un nuevo acuerdo para la defensa europea. Hoja de ruta para la aplicación de la Comunicación (2013) 542”.

38 Félix Arteaga (2015), “La base industrial y tecnológica de la defensa española y europea ante el Consejo Europeo de 25-26 de junio de 2015”, Real Instituto Elcano, junio.

39 “European Defence Action Plan, COM (2016) 950 de 30 de noviembre”.

su Plan la necesidad de que se le delegaran expresamente por el Consejo Europeo las competencias que no tenía para desarrollar sus propuestas. Estas se resumían en habilitar fondos para la defensa europea,⁴⁰ asegurar inversiones en la cadena de suministro y reforzar el mercado único.

La Figura 1 muestra cómo se distribuyen y gobiernan los fondos previstos. Hay que precisar que se trata de instrumentos financieros, no de fondos comunes, por lo que recaen sobre los presupuestos nacionales. La financiación cubre todas las etapas, desde la investigación a la adquisición, pero la UE no realiza adquisiciones, son los Estados miembros los que lo hacen agregando sus contribuciones nacionales. La UE se limita a apoyar en la medida de sus competencias y posibilidades a esas inversiones siempre que sean necesarias para alcanzar la autonomía estratégica y se hagan en cooperación entre los Estados miembros. Por lo tanto, no sirven para desarrollar cualquier capacidad, sino las que se deciden en el Consejo de Coordinación formado por los Estados Miembros, la alta representante, la Comisión, la EDA y la industria (*as appropriate*) que aparecen en la Figura 1.

Debajo del Consejo de Coordinación aparecen dos secciones: la de investigación y la de capacidades conjuntas. En la primera figuran las cantidades previstas para invertir en investigación de defensa desde 2017 (25 millones de euros) hasta 2020 (hasta completar 90 millones de la Acción Preparatoria). Si esta experiencia funciona, la Comisión estima que se deberían dedicar 500 millones anuales de euros a un Programa Europeo de Investigación en Defensa, una cantidad siempre contingente respecto al montante final del Marco Financiero Plurianual a partir de 2020. Estos fondos se gestionarían bajo las directrices del Consejo de Coordinación pero a cargo de los Estados miembros, la Comisión y la industria.

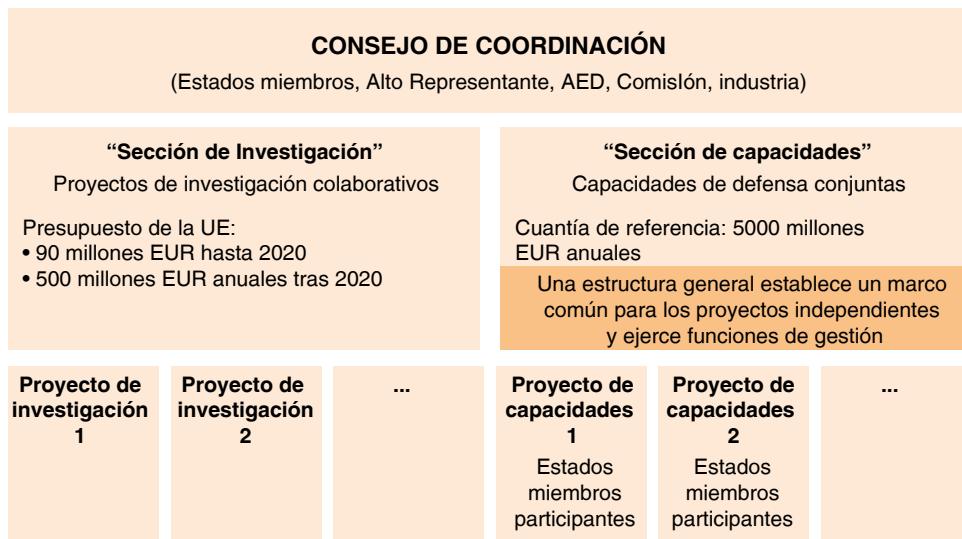
En la segunda aparecen los instrumentos financieros a disposición de los Estados miembros para impulsar el desarrollo de capacidades conjuntas de doble uso incluyendo las fases posteriores a la investigación, comprendiendo prototipos y el desarrollo y compra de productos y tecnologías. Las capacidades también se regirían por las directrices del Consejo, aunque cada proyecto se gestionará por los participantes. La cantidad de 5.000 millones de euros anuales revela la importancia



Para asegurar las inversiones en la cadena de suministro a las pequeñas y medianas empresas, el Plan de Acción ofrece el acceso a préstamos o avales del Banco Europeo de Inversiones.

40 "Plan de Acción Europeo de Defensa: hacia un Fondo Europeo de Defensa", 30/IX/2016.

Figura 1. Fondo Europeo de Defensa (gestión y cuantías)



Fuente: Comisión Europea, "European Action Defence Plan", 30/XI/2016.

que se da a estimular la cooperación en capacidades conjuntas pero está pendiente de una estimación más precisa.

Para asegurar las inversiones en la cadena de suministro a las pequeñas y medianas empresas, el Plan de Acción ofrece el acceso a préstamos o avales del Banco Europeo de Inversiones (EIB en sus siglas inglesas) mediante fondos europeos para inversiones estratégicas (EFSI) y fondos para la competitividad de las empresas y las PYME (COSME). También ofrece la cofinanciación con fondos estructurales y de inversión europeos (ESIF) y de desarrollo regional (FEDER) pero siempre dentro

de las reglas de estos fondos, del Banco Europeo de Inversiones y de los tratados. A lo anterior se une el desarrollo de clústeres regionales de excelencia y la captación de talento. Para finalizar, se desarrollan algunas medidas relacionadas con el refuerzo del mercado único de la defensa y la garantía de suministro ya mencionados.

El Consejo Europeo de diciembre reconoció en sus conclusiones la necesidad de hacer más y la de dedicar más recursos a la defensa, pero “teniendo en cuenta las circunstancias nacionales y los compromisos legales”, lo que relativiza el nivel de esfuerzo presupuestario recogido en los planes de implementación.⁴¹

41 Por ejemplo, la decisión sobre una mayor financiación de las operaciones militares mediante el mecanismo Athena que financia algunos gastos comunes (en torno al 10%-15%) se pospone hasta finales de 2017.

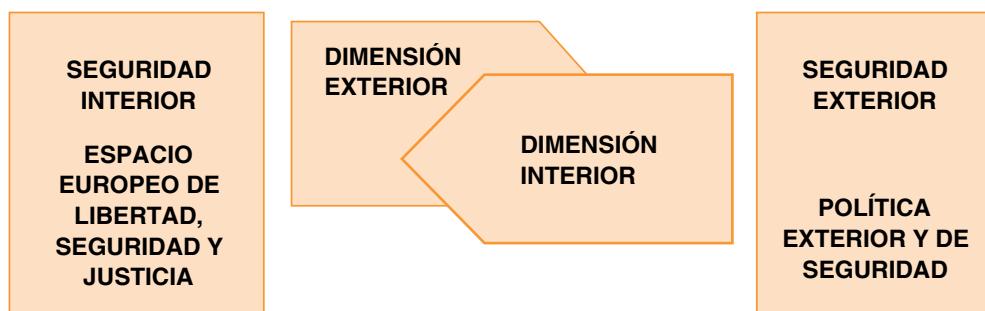
La conexión (el nexo) de seguridad interior-exterior

La Estrategia reconoce la existencia de un nexo entre la seguridad interior y la exterior. Un reconocimiento que constituye uno de los mayores problemas de la seguridad contemporánea porque estando de acuerdo en que no deben existir fronteras entre ambos, las culturas tradicionales de la seguridad exterior y de la seguridad interior compiten por ocupar el nexo y crean problemas por adjudicar nuevas competencias entre los antiguos cuerpos. En la UE coexisten varias culturas de seguridad. La del Espacio de Libertad, Seguridad y Justicia se comparte por la Comisión y los sistemas policiales y judiciales de los Estados miembros, apoyados por agencias como Europol, Frontex y Eurojust. Esta cultura cuenta con su propia Estrategia de Seguridad Interior, con planes de actuación a medio plazo y con unas competencias propias

de la Comisión que se complementan con procedimientos de cooperación entre los Estados miembros. La de la seguridad y defensa cuenta con la alta representante, el Consejo de Asuntos Exteriores/Defensa, apoyados por el Servicio Europeo de Acción Exterior y los órganos para la gestión de crisis de las políticas comunes de exterior y seguridad (PESC) y seguridad y defensa (PCSD). Dispone de la Estrategia global y, como se ha analizado, dispone de varios planes para implementarla.

De acuerdo con la lógica de la Figura 2, en la UE coexisten dos procesos: el de una política interior que se desarrolla hacia el marco europeo e internacional (internacionalización) desarrollando su dimensión exterior y el de una política exterior y de seguridad que ahora con la Estrategia trata de desarrollar su dimensión interior (internalización). Ambos procesos se solapan necesariamente en algún

Figura 2. El nexo interior-exterior de la seguridad europea



Fuente: el autor.

modelo porque coinciden en sus objetivos (seguridad de los ciudadanos) y en sus lógicas de expansión (la seguridad de fuera/dentro de las fronteras afecta a la seguridad dentro/fuera de las mismas).

El primer proceso es anterior en el tiempo. La cooperación intergubernamental en asuntos de justicia e interior se remonta a los años 70 y es tan antigua como la cooperación política europea –antecedente de la PESC–, aunque la existencia del Espacio de Libertad, Seguridad y Justicia no se reconoció hasta el Tratado de la UE aprobado en Ámsterdam, al mismo tiempo que la Política Europea de Seguridad y Defensa –antecedente de la PCSD–. Esa cooperación ha partido desde la cooperación intergubernamental y al margen de la UE (Trevi, Schengen, Prüm) entre aquellos que querían ir más allá de lo establecido en los Tratados, para acabar comunitarizando su experiencia.

Los tratados ofrecieron la posibilidad de seguir el mismo camino a la defensa: cooperación reforzada en Maastricht y cooperación estructurada permanente en Lisboa, pero los Estados miembros no han aprovechado su potencial. Por su parte, la Comisión ha ido asumiendo el ejercicio de las nuevas competencias comunitarias relacionadas con el control en las fronteras, el asilo, la inmigración y la cooperación

judicial y, en la actualidad, cuenta con dos comisarios: uno de migración y asuntos de interior y otro para la denominada Unión de Seguridad. Todas las materias anteriores tienen una dimensión exterior que desarrollan tanto por la Comisión como por responsables de los Estados miembros apoyados por el Comité Permanente creado en Lisboa (art. 71 TFUE) para la coordinación operativa de la seguridad interior (COSI).

Al igual que en su día los responsables de la seguridad exterior elaboraron una Estrategia Europea de Seguridad para reivindicar a la UE como un actor global de seguridad en el entorno post 11-S, los responsables de la seguridad interior decidieron en 2009 aprovechar el lanzamiento del Programa de Estocolmo para elaborar una Estrategia de Seguridad Interior (ESI),⁴² actualizada en abril de 2015 por una nueva ESI.⁴³ La supervisión de su implementación está a cargo del COSI y se han sucedido las estrategias y planes de acción derivados de las anteriores.⁴⁴

La Estrategia avanza en su dimensión interior para reforzar las capacidades exteriores con instrumentos de la seguridad interior que le son necesarios.⁴⁵ No pretende adentrarse en las competencias de la seguridad interior, pero la dimensión interior de la Estrategia y la exterior de

42 “Estrategia de Seguridad Interior de la UE”, 10/VI/2010.

43 “Internal Security Strategy”, <http://data.consilium.europa.eu/doc/document/ST-9798-2015-INIT/en/pdf>.

44 Entre las subestrategias de seguridad interior más recientes figuran las Estrategias de Seguridad Marítima, Gestión de la Información, Ciberseguridad, Drogas, Lucha contra la Radicalización y el Reclutamiento Terrorista o la de Aduanas. Entre los planes de actuación figuran la Agenda Europea de Seguridad de abril de 2015, el Plan de Acción sobre Armas y Explosivos de diciembre de 2015, el Plan para combatir la Financiación del Terrorismo de febrero de 2016 y la Comunicación sobre Sistemas de Información Inteligentes para las Fronteras y la Seguridad de abril de 2016.

45 Javier Solana (2016), “Hacia una seguridad europea efectiva”, El País, 17/IX/2016.

la ESI se solapan necesariamente en su proyección natural, como refleja la Figura 2. La Estrategia omite referencias a la ESI y a cualquier integración de ambas. Las fuentes abiertas (Drent y Zandee) esperaban que la orientación del nexo interno-externo de la seguridad se resolviera con la estrategia sectorial que se ha descartado. Sí que se menciona la necesidad de conciliar ambas estrategias en el Plan de Implementación que la alta representante presentó al Consejo de noviembre. En él se propuso la coordinación de la implementación de ambas estrategias a través del coliderazgo del Comité Político y de Seguridad y del COSI, con participación del SEAE y la Comisión. Sin embargo, la colaboración entre ambos comités, que ya se venía dando de forma periódica antes de la Estrategia, es una colaboración asimétrica, ya que el COSI sólo tiene un mandato operativo, con lo que no está a la altura de la coordinación estratégica del Comité de Política y Seguridad.

La alta representante esbozó sus ideas para reforzar el nexo entre las políticas interior y exterior en Bratislava pero se limitaban a reforzar la sinergia y la coherencia entre ambas. En su hoja de ruta para 2016-2017 figuraban acciones relacionadas con la emigración, la lucha contra el terrorismo, la actualización de las estrategias de Seguridad Marítima y Ciberseguridad. Luego, en su Plan de Implementación de noviembre, reiteró la importancia de hacer frente a la inseguridad exterior para asegurar la seguridad interior, apoyar a los países en su lucha contra

el terrorismo y el crimen organizado, incrementar la interacción entre los actores de la PCSD y los del ELSJ, desarrollando estrategias transversales a ambos como la ciberseguridad, la seguridad marítima, las amenazas híbridas y explorar las posibilidades de colaborar en las cláusulas de solidaridad (art. 222 del TFUE) y asistencia mutua (art. 42.7 TUE).

Las conclusiones del Consejo refrendan esas líneas de acción y resumen la contribución de la PCSD a la seguridad interior: desarrollar misiones y operaciones fuera de sus fronteras para proporcionar estabilidad y resiliencia a los países vecinos y, de esa forma, coadyuvar a la seguridad y protección de los ciudadanos europeos.

Conclusiones

A partir del Consejo Europeo de diciembre de 2016, la seguridad y la defensa europeas cuentan con varias agendas, aparentemente compatibles y coordinadas, pero gestionadas paralelamente y sin una estrategia consensuada que defina sus fines últimos. Los objetivos de cada una se recogen en el Anexo, junto a la fecha estimada de realización.

En conjunto, los cambios en la seguridad y la defensa de la UE no son revolucionarios y la Estrategia tiene el mérito de haber permitido la reactivación de algunos planes que se encontraban paralizados, como los derivados del Tratado de Lisboa, o en proceso de desarrollo, como los de la Comisión y el Consejo Europeo para revitalizar la defensa y la industria de la UE.

Presentada en medio de una crisis existencial sobre los fundamentos y futuro de la UE, tras crisis internas debidas a la inmigración incontrolada y la sucesión de ataques terroristas, y en plena desorientación por la salida del Reino Unido, los valedores de la Estrategia han sabido presentarla como una respuesta a esos problemas. Aunque no han cumplido con su compromiso de elaborar una estrategia específica para orientar su desarrollo, sí que han conseguido el respaldo del Consejo y del Consejo Europeo a las distintas propuestas de implementación que se han presentado. Y aunque los anteriores seguirán atentamente su desarrollo, han renunciado a juzgar por sí mismos a qué amenazas se enfrenta la seguridad y la defensa.⁴⁶

En contrapartida, se han exagerado algunas expectativas sobre lo que podría dar de sí la Estrategia (ejército europeo, cuartel general operativo, autonomía estratégica, resiliencia o protección de los ciudadanos). Tampoco se ha reiterado a nivel europeo el compromiso de gasto asumido en la OTAN por sus Estados miembros, con lo que el esfuerzo exigible no cuenta con ningún compromiso vinculante. Y aunque se apela a una mayor participación de los fondos comunes en la PCSD, la reactivación de la defensa europea recae todavía en los presupuestos de los Estados miembros que decidan participar en ella. No obstante, se ha roto el tabú de la financiación de la defensa, y aunque no se ha normalizado

su financiación, se ha abierto la puerta para hacerlo, prorrogando la financiación del despliegue de los battlegroups, incrementando los gastos comunes de las operaciones.

Aunque no se ha elaborado ninguna estrategia sectorial, el desarrollo de la Estrategia está conciliando sin grandes dificultades por el momento las distintas iniciativas de implementación. En particular, es de destacar el progreso en la reactivación de la cooperación entre la OTAN y la UE, y las expectativas que se abren de cooperación entre el Espacio de Libertad, Justicia y Seguridad con la Política Exterior y de Seguridad. Ahora la división de funciones parece más pacífica: la OTAN se encarga de la defensa colectiva y la gestión de las grandes crisis militares, la UE de la gestión de las misiones y operaciones civiles-militares fuera de sus fronteras y el ELSJ de la seguridad dentro de ellas. Si todo va como se espera, y el proceso de desarrollo no se ve afectado por las graves circunstancias que afectan al proceso europeo de integración, la implementación de la Estrategia puede potenciar, aunque a medio plazo, una mayor autonomía estratégica de la UE. De este desarrollo se beneficiará tanto el vínculo transatlántico (equilibrando cargas y responsabilidades entre las dos orillas del Atlántico) como el nexo interior-interior (integrando los procesos de internacionalización e internalización de ambas esferas de seguridad).

46 Según el art 222.4 del TFUE, el Consejo Europeo evaluará periódicamente las amenazas a la que se enfrenta la Unión. Este artículo no se ha activado ni para la seguridad interior ni para la exterior.

Anexo. Estado y expectativas de implementación de algunas medidas derivadas de la Estrategia

Área	Medidas	Fecha prevista
Misiones y operaciones UE	Disponer de una capacidad de conducción y planeamiento civil-militar para misiones no ejecutivas	Próximos meses
	Reforzar el planeamiento civil-militar del SEAE	Primer semestre 2017
	Revisión de los battlegroup y refuerzo de las fuerzas de intervención rápida	Meses próximos
	Revisión de los objetivos, capacidades, formación, apoyo y despliegues de las misiones civiles	Sin fecha
Financiación seguridad y defensa	Revisión mecanismo Athena	Finales 2017
	Financiación del despliegue de los battlegroups	Aprobada
	Financiación del adiestramiento y equipamiento de terceros países	Primer semestre 2017
	Fondo europeo de defensa	En 2020
	Acción preparatoria	En 2017
	Adaptación de los instrumentos de financiación	Sin fecha
Capacidades	Revisión anual de coordinación	Meses próximos
	Revisión de las capacidades militares prioritarias	En 2018
	Satélites gubernamentales de comunicaciones	En 2018
	Seguridad marítima civil y militar	En 2018
	Plataforma de formación en ciberseguridad	En 2018
	Seguridad de suministro	Sin fecha
Relaciones OTAN-UE	Coordinar operaciones marítimas	Aprobada
	Analizar instrumentos de desinformación	Aprobada
	Ejercicios comunes	Sin fecha

Patterns of Involvement among Individuals Arrested for Islamic State-related Terrorist Activities in Spain, 2013-2016

Carola García-Calvo & Fernando Reinares

A quantitative study of 130 individuals arrested in Spain between June 2013 and August 2016 for terrorist activities related to the Islamic State (IS) shows that the vast majority of them were involved in jihadist activities together with others and not as lone actors. They were typically part of cells, groups or networks (CGN) of varied size and composition.

These CGN were more often new, transnational and IS-linked than regenerated, national and only IS-inspired. Detainees who participated in CGN occupied various positions in the centre (or first-tier), in the intermediate circle (or second-tier), and the periphery, depending on their social characteristics and functions. Nearly all of them belonged to jihadist aggregates engaging in radicalisation and recruitment efforts, usually dispatching foreign fighters,

raising money and distributing propaganda on behalf of IS. In addition, the majority of these individuals had either travelled to Syria and Iraq, had tried (but failed) to travel, or had the intention of doing so. About one third of the 130 individuals belonged to CGN with operational capabilities and manifested willingness to carry out attacks inside Spain. Our research on the Spanish situation shows that the threat posed by IS is highly networked and organized.

Introduction

Spain has not been exempt from the unprecedented jihadist mobilization worldwide prompted by the Islamic State (IS) organization, though Spain is not among the Western European countries most affected, neither in absolute terms nor relative to the size of its population.[1] Between June 2013, when the first anti-IS (then still anti-ISIL) counterterrorism operation was launched inside Spain, and August 2016, the total number of detainees for IS-related terrorist activities was 130. Until the Summer of 2016,

some 190 departed from Spain to join the ranks of IS in both Syria and Iraq as foreign fighters. Six of the latter were arrested upon return—though the actual number of returnees can be estimated as being up to five times larger—and are included in the figure of detainees.

To explore patterns of involvement at the individual level of analysis, we have gathered information and built a database on 130 detainees, in the Elcano Database on Jihadists in Spain (EDBJS). Our sources were the Interior Ministry's press releases, police reports and publicly accessible court documents at the Audiencia Nacional (National Court) in Madrid, the only jurisdiction in Spain dealing with terrorism offences. Our database has also benefitted from interviews with law enforcement experts and information gathered from systematic searches of media sources indexed in Factiva.^[2] The body of information assembled was thus treated both quantitatively and qualitatively.^[3]

Most individuals arrested in Spain for IS-related terrorist activities are men (83.8%) aged between 20 and 44 at the time of detention (80.3%), more often than not—56.7%—they were married. 43% are nationals of Spain and 41.4% are Moroccan nationals. Five out of every ten are immigrants and four out of ten are second generation descendants of (mainly) Moroccan immigrants. Some 13.3% are converts. Six out of ten were enrolled in secondary education, twice the number of those who only attended primary school. Three times as

many as those detainees with only working class jobs, have been in middle class or lower middle class jobs. 16.7% had no known occupation at the time of detention, and one third had a previous criminal record as ordinary delinquents.

In Spain, just like elsewhere, different patterns of becoming involved in IS-related activities can be observed; this affects the range of expressions a terrorist threat may eventually adopt. In this sense, becoming involved as an individual acting alone is not the same as becoming involved with others as part of cells, groups and networks (CGN).^[4] In this article we will explore how exactly the 130 individuals arrested in Spain for IS-related terrorist offences became involved. We also look at the position they occupied inside the CGN most of them belonged to. We will explore the nature, size, composition, scope and functions of the CGN these detainees joined. Finally, we will also look how many of them were willing to become foreign fighters or to carry out attacks in Spain, the two options being not mutually exclusive.

Modalities of Involvement and Position of Individuals in Cells, Groups and Networks (CGN)

Only 4.6% of all those arrested in Spain for IS-related terrorist activities since 2013 became involved alone, i.e. isolated from other jihadists; they were literally lone actors, not just single actors (Table 1). When lone actors eventually plot or execute attacks, they are often referred to as “lone wolves”. This epithet is used to label those self-

Table 1. Individuals arrested in Spain for IS-related terrorist activities (June 2013-August 2016) by sex and modality of involvement (%)

Modality of involvement	Men	Individuals Arrested Women	Total
CGN-based	94.5	100.0	95.4
Lone actors	5.5		4.6
Total	(109)	(21)	(130)

radicalized jihadists who act independently and solely at their own initiative.[5] However, in the case of Spain, the small number of detainees who qualify as lone actors were above all dedicated to the exaltation of IS and the spreading of its propaganda via the internet and the social media. Among them, two intended to travel to Syria and join the ranks of IS, whereupon they would have ceased being lone actors. Interestingly, we found no women among lone actors.

It should certainly not be overlooked that IS-inspired individuals involved as lone actors pose a potential threat to Western societies, Spain included. IS's leadership, as its well known, has made repeated calls for terrorist acts by individual supporters difficult for police and intelligence services to detect and arrest.[6] The limited presence of such individuals among the detainees in our database of 130 cases might therefore misrepresent their actual relevance. Be that as it may, fact remains that 95.4% of all those detained in Spain during that period involved those who were in the company of others, i.e. members of CGN.

This statistical distribution of all the mentioned detainees according to their modality of involvement shows a remarkable continuity when compared with those of

individuals convicted in Spain for jihadist terrorism offences or who died as a result of acts of suicide terrorism over the preceding nine years. Between 2004 and 2012, exactly 5% of these became involved on their own, as lone actors. On the other hand, 95% were involved as members of cells and small groups, sometimes connected with jihadist organisations abroad (primarily in South Asia, the Middle East and North Africa) though, on other occasions, they operated independently from such entities.[7]

Whether involved on their own as lone actors, or in the company of others, as part of CGN, all the detainees included in our database had as their organization of reference Islamic State of Iraq and Levant (ISIL) or its successor IS.[8] However, about a quarter of them, for some time prior to aligning with ISIL (later IS), initially had the Al-Nusra Front (Jabhat al-Nusra) as their jihadist organization of reference.[9] This is a common pattern among Western European foreign fighters, the French Cannes-Torcy network being one case in point.[10]

Focusing on individuals arrested in Spain for IS-related terrorist activities who became involved in the company of others – the overwhelming majority — it is remarkable that 77.9% were integrated into CGN

Table 2. Individuals arrested in Spain for IS-related terrorist activities (June 2013-August 2016) involved with others, by sex and type of link with the jihadist organization of their CGN (%)

Modality of involvement	Individuals Arrested		
	Men	Women	Total
Organizational connection	73.1	100.0	77.9
Ideological inspiration	26.9	-	22.1
Total	(93)	(20)	(113)
Missing data:	10	1	11

Source: EDBJS

that had some kind of organizational link with IS at different levels of IS' structure. The remaining 22.1% were members of jihadist CGN that were merely inspired by IS' ideology and propaganda (Table 2). In contrast to the men, of whom some (26.9%) only had loose ideological affiliations, all women in the dataset were part of CGN, interacting in one way or the other with IS.

Detainees in Spain for IS-related terrorist activities who participated in CGN occupied different positions inside such ensembles. For the purpose of this article we distinguish, inside each CGN, between centre or first-tier, intermediate circles or second-tier, and

periphery. Individuals in the first-tier were mainly devoting themselves to leadership, coordination and indoctrination tasks. Individuals of the second-tier undertook a diverse range of functions, including engaging in preparations to become foreign fighters. Individuals in the periphery of their corresponding CGN were basically recruited with the purpose of turning them into foreign fighters.

Accordingly, 26.7% of all those individuals arrested in Spain between June 2013 and August 2016 for IS-related terrorist activities who were involved in the company of others were located in the first-tier of their

Table 3. Individuals arrested in Spain for IS-related terrorist activities (June 2013-August 2016) involved with others, by position in their CGN (%)

Position	Individuals arrested
First-tier	26.7
Second-tier	51.5
Periphery	21.8
Total	(101)
Missing data: 23	

Source: EDBJS

corresponding CGN. Another 51.5% of them were located in second-tier circles; exactly half of them were preparing their own journeys to Syria and Iraq. The remaining 21.8% were located in the periphery of the CGN to which they belonged (Table 3).

Consistent with the tasks performed in the core, prominent among detainees having central positions were men aged in the average between 34 and 35. They were mainly of Spanish nationality and had typically worked in the tertiary (service) sector of the Spanish economy or were unemployed.[11] Individuals arrested who were positioned in the centre of the CGN to which their belonged came across as better informed about the Islamic creed—in a Salafist version— and Sharia law than those placed in the other two tiers. Their knowledge about the Salafist interpretation of Islam could be considered relevant in just a quarter of the cases.

Even though men dominate the second-tier of CGN, the percentage of women increases in this intermediate positions fourfold when compared to the first-tier. Individuals in this second-tier were also five years younger

than those in the first-tier, with an average age of 29.2. Those detainees positioned in the second-tier were mostly Spanish nationals, most of them unemployed or working in the service sector, having a rather rudimentary knowledge of the the Salafist interpretation of Islam and its corresponding notion of sharia law.

In the periphery, men also predominated although here women accounted for one third, which means an eightfold increase compared to the first-tier and a doubling with respect to the second-tier. Consistent with the aim of becoming foreign fighters, the average age of detainees who were placed in the periphery was 23, that is to say, eleven years younger than those in the first-tier or inner circle and six years below that of the second-tier. Those in the periphery were mainly of Moroccan nationality, many of them unemployed or students and not well-informed about Islam and sharia.

Detainees by Nature, Size, Composition and Scope of their CGN

64% of all those detained in Spain for IS-related activities over the three-year period beginning in June 2013 were active as

Table 4. Individuals arrested in Spain for IS-related terrorist activities (June 2013-August 2016) involved with others, by nature of their CGN (%)

CGN Nature	Individuals arrested
Newly formed	64.0
Regenerated	36.0
Total	(89)
Missing data: 35	

Source: EDBJS

Table 5. Individuals arrested in Spain for IS-related terrorist activities (June 2013-August 2016) involved with others, by total number of detainees from their same CGN (%)

Detainees from same CGN	Individuals arrested
8 or more detainees	43.6
Between 4 and 7 detainees	27.4
Up to 3 detainees	29.0
Total	(124)

Source: EDBJS

members of newly formed CGN (Table 4). That is to say, cells, groups or networks established from 2011 onwards - after the outbreak of the civil war in Syria – gathering individuals with no previous involvement in jihadist activities. The remaining 36% of these detainees were, by contrast, part of CGN which may be described as of a regenerated nature. The latter can be differed from the former by the fact that at least one member had been involved in jihadist activities in the country prior to the current mobilization over Syria and Iraq.

The number of detainees who belonged to CGN allows us to tentatively estimate the size of these jihadist aggregates by distributing them according to the total number of individuals arrested in Spain for IS-related terrorist activities, between June 2013 and August 2016, who belonged to the same cell, group or network. Following this approach, four of every 10 (43.6%) were apparently part of rather extensive CGN whereas three out of every 10 seemed to have been integrated in, respectively, medium-size (27.4%) and small-size (the remaining 29%)—size cells, groups and networks (Table 5).

Observing the different nationalities existing among the individuals arrested who were part of the same CGN makes it possible to assess the degree of internal homogeneity or heterogeneity of these aggregates. With this in mind, we distributed these individuals according to the nationalities of the detainees who were members of the same CGN. There are detainees who were part of the same CGN and shared only one nationality, detainees part of the same CGN but predominantly – over 75% – from one nationality, detainees part of the same CGN but mixed in terms of nationalities, even if the majority – between 50% and 74% – were having the same, and finally detainees who were part of the same CGN but with more diverse nationalities.

As we can see, individuals arrested in Spain for IS-related terrorist activities who, based on data about fellow detainees from the same jihadist aggregate, appear to have belonged to rather heterogeneous CGN, account for slightly over half of the total. The highest percentage were apparently integrated into mixed CGN, with the majority of them being Moroccan nationals (Table 6). Detainees who had no less than three quarters of its members composed by

Table 6. Individuals arrested in Spain for IS-related terrorist activities (June 2013-August 2016) involved with others, by nationalities among detainees of same CGN (%)

Nationalities among detainees from same CGN	Individuals arrested
All Spanish nationals	19.3
Predominantly Spanish nationals	14.8
Predominantly Moroccan nationals	10.2
Mixed with majority of Spanish	6.8
Mixed with majority of Moroccan	42.1
Mixed with other composition	6.8
Total	(88)

Source: EDBJS.

Note: Table includes data only about individuals belonging to middle and large size CGN

Table 7. Individuals arrested in Spain for IS-related terrorist activities (June 2013-August 2016) involved with others, by scope of their CGN (%)

Detainees from same CGN	Individuals arrested
Transnational	68.9
National	31.1
Total	(106)
Missing data: 18	

Source: EDBJS.

Note: Table includes data only about individuals belonging to middle and large size CGN

nationals of Spain became particularly salient among those individuals who had joined more homogeneous aggregates. Meanwhile, no more than 31.1% of all the detainees who became involved as part of CGN were actually part of cells, groups and networks confined to the Spanish territory (Table 7). On the contrary, the vast majority of those individuals who became involved in the company of others (exactly, 68.9%), belonged to CGN that operated in two or more countries and were therefore transnational in scope.

For nearly eight out of 10 of the latter (75.7%) the transnational links of their CGN extended to Morocco, specifically to northern places such as Tetouan, Fnideq or Nador, all of which are close to the Spanish enclaves of Ceuta and Melilla as well as to peninsular Spain (Table 8). For almost half of the same subset of detainees (47.1%) transnational links extended as far as Turkey. Lower figures correspond to Tunisia (21.4%) and Egypt (12.9%), with Libya, Mali and Indonesia each amounting to 8.6%. Turkey was, however, the real transit country on the way to Syria and Iraq for the foreign fighters

Table 8. Individuals arrested in Spain for IS-related terrorist activities (June 2013-August 2016) by geographical scope of their transnational CGN (%)

Detainees from same CGN	Individuals arrested
Outside Western Europe	
Morocco	75.7
Turkey	47.1
Tunisia	21.4
Egypt	12.9
Libya	8.6
Mali	8.6
Indonesia	8.6
Inside Western Europe	
Belgium	37.1
France	22.9
Total	(70)
Missing data: 3	

Source: EDBJS.

originating from Spain. Turkey is also where Spanish jihadists related to IS had placed delegates, or benefitted from the help of IS facilitators who received them, provided them with accommodation, and helped them cross the border into the 'Caliphate'.

For nearly four out of 10 in the same subset of detainees (37.1%), the transnational CGN they belonged to had links to Belgium, and for about two out of 10 (22.9%) to France—both countries in which their jihadist ensembles had at least one member. It was precisely in France and Belgium that IS established the operational network whose members planned and executed the concatenated attacks of 13 November 2015 in Paris, and of 22 March 2016 in Brussels.

It is worth mentioning, in this respect, that two of the detainees in Spain had links with the IS Paris-Brussels network. One of them, with dual Algerian and French nationality, but living in France, was arrested in Almería on April 2014. He was related to a purported operational head of IS' operations in Europe, Salim Benghalem. [12] Another, himself resident of Torrevieja in the province of Alicante, who joined up with IS in Syria in 2014, was arrested in Warsaw in June 2015 and subsequently handed over to the Spanish authorities. Abdelhamid Abaaoud, the presumed ringleader of the 13 November terrorists, had ordered him to return to Europe after receiving training in the use of arms and explosives.[13]

Table 9. Individuals arrested in Spain for IS-related terrorist activities (June 2013-August 2016) involved with others, by sex and the functions of their CGN (%)

Functions	Individuals Arrested		
	Men	Women	Total
Radicalization	85.6	100.0	95.0
Recruitment	85.6	100.0	95.0
Sent foreign terrorist fighters	65.8	88.9	74.8
Financing	55.9	55.6	60.5
Propaganda dissemination	49.5	66.7	56.3
Operational	35.1	5.6	33.6
Training	34.2	--	31.9
Exaltation of terrorism	30.6	22.2	31.9
Logistics	5.4	--	5.0
Total	(111)	(18)	(119)
Missing data:	2	3	5

Source: EDBJS.

Detainees According to the Diverse Functions of Their CGN

The cells, groups and networks within which most individuals arrested in Spain were integrated, performed a wide variety of overlapping functions. As a whole, 95% of these detainees, were part of CGN focusing on radicalisation and recruitment tasks (Table 9). Moreover, some 74.8% were part of CGN sending foreign fighters to Syria and Iraq. These are the highest percentages found for this set of detainees who became active as jihadists in the company of other fellow militants.

We also found that women tended to be concentrated precisely in those CGN that focussed on radicalisation, recruitment and the dispatch of foreign fighters. This reflects the fact that women arrested in Spain for

IS-related activities were mainly performing such tasks via social media. However, while women had taken on an active role in this domain, it was still men who formed the core leadership of the CGN they were part of- something clearly exemplified by one of the most important jihadist congregations dismantled in Spain by the police as a result of Operation Kibera.[14]

60.5% of detainees involved with others were part of CGN which carried out financing tasks. Existing information suggests that they basically obtained money to cover their own economic needs, derived from their involvement. To raise money they benefited from donations and collections held in neighbourhoods such as Príncipe Alfonso in Ceuta, or in places of worship such as the M-30 Mosque in Madrid. However small-

scale drug trafficking was also a source of income.[15] The members of one cell dismantled in spring 2015 in the province of Barcelona planned other forms of fund-raising, such as kidnapping for ransom, or creating a cultural association that would allow them to apply for subsidies.[16]

By contrast, two individuals were arrested in Girona, on July 2016, because of the money remittances they had sent to IS, by means of designated intermediaries located in Turkey, and following instructions from IS. In addition to contributing half of their personal monthly income, they relied on crowdfunding through Internet, asking fellow Muslims who were unwilling to migrate to Syria and Iraq themselves for an economic contribution to jihad, usually small quantities of between 50 and 100 Euro.[17] In order to transfer funds, just like in the case of a network offering logistic support to IS whose members were arrested on February 2016 in the provinces of Alicante and Valencia, and in Ceuta, they resorted to international money transfer companies, or money service business, using intermediaries, or the traditional hawala method.[18]

56.3% of the detainees were active within CGN whose members distributed IS propaganda.

In some cases, they simply disseminated propaganda created by the jihadist organisation's media platforms. In other cases, such as with a network whose members were arrested in March 2015 in the provinces of Ávila, Ciudad Real, Barcelona and Girona, they translated the content generated by IS media outlets into Spanish. However they also produced content of their own which was more accessible to the offspring of immigrants or young Moroccans resident in Spain.[19]

Especially significant, however, in terms of the threat that IS poses to Spain, is the evidence that, of all the detainees 33.6% belonged to CGN with operational capabilities. Significant in this same respect is also the fact that 31.9% of them were members of CGN that undertook terrorist training activities on Spanish soil. Moreover, similarly about one third had joined CGN which were willing to launch attacks within Spain.[20]

From Radicalised Muslims in Spain to Foreign Fighters in Syria

No less than six out of every 10 individuals arrested in Spain for IS-related terrorist activities between June 2013 and August 2016—exactly 63.2% of all detainees—had either travelled to Syria and Iraq, had tried to travel, or had the intention of doing so (Table

Table 10. Individuals arrested in Spain for IS-related terrorist activities (June 2013-August 2016) who had travelled to conflict zones, tried to travel, or had intention of travelling, by sex (%)

Detainees who had travelled to combat zones, had tried to or had the intention of travelling	Individuals Arrested		
	Men	Women	Total
Yes	58.9	87.5	95.0
No	41.1	12.5	95.0
Total	(90)	(16)	74.8
Missing data:	19	5	60.5

Source: EDBJS.

Table 11. Individuals arrested in Spain for IS-related terrorist activities (June 2013-August 2016) who had travelled to conflict zones, tried to travel, or had intention of travelling, by position in their CGN (%)

Detainees who had travelled to combat zones, had tried to or had the intention of travelling	Individuals Arrested			
	First-tier	Second-tier	Periphery	Total
Yes	56.5	65.2	76.5	65.1
No	43.5	34.8	23.5	34.9
Total	(23)	(46)	(17)	(86)
Missing data:	5	8	2	15

10).[21] Remarkably, women appeared more likely to travel and join IS ranks abroad than men. While nearly nine out of every 10 detainee women had either travelled to these conflict zones, had tried to travel there, or intended to travel, the same holds true for no more than 6 out of every 10 detainee men. Those women responded positively to the explicit call from Abu Bakr al-Baghdadi to settle in the 'Caliphate' and contribute to its consolidation and expansion.

As anticipated, detainees involved with others inside CGN were also more likely to travel abroad and join the IS ranks if

located in their periphery (76.5%) than if placed in intermediate (65.2) or core (56.6) positions (Table 11). Even when, more often than not, detainees in the first and second tiers had travelled to Syria and Iraq, tried to travel or had the intention of travelling, they devoted much of their efforts at radicalising and recruiting, sometimes even training, individuals with the specific purpose of turning them into foreign fighters.

A large majority of detainees part of CGN who had travelled to conflict zones, had tried to or had the intention of doing so were actually arrested by Spain's police agencies

Table 12. Individuals arrested in Spain for IS-related terrorist activities (June 2013-August 2016) who had travelled to conflict zones, had tried to or had the intention of doing so, by sex and stage of travel at the time of detention (%)

Stage	Individuals Arrested		
	Men	Women	Total
Willing to travel	24.5	7.1	20.9
Preparing to travel	30.3	35.7	31.3
Imminent trip	22.6	14.3	20.9
In transit	11.3	42.9	17.9
On return	11.3		9.0
Total	(53)	(14)	(67)

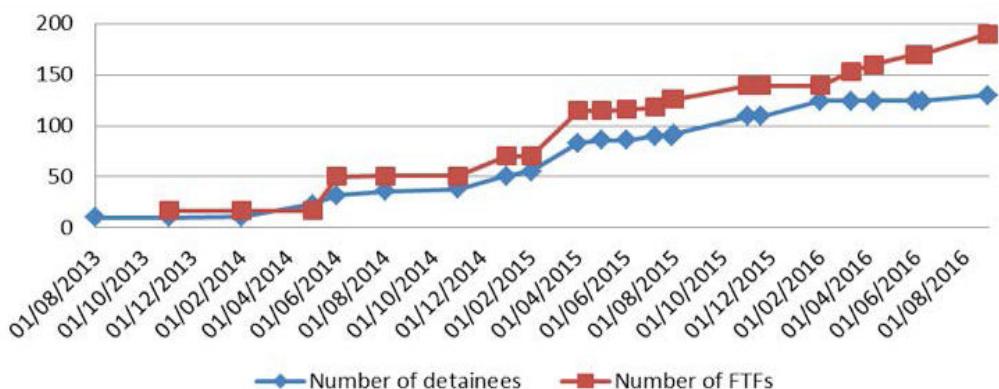
Source: EDBJS.

Table 13. Individuals arrested in Spain for IS-related terrorist activities (June 2013-August 2016) who had travelled to combat zones, had tried to or had the intention of doing so, by sex and according to their facilitator (%)

Facilitator	Individuals Arrested		
	Men	Women	Total
Network inside Spain	80.4	61.5	76.3
Activist in the conflict zone	10.9	38.5	16.9
Network in third country	8.7		6.8
Total	(46)	(13)	(59)
Missing data:	7	1	8
Total	(53)	(14)	(67)

Source: EDBJS.

Figure 1. Cumulative number of detainees in Spain for IS-related activities and the number of foreign fighters from Spain to Syria and Iraq (June 2013-August 2016)



Source: EDBJS and Spain's Ministry of Interior.

before they reached Syria, Iraq and, exceptionally, other IS-related destinations (Table 12). Most underwent detention while already decided to make the journey, while they were preparing for it, at the point of embarking upon it, or even in transit. About one out of every 10 (9%), were arrested on their return (Table 12). Interestingly, the percentage of women arrested while in

transit (42.9%) is particularly salient and nearly multiplies by four the figure observed for men (11.3%).

As many as 76.3% of these detainees that became or intended to become foreign fighters for IS had at their disposal, inside Spain, a network facilitating their journeys to the 'Caliphate' (Table 13). Some 16.9% made

use of the assistance offered by activists established in the combat zone (Syria and Iraq), and the remaining 6.8% depended upon recruitment networks in other countries. The differences between men and women shown in Table 13 reflect a somewhat higher propensity for women to be recruited online, establishing a personal contact with someone already based in these countries.

Apart from the detainees who were once foreign fighters or aspired to be, there has existed a small, but at least until the summer of 2016, growing number of jihadist militants in Syria and Iraq, mainly -but not exclusively- in the ranks of IS, originating from Spain (Figure 1). Towards the end of 2013 these were thought to number around 20, by mid-2014 some 50, one year later 116, and at the end of 2015 almost 140. In February 2016 it was calculated that the number of foreign fighters from Spain in Syria and Iraq was 153 and six months later this figure had risen to around 190.[22]

Between November 2013 and August 2016 the number of foreign fighters that had travelled from Spain to Syria and Iraq increased approximately at a rate of five per month. In the summer of 2016 there was no indication that this trend would remit or reverse. However, latest updated figures may reflect that more individuals are being identified by the security services rather than there was a real and sustained increase of the phenomenon. It is estimated that at least 47 of them, that is to say around 25%, have lost their lives in these Syria and Iraq: seven or eight in suicide attacks and the rest in

the course of armed confrontations, or as a result of the aerial strikes carried out by the international coalition against IS since September 2014.

Taken together these around 190 foreign fighters in Syria and Iraq originating from Spain (up until August 2016), consist of both Spaniards and Moroccan residents of Spain. Particularly prominent among the Spaniards are those characterised by being the young offspring of Moroccan immigrants. Some of them were born in Ceuta and Melilla, others were hailing from Catalonia and Madrid. About 10% of the foreign fighters who went from Spain to Syria and Iraq in 2013-16 were thought to be women.[23]

Conclusion

In the case of Spain, the vast majority of the 130 individuals arrested between June 2013 and August 2016 for IS-related terrorist offences took part in jihadist activities with others and not as lone actors. Actually, they were typically part of cells, groups, or networks (CGN) of varying size, homogenous as well as heterogeneous ones. Inside these CGN, detainees fulfilled various tasks, occupying different positions, partly due to their social skills. More detainees belonged to new, transnationally operating and IS-linked CGN than those who were part of regenerated CGN which lacked cross-border ties, operated solely at the national level and were only inspired by IS.

Moreover, nearly all detainees who became involved with others belonged to CGN

whose members were collectively engaged in radicalisation and recruitment functions. Yet they also regularly belonged to other jihadist aggregates that dispatched foreign fighters to Syria and Iraq, or that carried out fund-raising and propaganda distribution on behalf of IS. A majority of all those individuals arrested had either travelled to Syria and Iraq, had tried to travel, or intended to travel. Three out of 10 belonged to cells, groups or networks that had operational capabilities, carried out training activities on Spanish soil and were willing to carry out attacks inside the country—a fact which, in addition to the phenomenon of foreign fighters originating from Spain, reflects the highly networked and organized terrorist threat inherent to the jihadist mobilization prompted by IS.

Notes

- [1] See, on this issue, Fernando Reinares, "How to Counter Jihadist Appeal among Western European Muslims", Washington, DC: Woodrow Wilson Center, Wilson Brief, December 2015; URL: <https://www.wilsoncenter.org/publication/how-to-counter-jihadist-appeal-among-western-european-muslims>
- [2] Factiva, a Dow Jones product, is a database drawing upon approximately 25,000 sources of information emanating from more than 200 countries in 28 languages.
- [3] Here we wish to acknowledge the outstanding help on both data collection and database maintenance provided by Álvaro Vicente, Research Assistant of the Program on Global Terrorism at Elcano Royal Institute.
- [4] It is not always easy to distinguish between cells, groups and networks. As we understand it for the purpose of this article, cells are smaller and tend to exhibit a greater degree of internal hierarchy and cohesiveness. Groups tend to be larger but have more blurred contours and are usually also a less formalized. Networks are more complex and overlapping aggregates, where individuals may also belong to other cells or groups.
- [5] On this issue, see Petter Nesser, *Islamist Terrorism in Europe* (London: Hurst and Company, 2015), pp. 253–65.
- [6] Thomas Hegghammer and Petter Nesser (2015), "Assessing the Islamic State commitment to attacking the West", *Perspectives on Terrorism*, vol. 9, nr 4, p. 16–17; Europol, European Counter Terrorism Centre, "Lone actor attacks. Recent developments", The Hague: Europol, 2015.
- [7] Carola García-Calvo and Fernando Reinares (2014), "Pautas de implicación entre condenados por actividades relacionadas con el terrorismo yihadista o muertos en acto de terrorismo suicida en España (1996–2012)", Madrid: Real Instituto Elcano, Documento de Trabajo 15/2014; URL: <http://www.realinstitutoelcano.org/wps/wcm/connect/9eb6d480463cfadabea8fe1c56628e08/DT152014-GarciaCalvo-Reinares-Pautas-implicacion-condenados-terrorismo-yihadista-muertos-terrorismo-suicida-Espana-1996-2013.pdf?MOD=AJPERES&CACHEID=9eb6d480463cfadabea8fe1c56628e08>
- [8] Between February 2013 and June 2014, the Islamic State (IS) was still known as the Islamic State of Iraq and Levant (ISIL).
- [9] This circumstance came about before the al-Nusra Front was formally designated as the Syrian branch of al-Qaeda and, therefore, prior to ISIL being expelled from the global structure of al-Qaeda. See Fernando Reinares (2015), 'Yihadismo global y amenaza terrorista: de al-Qaeda al Estado Islámico', Madrid: Real Instituto Elcano, ARI 33/2015, http://www.realinstitutoelcano.org/wps/portal/web/rielcano_es/contenido?WCM_GLOBAL_CONTEXT=/elcano/elcano_es/zonas_es/terrorismo+internacional/ari33-2015-reinares-yihadismo-global-y-amenaza-terrorista-de-al-qaeda-al-estado-islamico; also, Charles Lister, Profiling the Islamic State, Doha: Brookings Doha Center, Analysis Paper no. 13 (2014); URL: https://www.brookings.edu/wp-content/uploads/2014/12/en_web_lister.pdf
- [10] "Raid on ISIS suspect in the French Riviera"; URL: <http://edition.cnn.com/2014/08/28/world/europe/france-suspected-isis-link/>; "La tentaculaire cellule islamiste de «Cannes-Torcy»", 26 March 2014; URL: <http://www.lefigaro.fr/actualite-france/2014/03/26/01016-20140326ARTFIG00399-la-tentaculaire-cellule-islamiste-de-cannes-torcy.php>;

- [11] The following three paragraphs are based on the data corresponding to the period June 2013–May 2016, offered in Fernando Reinares and Carola García-Calvo, *Estado Islámico en España*, (Madrid: Real Instituto Elcano, 2016), pp. 61–62; URL: http://www.realinstitutoelcano.org/wps/portal/web/rielcano_es/publicacion?WCM_GLOBAL_CONTEXT=/elcano/elcano_es/publicaciones/informe-estado-islamico-espana; “Cellule de Cannes-Torcy : le terrorisme, affaire de potes”, 16 December 2015, http://www.libération.fr/france/2015/12/16/cellule-de-cannes-torcy-le-terrorisme-affaire-de-potes_1421308
- [12] Daveed Gartenstein-Ross and Nathaniel Barr, “Recent attacks illuminate the Islamic State’s Europe attack network”, Jamestown Foundation Hot Issue, 27 April 2016; URL: <https://jamestown.org/program/hot-issue-recent-attacks-illuminate-the-islamic-states-europe-attack-network/>
- [13] “El cerebro de los atentados de París envió a España a un yihadista que fue detenido”, Europa Press, 21 November 2015; URL: <http://www.europapress.es/nacional/noticia-cerebro-atentados-paris-envio-espana-yihadista-fue-detenido-20151121113934.html>
- [14] Operation Kibera, conducted by the antiterrorism branch of the Cuerpo Nacional de Policía (CNP) in five subsequent phases, from August 2014 to September 2015. See Ministerio del Interior, Oficina de Comunicación y Relaciones Institucionales, Nota de prensa, 16 December, 2014; URL: http://www.interior.gob.es/noticias/detalle/-/journal_content/56_INSTANCE_1YSSI3xiWuPH/10180/2997422
- [15] Guardia Civil, Jefatura de Información, and Cuerpo Nacional de Policía, Comisaría General de Información, Diligencias Previas 02/2009, Atestado Policial 9883/2013, delivered 24 June 2013 to the National Court’s Central Investigative Court no. 2, p. 22–25; ‘La Brigada Al Andalus recaudaba fondos para la jihad en la mezquita de la M-30’, *El Español*, 10 April 2016; URL: http://www.elespanol.com/espana/20160410/116238422_0.html
- [16] Audiencia Nacional, Juzgado Central de Investigación no. 1, Auto, 10 April 2015, p. 4; “Dinero público para hacer la jihad”, *El Blog de El Español*, 17 April 2015; URL: <http://blog.elespanol.com/actualidad/dinero-publico-para-hacer-la-jihad>
- [17] Ministerio del Interior, Oficina de Comunicación y Relaciones Institucionales, “La Guardia Civil cree que la documentación incautada a los detenidos en Arbúcies (Girona) revelará datos relevantes sobre la financiación de DAESH desde España”, Nota de prensa, 27 July 2016; URL: <http://www.guardiacivil.es/es/prensa/noticias/5878.html>
- [18] Ministerio del Interior, Oficina de Comunicación y Relaciones Institucionales, “Los siete yihadistas detenidos por la Policía Nacional crearon una red delictiva internacional para enviar material logístico a las organizaciones terroristas Jabhat al Nusra y Daesh”, Nota de prensa, 7 February 2016, p. 3; URL: http://www.interior.gob.es/es/web/interior/noticias/detalle/-/journal_content/56_INSTANCE_1YSI3xiWuPH/10180/5599678
- [19] Audiencia Nacional, Juzgado Central de Instrucción no. 6, Auto of 15 March 2015, p. 3; “El líder de la célula yihadista evitó su arresto en España al irse a Siria”, Europa Press, 13 March 2015; URL: <http://www.europapress.es/nacional/noticia-lider-celula-yihadista-evito-arresto-espana-irse-siria-20150313194150.html>
- [20] See Fernando Reinares and Carola García-Calvo, *Estado Islámico en España*, op. cit., pp. 66–68; URL: http://www.realinstitutoelcano.org/wps/portal/web/rielcano_es/publicacion?WCM_GLOBAL_CONTEXT=/elcano/elcano_es/publicaciones/informe-estado-islamico-espana
- [21] These data further corroborate a well-known argument on foreign fighting as the more frequent choice of Western-based jihadists, as advanced by Thomas Hegghammer in “Should I Stay or Should I Go? Explaining Variation in Western Jihadists’ Choice between Domestic and Foreign Fighting”, *American Political Science Review*, vol. 107, no. 1 (2013), pp. 1–15.
- [22] Europa Press, “190 combatientes del Daesh viajaron a Siria o Irak, un 25% ha fallecido y un 15% retornó”, 15 October 2016; URL: <http://www.europapress.es/nacional/noticia-190-combatientes-daesh-viajaron-siria-irak-25-fallecido-15-retorno-20161015100747.html>
- [23] Interview conducted by Dr García-Calvo with a senior law-enforcement officer of the Secretaría de Estado de Seguridad, Ministerio del Interior, in the second week of September 2016.

PUBLICACIONES

DOCUMENTOS DE TRABAJO (DT)

The challenges facing the ‘new’ Spain

William Chislett

WP 14/2016 - 03/11/2016

El derecho de veto en el Consejo de Seguridad de Naciones Unidas: ¿obstáculo insalvable para la Responsabilidad de Proteger?

Emilio Menéndez del Valle

DT 15/2016 - 27/12/2016

La defensa europea entre la Estrategia Global y su implementación

Félix Arteaga

DT 16/2016 - 28/12/2016

El proceso de incorporación de la Unidad Revolucionaria Guatemalteca (URNG) y la construcción de la paz en Guatemala

Manuel Montobbio

DT 17/2016 - 30/12/2016

ANALISIS DEL REAL INSTITUTO (ARI)

EEUU 2016: una política exterior para Clinton

Carlota García Encina

ARI 77/2016 - 04/11/2016

EEUU 2016: Trump y la política exterior

Carlota García Encina

ARI 78/2016 - 04/11/2016

Has the time come to reconsider Turkey’s EU membership?

William Chislett

ARI 79/2016 - 14/11/2016

Trump y el baile de alianzas en el Sudeste Asiático

Mario Esteban

ARI 80/2016 - 17/11/2016

Causas del rechazo a la globalización: más allá de la desigualdad y la xenofobia

Miguel Otero Iglesias y Federico Steinberg

ARI 81/2016 - 22/11/2016

Las elecciones legislativas de Marruecos de 2016: contexto y lecturas

Bernabé López García y Miguel Hernando de Larramendi

ARI 82/2016 - 30/11/2016

Los desafíos de la política exterior estadounidense tras las elecciones presidenciales

Juan Tovar Ruiz

ARI 83/2016 - 01/12/2016

Los militares y la nueva Administración Trump, ¿vuelta al realismo?

Enrique Fojón

ARI 84/2016 - 02/12/2016

Ecosistemas internacionales de éxito y posición competitiva de España en la “carrera emprendedora”

Adrián Blanco Estévez

ARI 85/2016 - 05/12/2016

Trump, Rajoy II y el futuro de la relación estratégica entre España y EEUU

Luis Simón

ARI 86/2016 - 13/12/2016

Sonata de un año de gobernabilidad en Portugal: en busca de un adagio

Patrícia Lisa

ARI 87/2016 - 15/12/2016

Climate change in COP 22: irreversibility of action and rulebook development despite the elephant in the room

Lara Lázaro-Touza

ARI 88/2016 - 19/12/2016

Eight recommendations for the II National Action Plan on Women, Peace and Security

María Solanas Cardín

ARI 89/2016 (English version) - 20/12/2016

Éxitos y fracasos de las “marcas” país: cuando la imagen se compara con la realidad

José Pablo Martínez Romera

ARI 90/2016 - 20/12/2016

Spain and Israel: are they rivals or complementary?

Alfred Tovias"

ARI 91/2016 - 22/12/2016

COMENTARIOS ELCANO

Brexit: una lección del CETA a tener en cuenta

Salvador Llaudes

Comentario Elcano 43/2016j - 03/11/2016

Cambio climático en la COP22: del “espíritu de París” al reglamento, otra vez

Lara Lázaro

Comentario Elcano 44/2016 - 07/11/2016

El Astérix teutón, Valonia y el CETA entre la UE y Canadá

Miguel Otero Iglesias

Comentario Elcano 45/2016 - 08/11/2016

De Dabiq a Roma: Estado Islámico muta y eso concierne a la UE

Fernando Reinares

Comentario Elcano 46/2016 - 10/11/2016

How Europe should deal with a Trump Administration

Ulrich Speck

Expert Comment 47/2016 - 11/11/2016

Trump on trade: from populism to policy

Richard Higgott

Expert Comment 48/2016 - 14/11/2016

Ceder y ganar en la OPEP y fuera de ella

Gonzalo Escribano

Comentario Elcano 49/2016 - 02/12/2016

La defensa europea: saliendo del armario

Félix Arteaga

Comentario Elcano 50/2016 - 19/12/2016

Will Trump cut a deal with Putin?

Ulrich Speck

Expert Comment 51/2016 - 22/12/2016

European institutional responses to the recent developments in Turkey: divided in unity?

Ilke Toygür

Expert Comment 52/2016 - 23/12/2016

OTROS

Spain: A new opportunity to play a more central role in the EU

Salvador Llaudes

07/12/2016

Patterns of Involvement among Individuals Arrested for Islamic State-related Terrorist Activities in Spain, 2013-2016

Carola García-Calvo & Fernando Reinares

29/12/2016



Entrevista con...

Entrevista con Mara Marinaki

Por Andrés Ortega

Mara Marinaki tiene una tarea difícil como la primera asesora principal de la Alta Representante para la Política Exterior y de Seguridad de la UE Federica Mogherini en materia de género y aplicación de la Resolución 1325 del Consejo de Seguridad. Diplomática griega, sirvió en Washington, Berlín, Viena y Bruselas y fue la jefa de la delegación de su país en la OSCE entre 2007 y 2011. Es licenciada en Derecho por la Universidad de Atenas y Máster en Derecho Internacional por la Universidad Aristotélica de Tesalónica, además de haber cursado un master conjunto de la Fletcher School of Law and Diplomacy, la Tufts University con la JF Kennedy School of Government y la Harvard Law School en EEUU.



Andrés Ortega: ¿Qué margen tiene el Servicio Europeo de Acción Exterior, y su unidad para situar en la agenda la perspectiva de género, y asegurar una implementación más eficaz de la Resolución 1325 con escasos medios y presupuesto?

Mara Marinaki: La Igualdad de Género y el Empoderamiento de la Mujer (IGEM) están en el núcleo de los valores de la UE y se difunden en su marco jurídico y político, tanto como un objetivo autónomo como un tema transversal. En este contexto, mi nombramiento surge en el marco de este sólido compromiso. Las principales prioridades de mi mandato se definen mediante un esfuerzo combinado que abarca el diálogo abierto y las consultas con los Estados miembros, las instituciones de la UE y las unidades temáticas y geográficas del Servicio Europeo de Acción Exterior (SEAE) a

fin de formular mensajes y políticas coherentes internos y externos sobre esta cuestión, con un enfoque especial en la implementación integral de la Resolución 1325 sobre Mujeres, Paz y Seguridad. Para ello, valoramos y promovemos una colaboración más estrecha con las Organizaciones de la Sociedad Civil y con todas las agencias y oficinas de la ONU relacionadas con el género, asegurando al mismo tiempo que las acciones concretas se implementen adecuadamente mediante esfuerzos galvanizados. Son muchos los retos que se plantean, ya que existe un panorama variado en los Estados miembros de la UE en relación con los diversos aspectos que afectan a estas políticas. Los recursos limitados, incluido el presupuesto, son factores adicionales que complican la tarea.

A.O.: Once Estados de la UE no han presentado sus planes nacionales para aplicar la Resolución 1325 del Consejo de Seguridad (de 2000, sobre género y seguridad, protección de la mujer y participación en los acuerdos de paz), entre ellos el suyo de origen. ¿Da así ejemplo Europa?

M.M.: Se trata de alentar y facilitar el camino para que todos los Estados miembros de la UE creen su propio Plan Nacional 1325. Sin embargo, debemos recordar que existen otros modos e instrumentos paralelos para lograr la igualdad de género y aplicar la agenda de Mujeres, Paz y Seguridad más allá de los Planes 1325. Por ejemplo, las leyes y estructuras nacionales que tengan en cuenta las cuestiones de género, trabajen en el equilibrio, así como en la incorporación de la perspectiva de género, la reducción / eliminación de la brecha, incluida la violencia de género, y la participación política de las mujeres.

A.O.: Un 70% de las víctimas no combatientes de conflictos en África o en Asia Central han sido mujeres y niñas, muy a menudo por violencia sexual, como las violaciones. ¿Cómo evitarlo?

M.M.: La violencia contra la mujer es un fenómeno global. En las situaciones de conflicto, esta cuestión se generaliza aún más a medida que se intensifican las intersecciones de las construcciones sociales de género, como las nociones de dominación y las características de las masculinidades, configurando las relaciones de poder de las áreas afectadas. En consecuencia, la violación sexual y formas similares de violencia se utilizan como herramientas de guerra para solidificar las normas masculinas arraigadas con fines de mantenimiento del poder. Este acto de dominación en este contexto específico también se utiliza con fines estratégicos y oportunistas y para avanzar en objetivos militares, como humillar y castigar a un grupo enemigo. No existe un único instrumento o política singular que aborde las formas de prevenir y responder a la violencia sexual en conflicto. Más bien, es necesario desarrollar un conjunto de medidas que haga que los vínculos entre las necesidades de los supervivientes y el papel de los sistemas judicial y de seguridad sean necesarios para responder y prevenir la violencia sexual en las regiones en conflicto, proteger a sus víctimas y responsabilizar a los responsables. Un ejemplo de este sistema integrado es el Convenio de Estambul del Consejo de Europa, el primer instrumento jurídicamente vinculante en Europa, y que basa sus disposiciones en tres perspectivas: prevención, protección y persecución. Se agregó un P adicional - políticas integradas. Esta última premisa entiende que ninguna institución puede abordar por sí sola la cuestión de la violencia de género. La Unión Europea está actualmente

en proceso de adhesión a la Convención de Estambul como un mecanismo efectivo de respuesta que requiere un esfuerzo conjunto del sistema judicial al sector de la seguridad, con la participación de todos los niveles del Gobierno e incluidas las organizaciones de la sociedad civil y los organismos pertinentes. La sociedad en su conjunto, por lo tanto, cada mujer, cada hombre, cada niña y cada niño, necesita ser plenamente incluido en el tratamiento del azote de la violencia sexual. Además, este enfoque debe ser sensible al género en todas las etapas de la respuesta, desde el compromiso hasta la implementación, el monitoreo y la evaluación.

A.O.: El contacto y la colaboración en el terreno son clave para la aplicación eficaz de la 1325. ¿Ha logrado la UE (al margen de los Estados Miembros) crear redes en terreno?

M.M.: Sí, interactuamos estrechamente con las Naciones Unidas, las organizaciones regionales, las Organizaciones de la Sociedad Civil y comprometemos a todas las delegaciones de la UE en todo el mundo. Además de las delegaciones y las operaciones / misiones de la UE están promoviendo diálogos y redes locales sobre el terreno con un enfoque específico en la 1325 y la IGEM.

A.O.: La presencia de mujeres en puestos de decisión en materia de relaciones internacionales es, en general y en la UE, muy escasa. Estamos aún lejos del objetivo de la Alta Representante de que un 40% de las jefaturas de delegaciones de la UE sean desempeñadas por mujeres. ¿Qué hacer para superar los obstáculos, cómo acelerar el proceso?

M.M.: La promoción de la participación y el liderazgo de las mujeres sigue siendo una de las principales prioridades de la UE. En 2015, uno de los logros diplomáticos más positivos fue el acuerdo sobre la cuestión nuclear iraní. Dos mujeres han estado a la vanguardia del equipo de negociación de la UE en estas negociaciones de impulso y ahora lideran la importante fase de su aplicación: la Alta Representante Federica Mogherini y la Secretaria General del SEAE Helga Schmid. Esto significa que dos mujeres ocupan los dos primeros puestos de la diplomacia de la UE. Además, cuando se trata de misiones civiles de gestión de crisis, cinco de cada diez jefes de misiones y operaciones de la PCSD son mujeres, incluida nuestra misión civil más grande en Kosovo. Las medidas para aumentar la proporción de mujeres en general y también dentro de las instituciones de la UE deben incluir estrategias de reclutamiento y retención que tengan en cuenta las cuestiones de género, acompañadas por el desarrollo de un cambio cultural organizativo que promueva la igualdad de género en todas las partes de la sociedad. Por ejemplo, el Plan de Acción de Género de la UE II 2016-2020 es una iniciativa orientada a resultados que abarca tres áreas temáticas (garantizar la integridad física de la mujer, mejorar sus derechos socioeconómicos y aumentar su participación) y un marco de seguimiento y rendición de cuentas para medir mejor los avances en materia de igualdad de género y de empoderamiento de las mujeres, tanto en el plano interno como en todas las acciones exteriores de la UE.

Actividades



Actividades

Noviembre - Diciembre

- Reunión con **Ernesto Sanz**, expresidente de Unión Cívica Radical (UCR), Argentina, que habló sobre "Retos de futuro para el gobierno Macri en Argentina" (2 de noviembre de 2016).
- Mesa redonda "**Europe After Brexit**", que tuvo lugar en Bruselas y fue organizada por el Real Instituto Elcano, Ifri y la Representación Permanente de España ante la UE. El acto contó con la participación, entre otros, de Thomas Gomart, director de Ifri; Alfonso Dastis, representante

permanente de España ante la UE; y Charles Powell, director del Real Instituto Elcano (3 de noviembre de 2016).

- Sesión de trabajo sobre "**Foreign Policy Challenges for Europe**", que tuvo lugar en la sede de Bruselas del Real Instituto Elcano (4 de noviembre de 2016).
- Desayuno con **Stefano Sannino**, embajador de Italia en España, que habló sobre "Italia y Europa: los nuevos retos" (10 de noviembre de 2016).





• **4^a edición del Foro Elcano sobre Terrorismo Global**, que trató en esta ocasión sobre la "**Prevención de la radicalización violenta, desradicalización y rehabilitación de terroristas**". Organizado por el Real Instituto Elcano, con la colaboración de la Embajada de Estados Unidos, el *International Institute y American Space Madrid*, contó, entre otros, con la participación de Krishna R. Urs, ministro Consejero, Embajada de Estados Unidos; Emilio Lamo de Espinosa, presidente del Real Instituto Elcano; Fernando Reinares y Carola García-Calvo, director e investigadora del Programa sobre Terrorismo Global, Real Instituto Elcano (15 de noviembre de 2016).

• Dentro del programa anual que organiza la Fundación Consejo España - Estados Unidos, Miguel Otero Iglesias recibió en el Instituto a un grupo de jóvenes líderes norteamericanos (16 de noviembre de 2016).

- Congreso Internacional "**La Transición española, 40 años después**", organizado por el Instituto de Estudios Históricos de la Universidad CEU San Pablo, con la colaboración del Real Instituto Elcano, la Fundación Transición Española y REMCO (16-17 de noviembre de 2016).
- Jornada Anual del Comité Español del Consejo Mundial de la Energía, dedicada a "**Energy: political economy and sustainable development**", organizada por el Comité Español del Consejo Mundial de la Energía (CECME) y el Club Español de la Energía, con la colaboración del Real Instituto Elcano y el patrocinio de Repsol (17 de noviembre de 2016).
- Desayuno con **Edmundo Jarquín**, embajador de Nicaragua en España, que habló sobre "Nicaragua: después de las elecciones ¿qué?" (17 de noviembre de 2016).

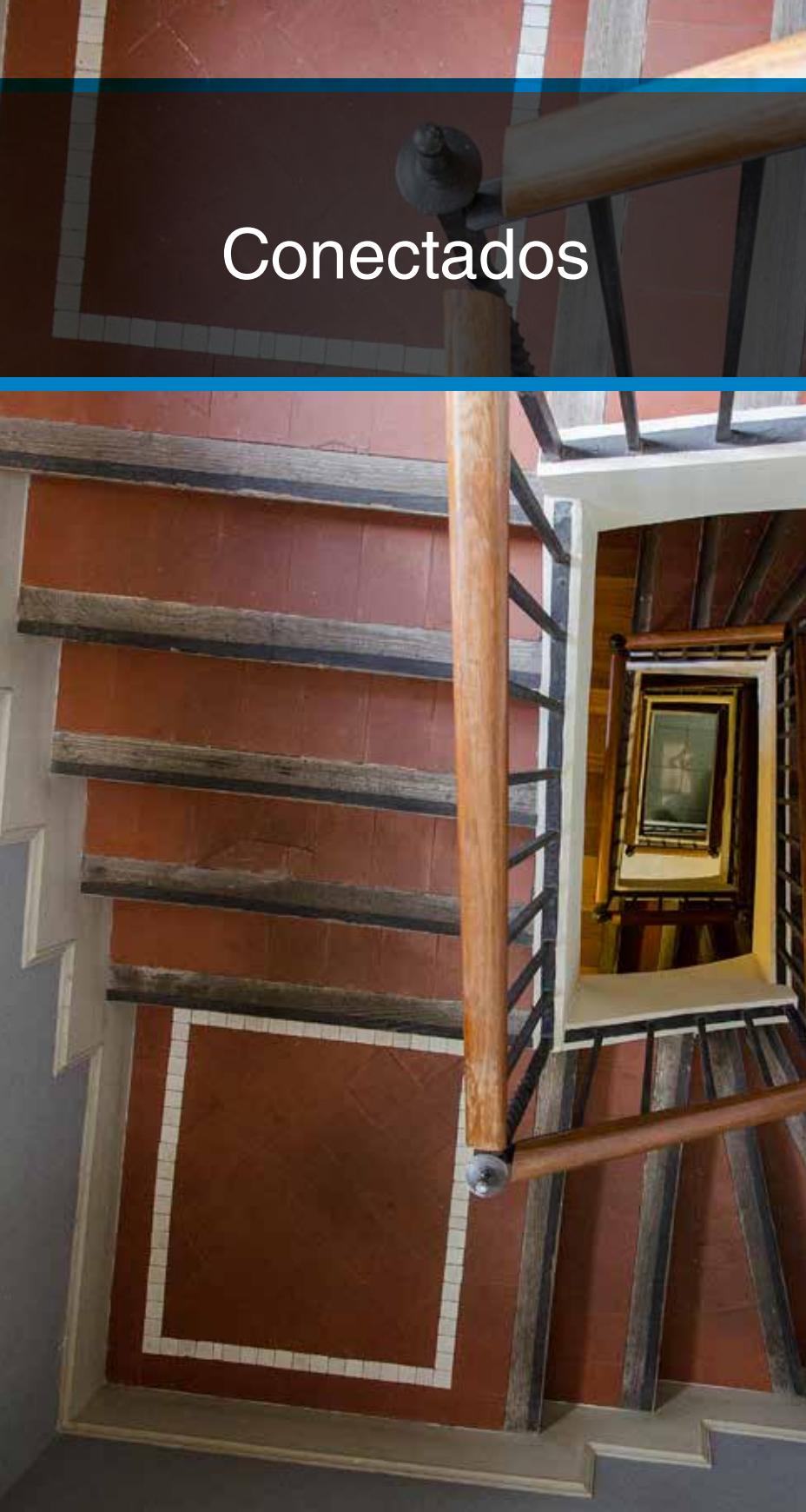
- Seminario “**EU Enlargement towards the Western Balkan region: What role for civil society?**”. Organizado por la Dirección General de Política de Vecindad y Negociaciones de Ampliación (DG NEAR) de la Comisión Europea y el Real Instituto Elcano (25 de noviembre de 2016).
- Desayuno con **Henrique Cyberman**, periodista y profesor de la Universidad IDC de Herzliya, que habló sobre “10 días en el frente del Estado Islámico. Los desafíos estratégicos de Israel ante la tormenta de arena de Oriente Medio” (29 de noviembre de 2016).
- Encuentro “**España - Israel: Diálogos y perspectivas**”. Organizado por Real Instituto Elcano, la Embajada de Israel en España, Centro Sefarad-Israel y la Universidad Francisco de Vitoria con motivo del 30º aniversario del establecimiento de relaciones diplomáticas entre ambos países, el encuentro contó, entre otros, con

la participación de Miguel de Lucas, director del Centro Sefarad-Israel; Daniel Kutner, embajador de Israel; Daniel Sada, rector de la Universidad Francisco de Vitoria; Charles Powell, director del Real Instituto Elcano; Henrique Cyberman, periodista y profesor de la Universidad IDC de Herzliya (29-30 de noviembre de 2016).

- Desayuno con **Gilles Kepel**, profesor de Sciences Po y autor del libro “El terror está entre nosotros” (13 de diciembre de 2016).
- Desayuno con **Sebastián Royo**, vicerrector y catedrático de Ciencias Políticas, Departamento de Gobierno, Universidad de Suffolk, que habló sobre el presidente electo y el período de transición en EEUU (15 de diciembre de 2016).
- Presentación a la prensa de la **38ª oleada del BRIE** (20 de diciembre de 2016).
- Reunión del Patronato del Real Instituto Elcano (21 de diciembre de 2016).

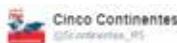


Conectados



Conectados

TUITS DESTACADOS

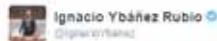


Cinco Continentes
@5continentes_R5



Seguir

Bloque **#Europa**. Sobre un estudio del sentimiento europeísta entrevistaremos en @5continentes_R5 a #CarmenGonzálezEnriquez de @rielcano



Ignacio Ybáñez Rubio
@ignacioybarez



Seguir

Cooperación @elcanobrussels @IfriBxl en Bruselas es una estupenda noticia. Enhorabuena @rielcano



FC España-Australia
@Spain_Australia



Seguir

#LíderesAustralianos analizaron en @rielcano la crisis económica y política de España, creando un rico intercambio de ideas con los expertos



Radio Nacional
@rteve



Seguir

¿Por qué ha ganado Donald Trump? La investigadora del @rielcano @EncinaCharlie da su opinión en @24horas_rne rtve.es/radio/radio-na ...

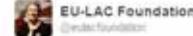


WEF en Español
@WEF_ES



Seguir

ENTREVISTA | Miguel Otero Iglesias de @rielcano: El impacto #Trump en la #economía global wef.ch/2rlfHIY vía @WEF_ES



EU-LAC Foundation
@eulacfoundation



Seguir

Hoy firma de acuerdo de partenariado con @rielcano en #Madrid



Arkel Benítez
@ArkelBenitez



Seguir

Excelente análisis del @rielcano que nos cuenta qué sigue tras la vigencia del Acuerdo de #Paris #Marrakesh #COP22 #clima



Gonzalo Escribano
@g_escribano



Seguir

@Estrella_Rafa vicepresidente @rielcano : Trump no es un cisne negro pero sí un riesgo asimétrico #CECM16 cc @CECM_WEC @Enerclub



cope.es
@COPE_M



Seguir

@realDonaldTrump o el 'brexit', ¿una "patada" al sistema? @Steinbergf de @Rielcano con @ExpositoCOPE wwwCOPE.es/qbdu42



Jesús Andreu_FC
@jesusandreufc



Seguir

Enhorabuena al presidente de @rielcano por el Premio Nacional de #Sociología y Ciencia #Política 2016 bit.ly/2f2MIN7



Atlantic Club BG
@AtlanticClubBG



Seguir

@Maria_SolanasC: 60 countries adopted National Action Plans. But to have a plan is not enough #Resolution1325 @NATO_SPS @NATO1325 @rielcano



Asuntos Externos
@AsuntosExternos



Seguir

Siquieres entender lo que supone para Cuba la muerte de Fidel Castro. Escucha a @CarlosMalamud @rielcano en AE cope.es/player/nombre= ...

 Miguel Rodriguez
@miguelrodriguez

Agradecido @rielcano @eu_near @sillaudes x debate con @VALERIEin140 @RFT2, Jesús Nieto., sociedad, #Balcanes y la #UE. Perspectivas, evolución

 elOrdenMundial S.XXI
@elordenmundial

Interesante repaso en @rielcano sobre el legado de Obama en política exterior

 España en Indonesia
@EspañaenIndonesia

@CharlesTPowell, Director of the #Spanish think tank @rielcano, at the #BaliDemocracyForum, analysing social change in Europe

 Fernando Reinares
@f_reinares

Programa @rielcano sobre Terrorismo Global participa hoy en conferencia "De Toekomst Van Het Jihadistisch Terrorisme", #Amsterdam

 Angel Badillo
@angebadillo

Presentado esta mañana el Anuario del @InstCervantes que publica nuestro texto sobre la diplomacia cultural en España @EmilioLamo @rielcano

 ElevenPaths
@ElevenPaths

@yrubiosec analiza en #CIBERelcano el aumento de #ciberataques en el sector sanitario en #EEUU bit.ly/2h2e1ic @rielcano

 Iliana Olivie
@iliolivie

Thank you @DanielFliott #GiovanniGrevi @LuisSimn @ECLledo for a great debate on #GlobalPresence @rielcano @elcanobrussels

 Ignacio Molina
@ignaciomolina

El @rielcano ha contribuido al libro #Europa2046 del @PE_Espana con capítulos de @Steinbergf @miotel @sillaudes e @_ignaciomolina

 Jose Angel Abad
@derechoentre

@rielcano : Trump cambia tono pero quizá no estrategia de USA en Europa + la posición clave de España ofrece mayores opciones de colaboración

 Gonzalo Escribano
@g_escribano

Valvanera Ulargui directora oficina cambio climático nos cuenta la COP22 @rielcano cc @lazaro touza

 Berta Barbet
@bertabarbet

Estos datos de @rielcano sobre las percepciones de los españoles sobre globalización, la UE o EUA es un #must realinstitutoelcano.org/wps/portal/rie ...

 Miguel Otero
@motel

60% of Spaniards want the EU to be tough in the Brexit negotiations, according to our latest @rielcano survey. pol realinstitutoelcano.org/wps/portal/rie ...

 la Sexta  @laSextaTV   Seguir

VÍDEO | @carolagc13: "España tiene índices de movilización yihadista menores que el resto de Europa" #elintermedio [atres.red/j1gpz1](#)

 Diplomat in Spain   Seguir

Spain lacks social basis for anti-globalization groups, according to @rielcano [bit.ly/2h8GXn2](#)

 Gonzalo Escribano   Seguir

Un lujo trabajar con @lazarotouza elegida por aclamación investigadora del año @rielcano con todo merecimiento

 RealClearWorld  @RealClearWorld   Seguir

Why Central Europe Fears a Putin-Trump Deal | @ulrichspeck, @rielcano [buff.ly/2izW7Ug](#)

 C Carnicero Urabayen   Seguir

Extenso e interesante trabajo de @EMV_Masal sobre el derecho de veto en el Consejo de Seguridad y la "R2P" @rielcano [realinstitutoelcano.org/wps/wcm/connect...](#)

 Arturo Sarukhan   Seguir

Para cerrar el año: éxitos y fracasos de "marcas país", vía @rielcano [realinstitutoelcano.org/wps/portal/rie...](#)

Con el patrocinio de



GOBIERNO
DE ESPAÑA

MINISTERIO
DE ASUNTOS EXTERIORES
Y DE COOPERACIÓN



GOBIERNO
DE ESPAÑA

MINISTERIO
DE DEFENSA



GOBIERNO
DE ESPAÑA

MINISTERIO
DE EDUCACIÓN, CULTURA
Y DEPORTE



GOBIERNO
DE ESPAÑA

MINISTERIO
DE ECONOMÍA
Y COMPETITIVIDAD



AIRBUS
GROUP

ATLANTIC COPPER

BBVA



IBM

INDITEX

indra

MUTUAMADRILEÑA



RED
ELÉCTRICA
DE ESPAÑA

renfe



tecNALIA
Inspiring
Business

Telefónica

Consejo Asesor Empresarial

CNF
BANCO DE DESARROLLO
DE AMÉRICA LATINA

endesa

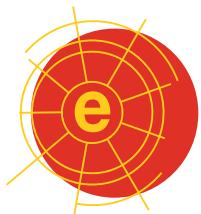
Fundación | Cajasol

gasNatural
fenosa

IBERIA

Con la colaboración de

CLH



REAL INSTITUTO
elcano
ROYAL INSTITUTE

Estudios internacionales y estratégicos
International and strategic studies

Número #17 Noviembre - Diciembre 2016



Real Instituto Elcano

www.realinstitutoelcano.org

www.blog.rielcano.org

www.globalpresence.realinstitutoelcano.org

info@rielcano.org

Teléfono: 91 781 67 70

C/ Príncipe de Vergara, 51. 28006 Madrid

