

Revista **elcano**

Número #22 | Octubre - Diciembre 2017



Publicaciones

España y Portugal ante la reforma de la gobernanza económica europea

La autonomía estratégica y la defensa europea

The missile threat in the Mediterranean

Los retos pendientes del II PNA

¿Por qué aumenta el mercado de la cocaína?

Japan's rosy short - term outlook masks the failure of Abenomics

The foreign policy of Xi Jinping after the 19th Congress

The potential impact of the Catalan crisis on the Spanish economy

España-Portugal: por una visión común en el G-20

El impulso franco-alemán a la defensa europea

The 'combination': an instrument in Russia's information war in Catalonia

América Latina frente a un trienio electoral decisivo (2017-2019)

¿Qué esperar de la reforma del euro?

Relanzamiento del Plan de Ciberseguridad de la UE

¿España como potencia atlántica?

Austria in Europe

Actividades

5º Foro Elcano sobre Terrorismo Global

Reunión del Patronato del Real Instituto Elcano

El declive petrolero de Venezuela se acelera

Spain in the world: an analysis of the Elcano Global Presence Index 2016

Conectados

Elcano en las redes sociales

Entrevista con...

Simon Fraser

Coordinadora: María Dolores de Azategui

© 2018 Real Instituto Elcano
C/ Príncipe de Vergara, 51
28006 Madrid
www.realinstitutoelcano.org

ISSN: 2341-4006

Depósito Legal: M-14968-2014

En este número...

España y Portugal ante la gobernanza económica europea; el G-20 o la lucha contra el terrorismo global; el aumento del mercado de la cocaína; el II Plan Nacional de Acción sobre Mujeres, Paz y Seguridad; el declive petrolero de Venezuela o el relanzamiento del Plan de Ciberseguridad de la UE son algunas de las cuestiones recogidas en el apartado de **Publicaciones**, junto a otras como la reforma del euro; el impulso franco-alemán a la defensa europea; el efecto de la crisis catalana en la economía española y el trienio electoral en América Latina.

Andrés Ortega, investigador senior del Real Instituto Elcano, **entrevista** a Simmon Fraser, vicepresidente de Chatham House y profesor visitante en el King's College de Londres.

Entre las **Actividades** organizadas en este trimestre cabe señalar el 5º Foro sobre Terrorismo Global; la reunión del Patronato del Real Instituto Elcano; el debate "Prisioneros de la geografía. El mundo en diez mapas"; los seminarios "La seguridad en la cuenca mediterránea: desafíos compartidos" y "*EU-Turkey relations: Changing the rules of the game?*"; las conferencias "*Tackling violent radicalisation that leads to terrorism in the EU*" y "*Europe: perspectives and lessons learned from inside*"; y una nueva sesión de Conversaciones Elcano/*Elcano Talks* que contó con la intervención de Gumersindo Lafuente, presidente de porCausa. El Instituto recibió, entre otras, la visita de Albert Rivera, presidente de Ciudadanos; Francisco Montalbán, embajador en Misión Especial para la Agenda 2030; Adel Al-Jubeir, ministro de Asuntos Exteriores de Arabia Saudí; y José Juan Ruiz, economista jefe y gerente del departamento de Investigación del Banco Interamericano de Desarrollo (BID).

En la sección **Conectados** se recoge la presencia del Real Instituto Elcano en las redes sociales, principalmente en Twitter, a través de los tuits más destacados, así como el *storify* de la 17ª edición de las Conversaciones Elcano/*Elcano Talks*.

Contenidos



Publicaciones

- 7** España y Portugal ante la reforma de la gobernanza económica europea
Federico Steinberg, José Pablo Martínez y Miguel Otero Iglesias
- 22** La autonomía estratégica y la defensa europea
Félix Arteaga
- 32** The missile threat in the Mediterranean: implications for European security
Jean-Loup Samaan
- 42** Los retos pendientes del II Plan Nacional de Acción sobre Mujeres, Paz y Seguridad
María Solanas
- 53** ¿Por qué aumenta el mercado de la cocaína mientras mejora la eficiencia policial en América Latina y Europa?
Sonia Alda Mejías
- 59** Japan's rosy short-term outlook masks the failure of Abenomics
Alicia García Herrero & Kohei Iwahara
- 78** The foreign policy of Xi Jinping after the 19th Congress: China strives for a central role on the world stage
Mario Esteban
- 87** The potential impact of the Catalan crisis on the Spanish economy
William Chislett
- 91** España-Portugal: por una visión común en el G-20
Andrés Ortega
- 97** El impulso franco-alemán a la defensa europea
Enrique Fojón
- 105** The 'combination': an instrument in Russia's information war in Catalonia
Mira Milosevich-Juaristi
- 113** América Latina frente a un trienio electoral decisivo (2017-2019)
Rogelio Núñez
- 121** ¿Qué esperar de la reforma del euro?
Federico Steinberg
- 124** Relanzamiento del Plan de Ciberseguridad de la UE
Javier Alonso Lecuit
- 134** Las relaciones bilaterales España-Portugal en la lucha contra el terrorismo global y la prevención de la radicalización violenta
Carola García-Calvo
- 144** ¿España como potencia atlántica?
Luis Simón
- 151** Austria in Europe: dynamic perceptions and ambiguous politics
Paul Schmidt
- 161** El declive petrolero de Venezuela se acelera
Gonzalo Escribano
- 164** Spain in the world: an analysis of the Elcano Global Presence Index 2016
Iliana Olivie, Manuel Gracia & M^a Dolores Gomariz

189 Entrevista con...

Simon Fraser

195 Actividades

5º Foro Elcano sobre Terrorismo Global

Reunión del Patronato del Real Instituto Elcano

203 Conectados

Elcano en las redes sociales

Publicaciones



España y Portugal ante la reforma de la gobernanza económica europea*

Federico Steinberg, José Pablo Martínez y Miguel Otero Iglesias

Los ciudadanos españoles y portugueses siguen creyendo mayoritariamente en el proyecto europeo a pesar de la profunda crisis económica que han sufrido en los últimos años, lo cual debería ser aprovechado por los dirigentes de ambos países para aliarse en favor de una mayor integración bancaria, fiscal y económica de la Unión Económica y Monetaria.

Resumen

A causa del defectuoso diseño de la Eurozona, España y Portugal fueron dos de los países más afectados por la crisis económica mundial iniciada en 2008. Durante los siguientes años se sucedieron políticas de recortes de gasto e incrementos de la presión fiscal que desembocaron en un grave deterioro social y en un creciente desafecho hacia la moneda única, si bien desde 2014 la percepción del euro por parte de españoles y portugueses ha mejorado

en paralelo a la situación económica. En este contexto, los dirigentes de ambos países tienen la oportunidad de poner en común sus intereses y proponer de manera conjunta reformas que mejoren la gobernanza de la UEM. En esta línea se hace imprescindible avanzar en su integración bancaria, fiscal y económica; lo que en última instancia obligará a profundizar en su integración política.

Análisis

Introducción

España y Portugal han sufrido profundas crisis económicas en los últimos años. Aunque ambos países han comenzado ya a crecer y reducir el desempleo tras aplicar duros ajustes y recibir sendos paquetes de rescate por parte de sus socios europeos (en el caso de Portugal un rescate “completo” y en el de España sólo para reestructurar el sector financiero), sus economías siguen siendo vulnerables. Esto se debe a que, más allá de sus debilidades económicas e institucionales internas, la pertenencia a una zona euro que todavía

* Esta publicación se enmarca en un proyecto conjunto del Real Instituto Elcano y el *Instituto Português de Relações Internacionais* (IPRI) para elaborar un Informe sobre las relaciones bilaterales entre España y Portugal.

tiene un diseño incompleto pone en riesgo que se vuelvan a desencadenar dinámicas perversas que terminen por afectarles negativamente, como ya sucediera en el período 2010-2012.

En aquellos años, los peores de la crisis, tanto España como Portugal fueron víctimas del mal diseño de la Unión Económica y Monetaria (UEM). El contagio de la crisis griega y la ausencia de un prestamista explícito de última instancia, de una unión bancaria y de una unión fiscal generaron salidas masivas de capital –buscando seguridad en la deuda alemana– que no se correspondían con los problemas objetivos de sus economías. Como consecuencia, ambos países, que habían crecido a buen ritmo durante la primera década del euro (sobre todo España) experimentaron una súbita reversión de los flujos de capital y se dieron cuenta, casi por sorpresa, que al entrar en el euro habían empezado a endeudarse en una moneda que ya no controlaban, como les había sucedido a las economías emergentes y en desarrollo. En este contexto de pánico, ni las reformas internas ni los mensajes de confianza de sus gobiernos fueron suficientes para frenar la salida de capitales, con lo que las primas de riesgo se dispararon y los rescates se hicieron inevitables.

Esta dinámica, además de generar cambios de gobierno y causar un importante shock al sistema de partidos tradicional en ambos países, ha llevado a un creciente, aunque

contenido, euroescepticismo entre sus opiniones públicas. España y Portugal, tradicionalmente muy europeístas, ven con cada vez menos confianza el proyecto europeo. Esto también sucede –incluso con más intensidad– en otros países de la Unión, pero en el caso ibérico refleja un cambio de tendencia, ya que durante los últimos 30 años ambos países han vinculado su proyecto nacional a Europa de un modo muy directo.

Revertir esta situación es una hercúlea tarea que va más allá de lo que España y Portugal puedan hacer en solitario. Hacer frente a estos retos requiere respuestas europeas a problemas tan diversos como la crisis de refugiados, la amenaza de Rusia o el *Brexit*, todo ello en un contexto de pérdida del poder relativo de Europa en un mundo cada vez menos Occidental.

Pero España y Portugal comparten intereses en prácticamente todos los temas centrales de la reforma de la gobernanza de la UEM. Por lo tanto, pueden ser socios constructivos para el renovado tándem franco-alemán en esta materia, presentando iniciativas en materia de unión bancaria, fiscal y económica.

En las próximas páginas, tras analizar el impacto de la crisis y las reformas en España y Portugal, procedemos a plantear algunas propuestas en materia de reforma del euro en las que ambos países podrían trabajar juntos.¹

¹ Las reformas aquí presentadas emanan del informe conjunto entre Elcano, Chatham House y Arel: S. Pickford, F. Steinberg y M. Otero-Iglesias (2014), "How to Fix the Euro: Strengthening Economic Governance in Europe", marzo, Chatham House, Londres.

Evolución de las economías de España y Portugal: el problema de la divergencia norte-sur

El diseño defectuoso de la UEM se basó en cierta subestimación de la importancia de algunos requisitos de la Teoría de la Áreas Monetarias Óptimas –especialmente la movilidad de trabajadores y la flexibilidad de precios y salarios–, fundamentales para absorber los shocks asimétricos producidos en su interior, en una excesiva confianza en que la puesta en marcha de la zona euro propiciaría una convergencia progresiva de sus miembros en cuanto a ciclos económicos y competitividad, así como en la ausencia de un prestamista de última instancia explícito y de una unión bancaria. A lo largo de la primera década de vida de la moneda única, que coincidió con un fuerte crecimiento internacional, estas diferencias en el diseño del euro no supusieron un problema.

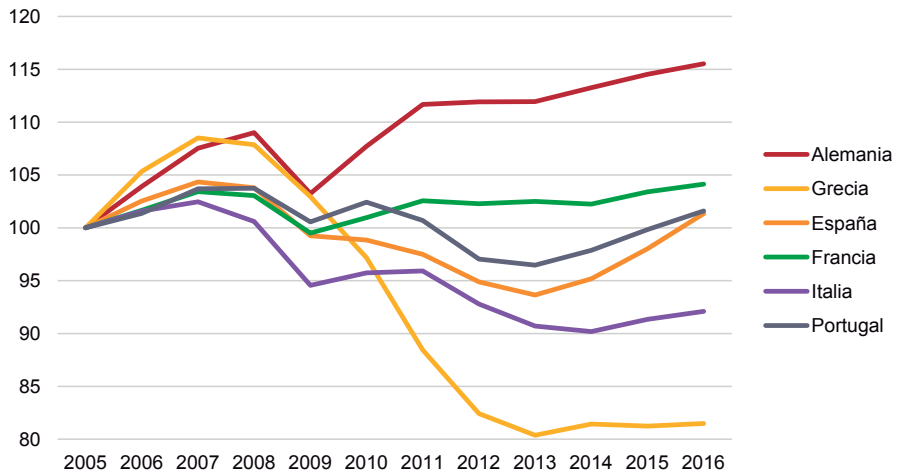
En España y Portugal, y también Grecia e Irlanda, la creación del euro llevó a que el riesgo de invertir en ellos se redujera con respecto al resto de países de la UEM por la desaparición de la incertidumbre cambiaria, mientras que los incentivos propios de economías menos desarrolladas en forma de mayores rendimientos para el capital se mantuvieron inalterados. De esta manera, el capital fluyó desde los países del norte hacia los del sur propiciando fuertes presiones inflacionarias y burbujas –protagonizada por el sector inmobiliario en España y el sector público en Portugal– con la consecuente pérdida de competitividad. Se estaba produciendo un *shock* asimétrico

en la UEM, pero el diseño del euro y la poca reacción de los Gobiernos nacionales, impidió que se pusieran en marcha mecanismos automáticos de ajuste, a lo que se sumó una política monetaria por parte del BCE basada en tipos de interés muy bajos que favoreció un incremento del endeudamiento y de la fragilidad financiera de los dos países.

El estallido de la crisis financiera en EEUU a finales de 2008 incrementó rápidamente en los inversores la percepción del riesgo asumido en España y Portugal, muy especialmente tras el comienzo de la crisis griega a partir de 2009, provocando una fuga de capitales que explotó las burbujas y afectó gravemente la economía real de ambos países, tal y como había sucedido en sentido opuesto en la época de bonanza.

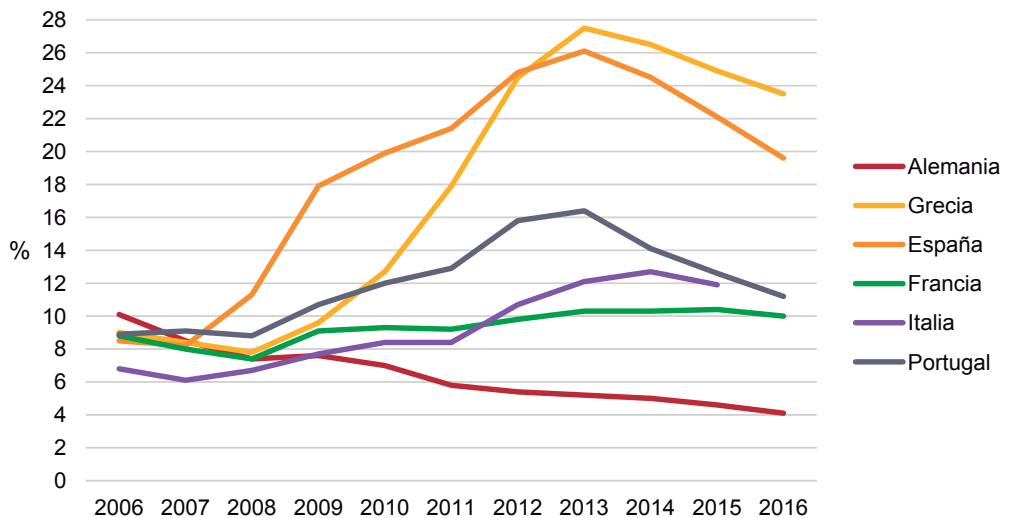
Así, ambos países iniciaron una senda paralela –aunque más acentuada en el caso de España– que comenzó con caídas de entorno al 3% del PIB y déficit de dos dígitos, deterioro macroeconómico (con un paro más alto en España), que sólo pudieron ir corrigiendo de manera paulatina a lo largo de los siguientes años mediante sucesivos recortes del gasto público, aumentos de la presión fiscal y reducción de los salarios, es decir, a través de una devaluación interna. En este contexto, tal y como puede observarse en los Gráficos 1 y 2, las condiciones económicas de los ciudadanos españoles y portugueses empeoraron de manera progresiva hasta tocar fondo en 2013, punto de inflexión a partir del cual los datos empezaron a mostrar cierta mejoría.

Gráfico 1. PIB pc real, 2005 = 100



Fuente: AMECO (Comisión Europea).

Gráfico 2. Tasa de desempleo

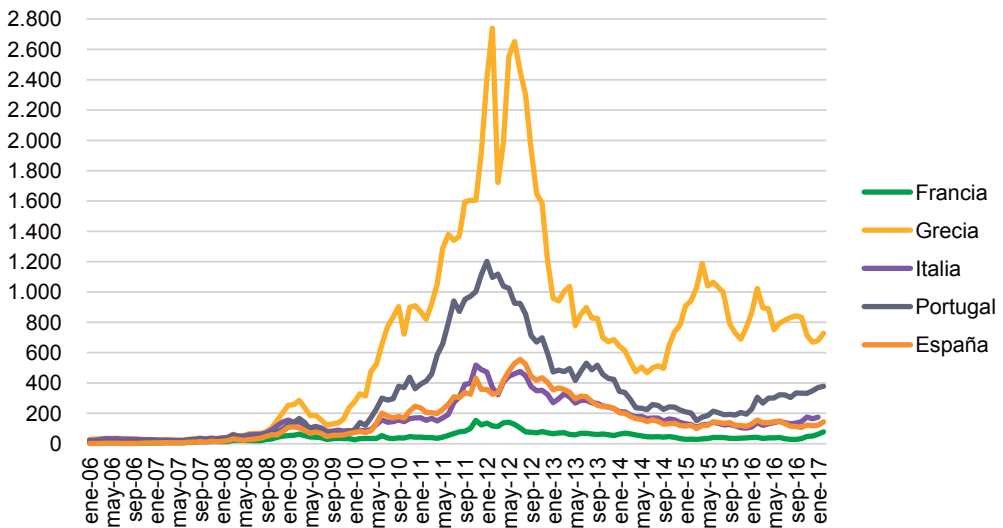


Fuente: Eurostat.

No obstante, tanto en Portugal como en España la política de recortes y de incrementos de la presión fiscal no fue suficiente para afrontar una crisis económica tan profunda, y dado que, tal y como se aprecia en el Gráfico 3, la financiación en los mercados era cada vez más onerosa, éstos tuvieron que recurrir a rescates por parte de la UE. Portugal necesitó un rescate

financiero de carácter general en 2011 que redujo notablemente su soberanía económica y le obligó a hacer duros ajustes y reformas estructurales, mientras que en el caso de España el rescate de 2012 se limitó al sector financiero y al correspondiente proceso privatizador de las antiguas cajas de ahorros, las cuales quedaron especialmente dañadas por su elevada

Gráfico 3. Prima de riesgo (en puntos básicos)



Fuente: OCDE.

exposición al mercado inmobiliario, así como por su deficiente y politizada gestión.²

En los dos países estas medidas de urgencia fueron acompañadas de sendas

reformas laborales aprobadas a comienzos de 2012, en el caso de España tras una primera aprobada por el anterior Gobierno en 2010. Como puede observarse en los Gráficos 4 y 5, dichas reformas, unidas

² Véase M. Otero-Iglesias, S. Royo y F. Steinberg (2016), *The Spanish Financial Crisis: Lessons for the European Banking Union*, Informe Elcano nº 20, Real Instituto Elcano, Madrid.

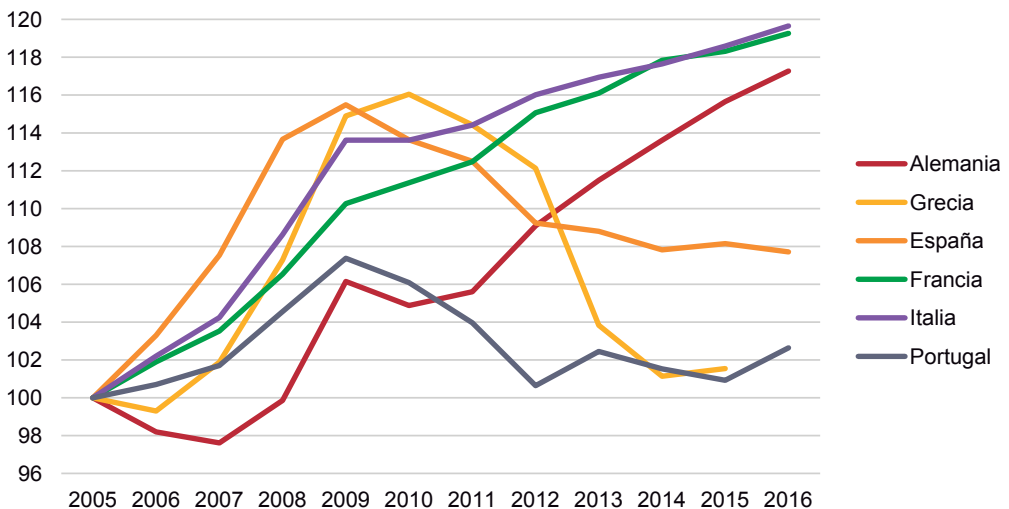


Tanto en Portugal como en España la política de recortes y de incrementos de la presión fiscal no fue suficiente para afrontar una crisis económica tan profunda.

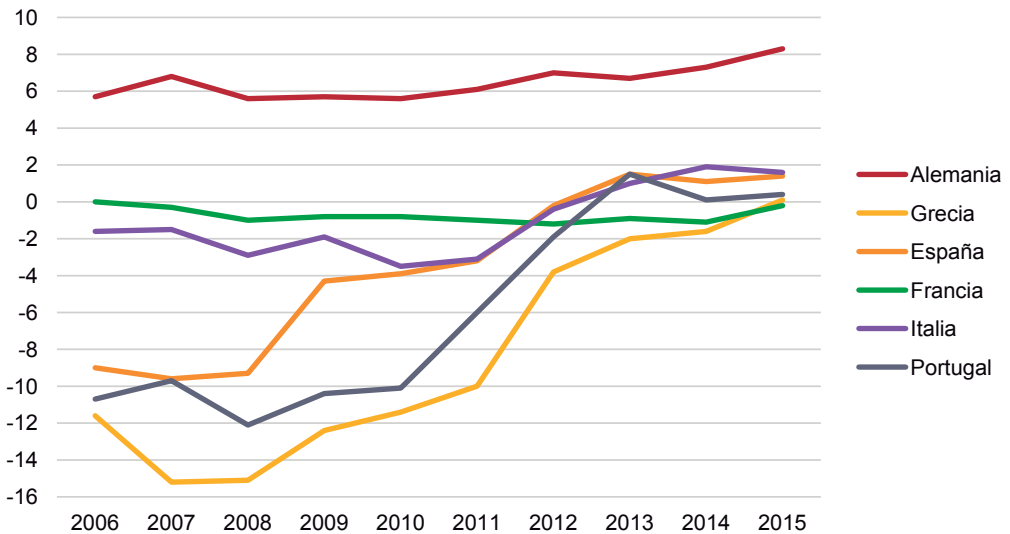
a una fuerte devaluación interna (recorte de precios y salarios), consiguieron su objetivo en ambos países –propiciando una mejora de la competitividad, gravemente

deteriorada en el período anterior a la crisis, que equilibró las respectivas balanzas por cuenta corriente– e impulsaron el crecimiento.

Gráfico 4. Costes laborales unitarios nominales, 2005 = 100



Fuente: Eurostat.

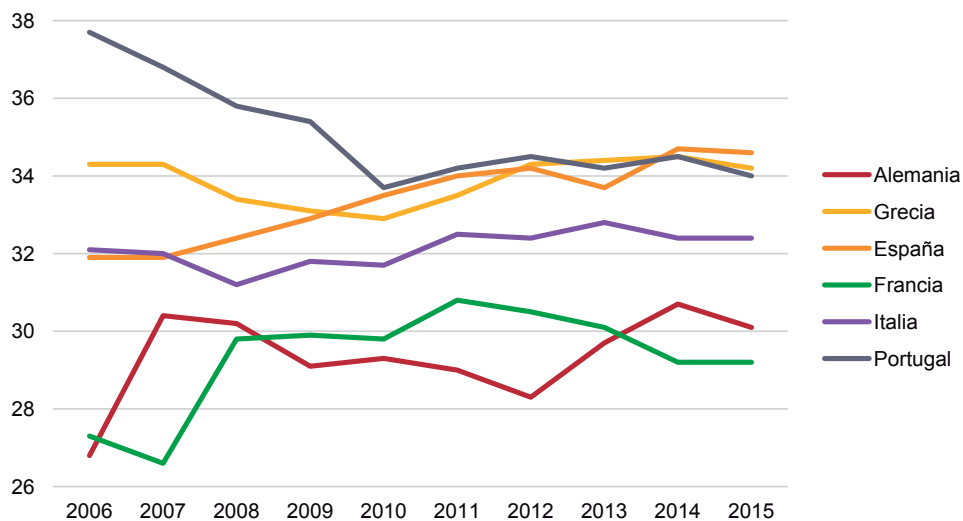
Gráfico 5. Saldo por cuenta corriente/PIB

Fuente: Eurostat.

Sin embargo, como era de esperar, estas reformas liberalizadoras fueron fuertemente contestadas por los sindicatos, que en un breve período de tiempo convocaron tres huelgas generales en Portugal y dos en España para denunciar el empeoramiento de las condiciones laborales. A pesar de que los datos de empleo empezaron a mostrar una mejoría significativa, como

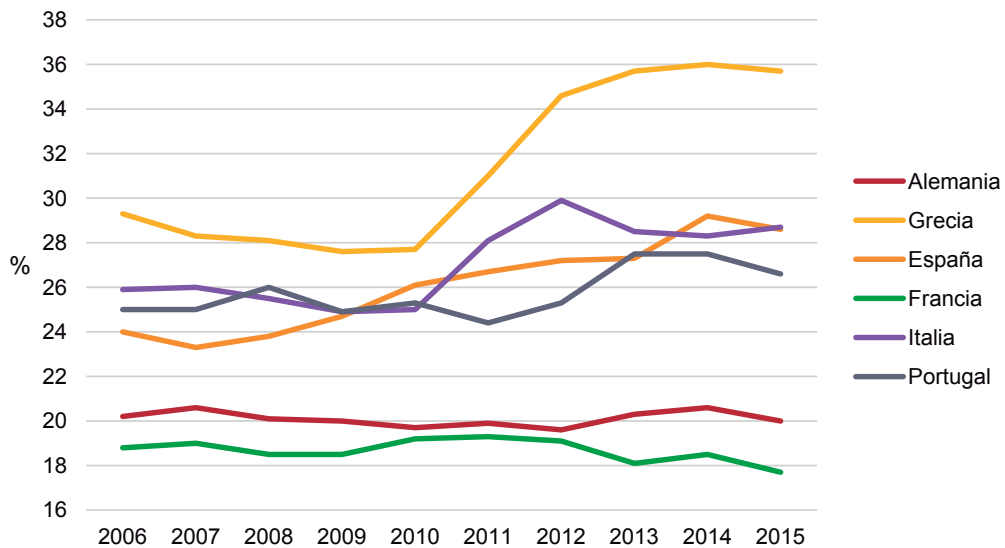
reflejan los Gráficos 6 y 7, el deterioro social continuó su curso. En el caso de España, la desigualdad y la población en riesgo de pobreza o exclusión social alcanzaron sus máximos en 2014, con cifras muy parecidas a las de Portugal, cuyo notable descenso de la desigualdad quedó truncado con el inicio de la crisis.

Gráfico 6. Índice de Gini



Fuente: Eurostat.

Gráfico 7. Población en riesgo de pobreza o exclusión social

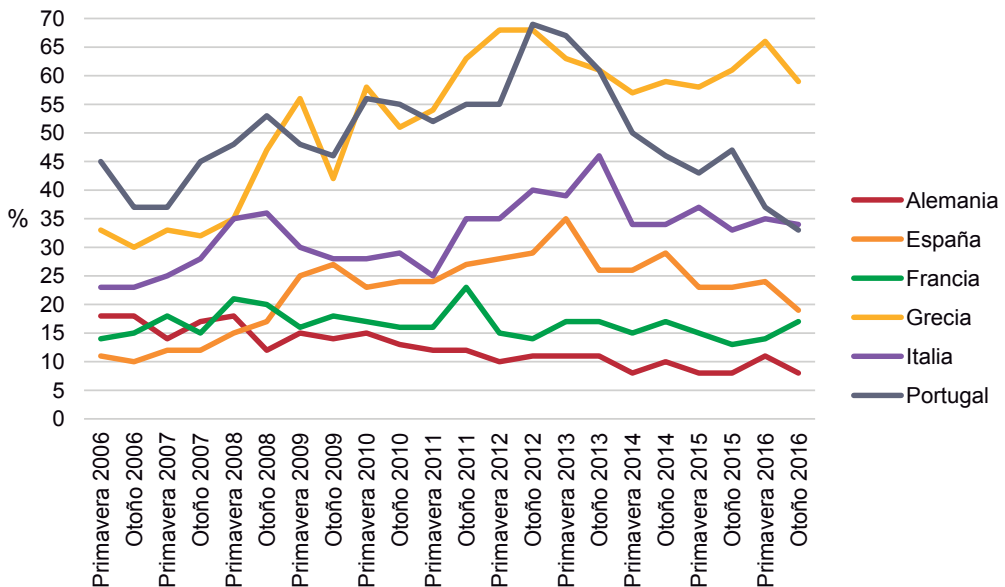


Fuente: Eurostat.

Al margen de las reformas laborales, desde el inicio de la crisis también se han efectuado en España y Portugal otras reformas estructurales de cierta consideración, algunas de ellas comunes, como el retraso en la edad de jubilación y las subidas de impuestos, y otras propias de

cada país. En Portugal destaca la reforma de la Administración, que ha reestructurado la organización territorial del país, así como la creación de una Ventanilla Única; mientras que en el caso español cabe mencionar la reforma del mercado interno, la fiscal, la de Economía Sostenible, la de Racionalización

Gráfico 8. Población poco o nada satisfecha con su vida



Fuente: Eurobarómetro.

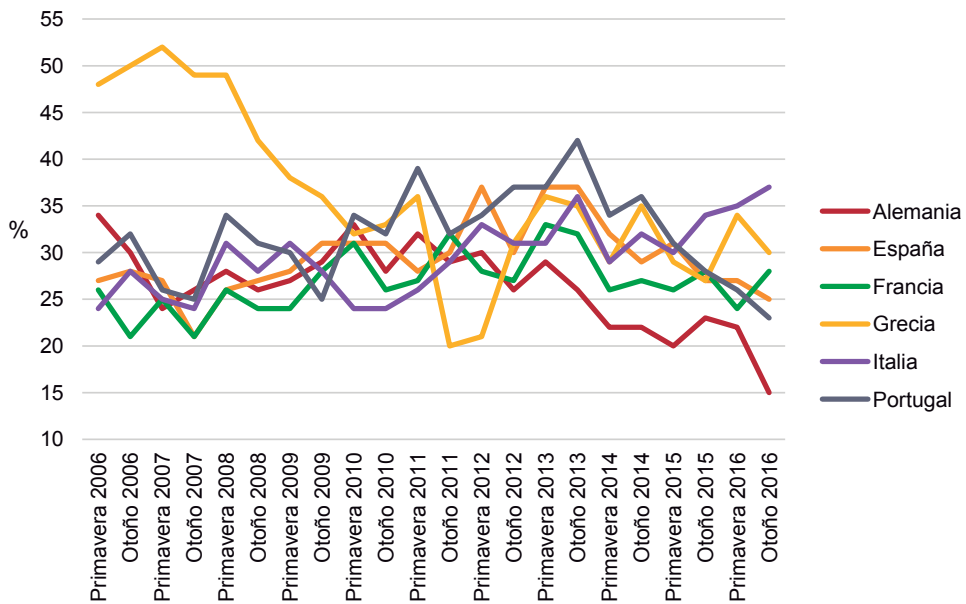
del Sector Público y, probablemente la más polémica de todas, la reforma del artículo 135 de la Constitución en 2011 (cuando el Gobierno de José Luis Rodríguez Zapatero y España en general estaban bajo considerable presión de los mercados y de sus socios europeos, incluido el BCE), que antepone el pago de la deuda pública

a cualquier otro gasto del Estado. No obstante, existe cierto consenso en relación a la necesidad de seguir profundizando en reformas de esta naturaleza en ambos países durante los próximos años, sobre todo en relación al mercado laboral, las políticas activas de empleo y la educación.

En última instancia, como se aprecia en el Gráfico 8, los efectos de la crisis económica en la satisfacción personal de los ciudadanos españoles y portugueses han sido similares: desde 2007 la población poco o nada satisfecha con su vida empezó a incrementarse hasta alcanzar su cénit a comienzos de 2013, probablemente el período más crítico a nivel social, momento a partir del cual este porcentaje inició un descenso paulatino. A este respecto, cabe destacar que en ciertas ocasiones los portugueses han mostrado unos niveles de insatisfacción con la vida superiores al de los griegos, y que en el caso de los españoles dicho nivel siempre ha estado por debajo del de los italianos.

Por último, el Gráfico 9 refleja la vinculación que hacen los ciudadanos de la crisis económica con el proyecto de la UEM, pues la actitud contraria a esta última muestra cierta evolución paralela a la insatisfacción con la vida que llevan: desde el inicio de la crisis ha ido en aumento –aunque de manera bastante irregular– hasta 2013, momento en el que comenzó cierta “reconciliación” de ambas sociedades con la moneda única. En mayor o menor medida, esta es una actitud común a la del resto de socios a excepción de Grecia, cuyo comportamiento al respecto llama poderosamente la atención, ya que su apoyo ha aumentado considerablemente desde la crisis.

Gráfico 9. Población en contra de la Unión Monetaria



Fuente: Eurobarómetro.

En general, el apoyo al euro tanto de los españoles como de los portugueses muestra que las dos poblaciones todavía siguen creyendo mayoritariamente en el proyecto europeo (algo que no está tan claro en Italia) y que, por lo tanto, los dirigentes de los dos países cuentan con una buena base social y política para proponer mayor integración a sus socios, sobre todo al tándem franco-alemán, motor histórico de la cooperación europea.

Propuestas comunes para reformar el euro

Al igual que en los países de manera individual, desde el inicio de la crisis la UE también empezó a implementar diversas medidas estructurales para estabilizar la situación en la zona euro, y si bien éstas han servido para relajar las tensiones financieras y solventar los momentos más críticos del euro en los últimos años, resulta evidente la necesidad de acometer reformas más profundas y estructurales en pos de una mejora definitiva del funcionamiento de la UEM que ahuyente cualquier riesgo de ruptura de la Eurozona. A este respecto, cada vez hay un mayor consenso según el cual la UE necesita una mayor integración en todas las áreas afectadas por la crisis, lo que se traduce en establecer de manera gradual una completa unión bancaria, y una mayor unión fiscal, económica y política. En la medida en la que tanto España como Portugal han sido dos víctimas del deficiente diseño de la zona euro, avanzar en estos temas es de vital importancia para ambos países. El actual intento de reforzamiento del eje franco-alemán que ha traído la elección

de Macron en Francia, abre una ventana de oportunidad para avanzar en estas reformas en la gobernanza del euro.

Unión bancaria

Algo que ha puesto de relieve esta crisis es que una unión monetaria con su consecuente integración financiera necesita de una unión bancaria para evitar externalidades negativas entre los diferentes sistemas bancarios nacionales. Esto se ha corregido parcialmente con la puesta en marcha del Mecanismo Único de Supervisión Bancaria y del Mecanismo de Resolución bancaria único, que contará con capacidad para refinanciar o liquidar bancos en dificultades, que actualmente existe pero no cuenta con fondos suficientes para poder rescatar los grandes bancos sistémicos, como podrían ser Deutsche Bank o Sociéte Générale. A este respecto, mientras países deudores como España y Portugal estiman que sería legal y políticamente posible unir los sistemas de resolución nacionales en un organismo supranacional, Alemania y otros países acreedores consideran que la creación de tal mecanismo implicaría una mutualización de riesgos que no está permitida bajo el marco legal actual. Para estos últimos, tanto este mecanismo como la creación de un fondo de garantía de depósitos paneuropeo significarían de facto la creación de una unión fiscal por la puerta de atrás, un paso que consideran prematuro sin antes establecer unos mecanismos de control fiscal centralizados a nivel europeo.

En definitiva, España y Portugal están interesados en ampliar los recursos del

Mecanismo Europeo de Resolución, así como en la rápida creación de un fondo de garantía de depósitos común que cuente con un amplio respaldo fiscal común, lo que, por consideraciones de legitimidad democrática al nivel europeo, requeriría crear una unión fiscal, con su correspondiente control parlamentario, bien sea a través de una comisión para el Euro dentro del Parlamento Europeo actual, o a través de la creación de un parlamento exclusivo para la zona euro. En última instancia, la pregunta a resolver es: ¿puede una unión bancaria funcionar sin una unión fiscal y política?³

Unión fiscal

Aunque es fácil olvidarlo, desde el comienzo de la crisis de deuda soberana en Grecia a finales de 2009, los líderes europeos han dado enormes pasos hacia la construcción de una unión fiscal, algo que en principio se consideraba totalmente inviable dentro del marco legal del Tratado de Maastricht.

En mayo de 2010 se creó con carácter provisional el Fondo Europeo de Estabilidad Financiera, que más tarde se convirtió en permanente bajo el nombre del Mecanismo Europeo de Estabilidad (MEDE). Así, mediante la emisión de títulos de deuda mutualizada en los mercados internacionales (lo que de facto son eurobonos) hasta un máximo de 700.000 millones de euro, el MEDE se encarga de financiar los préstamos a los países que han tenido que pedir un rescate, tal y como son los casos

de Portugal y España (recordemos que éste último sólo para el sector bancario). Dado que estos países han tenido que firmar un Memorándum de Entendimiento (MoU) con el MEDE por el cual se comprometen a cumplir ciertas condiciones macroeconómicas y estructurales, su soberanía fiscal y económica se ha visto temporalmente reducida, lo que supone otro paso más hacia una unión fiscal en la que muchas de las decisiones ya no se toman en Lisboa o Madrid sino en Bruselas. De hecho, en el momento de escribir estas líneas se está planteando transformar el MEDE en un auténtico Fondo Monetario Europeo, que sustituiría a la Troika en los rescates futuros y que podría tener tanto mayores recursos como mayor flexibilidad para tomar decisiones, así como mayor legitimidad ante la ciudadanía.

Paralelamente al MEDE, se han mejorado las normas de gobernanza económica en la zona euro mediante el *six-pack*, el *two-pack* y el Semestre Europeo, y también se ha aprobado el Pacto Fiscal, si bien desde que a comienzos de 2013 entrara en vigor el mismo no se han producido más avances en materia de integración fiscal; es decir, que en la unión fiscal existen en este momento muchos “palos” –aunque nunca ha habido sanciones, ni siquiera para España y Portugal en 2016– y pocas “zanahorias” –aunque se está comenzando a hablar en la necesidad de crear una capacidad fiscal o un pequeño presupuesto de la zona euro–. En este debate, mientras

3 Véase M. Otero-Iglesias (2015), “Beyond orthodoxy: understanding money to understand the Eurozone crisis”, ARI nº 9/2015, Real Instituto Elcano, Madrid.

que los países mediterráneos son partidarios de la mutualización de las deudas a través de los eurobonos, la lógica alemana (y de otros países acreedores) impone que los eurobonos solo pueden ser uno de los últimos pasos en el largo camino hacia la unión fiscal y política.

En esta línea, para emitir eurobonos a nivel centralizado, habría que tener primero economías más productivas en el sur de Europa, con sistemas bancarios saneados, con menor economía sumergida y menos deuda exterior neta, y después un tesoro europeo; y por ahora esa opción parece lejana. Sin embargo, cada vez parece existir un mayor consenso a favor de la creación de un Ministerio de Finanzas europeo que goce de legitimidad ante los ciudadanos y evite el creciente malestar de éstos con las instituciones europeas, especialmente de aquellos que más están sufriendo la crisis, como son los españoles y los portugueses –y, por supuesto, los griegos–.

Para dar forma a este proyecto, quizá se debiera usar la experiencia del BCE y crear un Eurotesoro que tuviera su propia sede, personal y comité ejecutivo permanente, así como un consejo de gobierno en el que cada ministro de Finanzas tuviera un voto. El MEDE podría ser la base de esta institución, aunque para dotarlo de mayor legitimidad habría que cambiar su actual sistema de voto, donde existen derechos de veto para Alemania, Francia e Italia, por otro más horizontal como el del BCE. La creación de este Eurotesoro requeriría cambiar el Tratado de Lisboa para darle poder de control en

cuanto a la emisión de deuda pública y a la recaudación de ciertos impuestos, lo que parece ahora mismo utópico, pero que quizá sea imprescindible si el objetivo es crear una unión fiscal duradera con capacidad de respaldar la unión monetaria y la unión bancaria en construcción. Incluso el BCE reconoce ahora que necesita una contraparte fiscal en la infraestructura de gobernanza del euro.

Unión económica

Esta crisis ha puesto de relieve el diseño especialmente defectuoso de la UEM en lo relativo al concepto de unión económica, por lo que ya se han empezado a dar pasos para recuperar el tiempo perdido. Dado que ha quedado de manifiesto que las políticas fiscales y económicas de un país pueden tener enormes efectos en los países vecinos que comparten la misma moneda, el Parlamento Europeo y el Consejo Europeo han aprobado una serie de medidas legales para reducir los desequilibrios macroeconómicos y aumentar la convergencia norte-sur. Sin embargo, en la práctica sólo han hecho reformas estructurales de calado los países del sur, y el mecanismo de Desequilibrios Macroeconómicos, que podría servir para aumentar la demanda interna en naciones con holgados superávits por cuenta corriente como Alemania o los Países Bajos, no ha sido utilizado.

De cara al futuro, la creación de un fondo común para financiar las prestaciones por desempleo correspondientes al paro cíclico sería un gran paso en la buena dirección,



En temas relacionados con el bienestar social, la percepción entre los ciudadanos de la periferia, como son los españoles y portugueses, es que la presión proveniente de Bruselas es asimétrica.

y beneficiaría en particular a los países del sur, sobre todo a España. Asimismo, sería necesario establecer mecanismos europeos para liberalizar una serie de sectores económicos (sobre todo en servicios) que están todavía demasiado protegidos y carecen de la competencia necesaria, mientras que por otro lado se deberían reforzar los esfuerzos contra la economía sumergida y destinar más recursos a sectores públicos claves como la sanidad, la educación, la investigación, el desarrollo y la innovación, así como aumentar la financiación para proyectos paneuropeos ampliando el Plan Juncker.

En temas relacionados con el bienestar social, la percepción entre los ciudadanos de la periferia, como son los españoles y portugueses, es que la presión proveniente de Bruselas es asimétrica: severa a la hora de reducir gastos y flexibilizar el mercado laboral, pero condescendiente para exigir reformas estructurales destinadas a mejorar la eficiencia, la transparencia administrativa y el capital humano de los países en dificultades.

A este respecto, lo más adecuado sería crear un Ministerio de Economía de la zona euro, que con un elevado grado de legitimidad llevase a cabo todas esas funciones. Junto a la coordinación de los mercados de bienes, servicios y trabajo, sería necesaria la introducción de reformas necesarias y la aplicación de sanciones en caso de no cumplirse sus directrices; este Ministerio también sería clave a la hora de desarrollar políticas de fomento y de coordinar los sistemas impositivos y los seguros de desempleo. Igualmente, al reducirse al máximo posible el sesgo nacional, incluso se podrían desarrollar líneas económicas estratégicas e industriales paneuropeas (así como se creó Airbus, se podrían crear los *googles* y *apples* europeos), lo que facilitaría que la Eurozona y la UE como bloques, y no como conglomerados de piezas, estuviesen más preparadas para afrontar los nuevos retos económicos y sociales del siglo XXI. Para lograr eso, lógicamente, la UE debe seguir el precepto de una unión (política) cada vez más estrecha.

Conclusiones

Tras haber sido víctimas del mal diseño de la UEM, España y Portugal comparten un mismo interés en acometer reformas estructurales que mejoren el funcionamiento de la Eurozona y minimicen su riesgo de ruptura. Para ello, las propuestas de ambos países deben girar en torno a una mayor integración bancaria, fiscal y económica en el marco de una unión política cada vez más profunda. La primera de tales integraciones es necesaria para evitar las externalidades negativas entre los sistemas bancarios nacionales, destacando entre las posibles medidas a adoptar la ampliación

de recursos del Mecanismo Europeo de Resolución, así como la creación de un fondo de garantía de depósitos común. Esto último obligaría a una mayor unión fiscal, la cual podría reflejarse en la creación de un Ministerio de Finanzas y, posteriormente, en la emisión de eurobonos a nivel centralizado. Finalmente, en cuanto a la unión económica, España y Portugal deberían aunar fuerzas para la creación de un Ministerio de Economía que coordinase en la Eurozona tanto los mercados de bienes, servicios y trabajo, como los sistemas impositivos y los seguros de desempleo.

La autonomía estratégica y la defensa europea

Félix Arteaga

El objetivo más repetido en el relanzamiento de la defensa europea es el de conseguir la autonomía estratégica de la UE. Pese a su utilización frecuente, el concepto de autonomía estratégica no tiene por qué ser único, intuitivo ni imparcial.

Resumen

La autonomía estratégica es un viejo objetivo de la defensa europea. Genéricamente, su concepto se vincula a las capacidades militares indispensables para llevar a cabo acciones autónomas por un actor estratégico. Específicamente, el concepto cuenta con tres componentes: político, operativo e industrial. Éstos se pueden combinar en distintas proporciones, lo que genera, a su vez, distintas interpretaciones de la autonomía estratégica. En este análisis se describen las interpretaciones dominantes en la UE y su evolución hasta llegar al estado actual, así como las expectativas y controversias que genera su desarrollo.

Análisis

El concepto de autonomía estratégica tiene distintas interpretaciones según se prime alguna de sus tres dimensiones: política (estrategia), operativa (capacidades) o industrial (equipos) sobre las otras. Como se va a exponer a continuación, la mezcla de esos componentes ha variado a lo largo del proceso europeo de construcción de la defensa según las circunstancias. Tras el Acuerdo de Saint Malo, y bajo el patrocinio franco-británico, el Consejo Europeo de Colonia de 1999 introdujo la “autonomía de acción” que tenía como objetivo actuar en las crisis internacionales incluidas en los tratados cuando la OTAN no lo hiciera, actuando de forma independiente o en colaboración con la OTAN (el Acuerdo Berlín plus facilitó esa colaboración en 2003). Bajo las premisas franco-británicas de no duplicar y no crear un ejército europeo, la actuación autónoma se fijó inicialmente en unos objetivos de fuerza (*Headline Goal 2003*) de 50.000 a 60.000 soldados capaces de ser desplegados en 60 días y sostenidos durante 12 meses a partir de 2003. La autonomía de acción que proporcionaba esta fuerza de reacción rápida a la UE

no tenía fundamentos estratégicos ni industriales asociados, por lo que primaba la dimensión operativa.

En 2003 se aprobó la Estrategia Europea de Seguridad en la que no se hizo mención a la autonomía estratégica, confinándose la acción global de la UE en su apoyo a los marcos multilaterales de seguridad internacional. Para ello se reemplazaron los objetivos de fuerza de 2003 por otros más realistas (*Headline Goal 2010*) y se le dotó de un proceso para el desarrollo de capacidades que se describe en la Figura 1.

El planeamiento que los Estados miembros delegaron en la Agencia Europea de la Defensa tiene una secuencia que parte de las necesidades estratégicas (nivel de ambición) para deducir las necesidades operativas (capacidades) que luego se traducen en decisiones industriales. La lógica de la secuencia realza la importancia de contar con unas premisas estratégicas sólidas de partida ya que, sin ellas, el concepto de autonomía se reduce a sus dimensiones operativas y a un catálogo de equipos.¹

Figura 1. El proceso de desarrollo de capacidades en la UE



Fuente: Consejo Europeo.

¹ A julio de 2008, las principales capacidades eran las medidas contra sistemas antiaéreos portátiles, operaciones en red, medidas contra minas, gestión integral de crisis, conocimiento cultural, arquitectura ISTAR, apoyo médico, defensa NBQR, asistencia logística a terceros, medidas contra artefactos explosivos improvisados, disponibilidad de helicópteros y capacidad de trabajo en red.

A medida que la Estrategia Europea de Seguridad de 2003 perdía vigencia, la autonomía estratégica europea se desarrolló más por su dimensión industrial y tecnológica. A partir de 2011, y en medio de una crisis del sector industrial de la defensa sin precedentes, la Comisión abogó por una mayor autonomía estratégica de la UE. Además de actuar sin depender de las capacidades de terceros (soberanía operativa), el concepto de autonomía de la Comisión tenía un enfoque industrial que incluía el acceso a las tecnologías esenciales y la seguridad de abastecimiento (soberanía tecnológica). Ante el riesgo de perder la capacidad tecnológica e industrial instalada, la Comisión se postuló para salvar la base tecnológica e industrial de la defensa europea (EDTIB en sus siglas inglesas) liberalizando el mercado, acabando con las compensaciones (*offsets*) o restringiendo las ventas de gobierno a gobierno. A cambio de abrir el acceso a fondos comunes para la defensa, la Comisión se ofreció incluso a comprar, poseer y adquirir equipos.

Está lógica, incluida en su Comunicación del 24 de julio de 2013, alteraba el equilibrio necesario entre las tres dimensiones del concepto porque los intereses industriales, el mercado y los equipos primaban sobre la estrategia. El enfoque de la autonomía desde las capacidades (*capabilities-driven*) llevaba a desarrollar los equipos antes de saber cómo y para qué se emplearían, lo

que desenfocaba la Política Común de Seguridad y Defensa (PCSD). Para evitar este desequilibrio, los Estados miembros, en su Consejo Europeo de diciembre de 2013, descartaron dar a la Comisión el protagonismo que reivindicaba, pero reconocieron la importancia de la base industrial de la defensa (EDTIB) para aumentar la autonomía estratégica de la UE.² A falta de una orientación estratégica actualizada, la autonomía estratégica continuó progresando por su dimensión industrial hasta que en junio de 2015 el Consejo Europeo encargó a la alta representante actualizar la Estrategia Europea de elaborar una.

La nueva Estrategia Global para la Política Exterior y de Seguridad de la Unión entregada al Consejo Europeo en junio de 2016, no contenía una definición explícita de autonomía estratégica. Sí que reiteraba la importancia del componente industrial para la autonomía estratégica y la política de defensa de la UE³ y se proponía desarrollar una estrategia específica de defensa que determinara el nivel de ambición, tareas, requisitos y prioridades de capacidades de los Estados miembros. Sin embargo, esa estrategia de defensa no se llegó a elaborar y, en su lugar, el Consejo de noviembre de 2016 se limitó a adoptar como niveles de ambición prioritarios los de intervenir en los conflictos externos mediante la gestión de crisis, reforzar la capacidad de los países

2 En diciembre de 2013, el Consejo Europeo adoptó como capacidades los sistemas aéreos pilotados por control remoto (RPAS), los sistemas de repostaje aéreo, los satélites de comunicaciones gubernamentales y la ciberseguridad (EUCO 217/30 de 20/XII/2013).

3 "A sustainable, innovative and competitive European defence industry is essential for Europe's strategic autonomy and for a credible CSDP".



En coordinación con el proceso de implementación de la Estrategia Global, la Comisión ha continuado adoptando medidas para desarrollar la base industrial y tecnológica de la UE.

vulnerables y proteger a la población. Estos niveles de ambición delimitan la dimensión política de la autonomía estratégica de la PCSD, excluyendo la defensa colectiva de ese ámbito.⁴ Dentro de esos niveles de ambición política, la UE podrá actuar con terceros donde sea posible (preferentemente con la OTAN desarrollando el acuerdo UE-OTAN de Varsovia de junio de 2016) y unilateralmente cuando y donde sea necesario.

Paralelamente, y en coordinación con el proceso de implementación de la Estrategia Global, la Comisión ha continuado adoptando medidas para desarrollar la base industrial y tecnológica de la UE. En su Libro Blanco sobre la Defensa (*Reflection Paper on the Future of European Defence*) de 7 junio de 2017, la Comisión ha seguido ampliando su enfoque industrial de la autonomía a otros aspectos asociados con la cantidad y la calidad del gasto de defensa, las tecnologías críticas y la regulación de las inversiones estratégicas extranjeras.

El concepto de autonomía estratégica en los Estados miembros de la UE

Sólo algunos países, los grandes, disponen de criterios propios de autonomía estratégica que puedan aplicar a la UE.⁵ Francia considera que ambas, la nacional y la europea, se refuerzan mutuamente en la medida en que aumentan sus posibilidades de actuación, por lo que le interesa desarrollar la autonomía estratégica europea cuanto más mejor. Su concepto está definido en su Libro Blanco sobre Defensa y Seguridad Nacional de 2013 y aspira a que Francia pueda influir en los acontecimientos sin depender de los medios de otros, proporcionando independencia en la valoración, decisión y libertad de acción. El sentido de autonomía está más arraigado en Francia que en otros países europeos porque una potencia nuclear precisa de una libertad de acción muy amplia y porque dispone de un sector industrial y tecnológico muy desarrollado y bajo control público (soberanía tecnológica).

⁴ El concepto estratégico de la Alianza Atlántica aprobado en 2010 considera como funciones básicas de la OTAN la defensa colectiva, la gestión de crisis y la seguridad cooperativa.

⁵ Armaments Industry European Research Group (2016), "Appropriate Level of Strategic Autonomy Report", septiembre, <http://www.iris-france.org/wp-content/uploads/2016/11/ARES-Group-Report-Strategic-autonomy-November-2016.pdf>.

Alemania no ha definido un concepto de autonomía estratégica, aunque en sus documentos como la Estrategia sobre Industria de Defensa de 2015 y el Libro Blanco de la política de seguridad de 2016 identifica alguno de sus elementos básicos. En el ámbito industrial, su objetivo es preservar sus tecnologías críticas nacionales y aumentarlas mediante la cooperación europea al respecto.

Italia mantiene un perfil similar al alemán en cuanto a la indefinición formal y a la primacía de los intereses industriales sobre los estratégicos, tal y como se diseñan en la Ley 56/2012 sobre el control de inversiones en el sector industrial y el Libro Blanco de 2015. También distingue entre capacidades tecnológicas de soberanía, las nacionales, y las de colaboración, que se corresponden con los dos niveles de autonomía nacional y europea que sustenta la doctrina oficial.

España cuenta con un concepto de autonomía estratégico definido en el Consejo de Ministros de 29 de mayo de 2015 y que asocia la autonomía estratégica con la disponibilidad de capacidades para atender los intereses definidos en la Estrategia de Seguridad Nacional de 2013. Las capacidades deben proporcionar ventaja operativa y libertad de acción a sus fuerzas armadas para hacer frente a sus intervenciones individuales o compartidas. En documentos recientes, como en la contribución española al documento de

la Comisión de junio de 2017, España apoyaba una autonomía estratégica con una dimensión política ambiciosa, como el de que la UE pudiera “influenciar” el curso de conflictos graves como el de Siria, pero defiende la primacía de los intereses de seguridad sobre los industriales ya que una industria de defensa europea debería materializarse al final del proceso de construcción de una verdadera defensa europea, “no al principio de la historia”.⁶

En algunos de los conceptos anteriores se aprecia un enfoque de complementariedad, que consiste en preservar la mayor libertad de acción en la protección de sus intereses estratégicos, operativos e industriales, complementando la autonomía nacional con la europea. Estos países ven necesario aumentar la autonomía estratégica de la UE porque complementa –no sustituye– a su propia capacidad nacional, y entienden que puede desarrollarse mediante un esfuerzo colectivo de cooperación. No la ven como un juego de suma cero en el que cualquier progreso en la autonomía estratégica europea reduzca la propia, que es la que tienen que garantizar por sus mandatos nacionales. Un enfoque de complementariedad que figura en el documento que los cuatro países que impulsan la cooperación estructurada permanente dirigieron al resto con los criterios PESCO (*Permanent Structured Cooperation*, o cooperación estructurada permanente en defensa) para reforzar

6 “European Defence. A Spanish Input to Commission Debate”, junio de 2017.



La autonomía estratégica presenta unos requisitos que condicionan su viabilidad fáctica.

la autonomía estratégica de ambos: “los europeos y la UE”.⁷

El enfoque de complementariedad precisa un esfuerzo adicional –no una reducción– de los esfuerzos nacionales si se quiere añadir valor a la autonomía estratégica final. De lo contrario, la integración de las capacidades nacionales en la PCSD o la inversión prioritaria en programas de colaboración no añadirá valor a la autonomía estratégica europea, salvo su europeización nominal. Este enfoque también se recoge en los programas y fondos de investigación de la Comisión, donde se busca estimular –y no desmovilizar o reemplazar– el esfuerzo presupuestario e industrial de los Estados miembros.

Debido al mismo enfoque de complementariedad, cada Estado miembro tratará de que la autonomía europea beneficie a sus prioridades estratégicas, operativas e industriales según la ubicación geográfica donde se encuentren, la existencia o no de amenazas compartidas o

la capacidad industrial de la que dispongan. Y aunque todos compartan la necesidad de potenciar la autonomía estratégica de la UE, el desarrollo concreto de capacidades y equipos se verá condicionado por esas diferencias de prioridades, lo que pondrá a prueba el sistema de coordinación anual de los planeamientos nacionales (CARD en sus siglas inglesas) que se va a implantar dentro de la PESCO.

La autonomía estratégica, requisitos previos

Más allá de definiciones e interpretaciones, la autonomía estratégica presenta unos requisitos que condicionan su viabilidad fáctica. En el nivel político, el requisito principal es el de que esa autonomía esté respaldada por una cultura estratégica coherente. De nada sirve manifestar un nivel de ambición político muy elevado si a la hora de la verdad no se tiene voluntad de aplicarlo. La UE ha dispuesto de capacidades como los *battlegroups* que podrían haber actuado autónomamente pero no se han utilizado por razones

⁷ La propuesta de Francia, Alemania, Italia y España: “Proposals on the necessary commitments and elements for an inclusive and ambitious PESCO” de julio de 2017 fue apoyada por Bélgica, la República Checa, Finlandia y los Países Bajos.



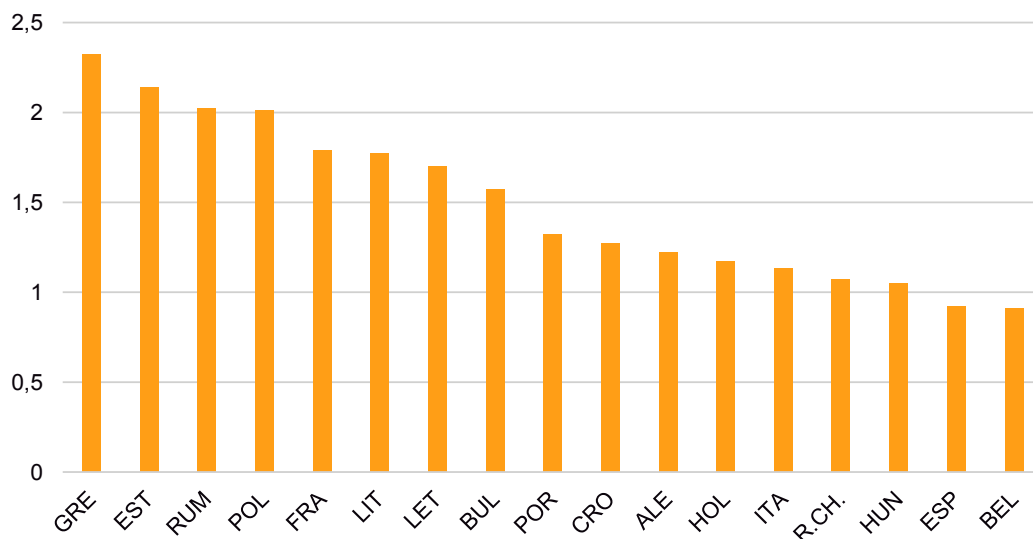
La autonomía estratégica obliga a un esfuerzo presupuestario adicional (dinero nuevo).

políticas, financieras u operativas de los Estados miembros. Lo mismo puede decirse respecto a las capacidades que los Estados miembros no han puesto a disposición de las misiones militares de la PCSD en los procesos de generación de fuerzas. Son diferencias culturales que gravitan sobre cada cambio de gobierno, coalición o proceso electoral, poniendo en riesgo la materialización de la autonomía estratégica. Incluso el impulso franco-alemán que ha estado detrás del progreso de la autonomía estratégica europea hasta las elecciones alemanas de septiembre de 2017, podía resentirse si el Partido Socialdemócrata o Los Verdes hacen valer sus diferencias de cultura estratégica respecto a misiones demasiado arriesgadas o gastos excesivos en la defensa. Ahora, la probable aprobación de la cooperación estructurada permanente puede facilitar el proceso de decisiones para actuar de forma autónoma –de hecho uno de los objetivos prioritarios de esa cooperación– y aumentar el número de operaciones militares de la PCSD (ahora en mínimos históricos) siempre y cuando las misiones no despierten los

fantasmas de cada cultura estratégica (renuencia o proclividad al uso de la fuerza, oposición parlamentaria o social, dificultades presupuestarias, entre otras).

El segundo condicionante es el presupuestario. Como se ha visto, la autonomía estratégica obliga a un esfuerzo presupuestario adicional (dinero nuevo). Ese dinero nuevo procede de los presupuestos nacionales y de los fondos comunes de la UE. A diferencia de la OTAN, que ha exigido a sus Estados miembros progresar hacia un porcentaje de gasto común del 2% de su PIB, la UE no ha exigido ese mismo objetivo a sus Estados miembros. Hasta ahora, el dinero nuevo aportado por los países vinculados por el compromiso de gasto de la OTAN ha sido bastante comedido. Medido en porcentaje del PIB, los países de la UE han tenido un incremento medio del 0,09% entre 2014 y 2016, mientras que, según datos de la OTAN, sólo Grecia, Estonia, Rumanía y Polonia alcanzan el objetivo del 2%, ocupando la parte baja de la tabla España (0,92), Bélgica (0,91) y Luxemburgo (0,44%), según refleja la Figura 2.

Figura 2. Porcentaje del PIB dedicado al presupuesto de defensa a junio de 2017



Fuente: elaboración propia sobre datos del Parlamento Europeo.⁸

El esfuerzo medido en porcentajes no es muy significativo porque los mayores incrementos porcentuales corresponden a países como los bálticos, cuyos presupuestos reales son pequeños y su incremento no aporta mucho valor real a la autonomía estratégica. Por el contrario, a los países que ya dedican a la defensa elevados presupuestos o en los que crece el producto interior bruto como España, les cuesta mucho incrementar sus porcentajes. Por ejemplo, Alemania debería añadir 24.996 millones de euros al presupuesto de defensa de 39.509 millones de 2017 para alcanzar en ese año el porcentaje del PIB del 2%. Italia

debería añadir 15.983 a los 20.787 millones; los Países Bajos 6.180 a los 8.686 millones; y España 10.739 sobre los 12.487 millones.

Para gran parte de los Estados miembros de la UE resulta difícil de conciliar la austeridad presupuestaria y los objetivos de déficit en la eurozona con un incremento elevado de sus presupuestos de defensa, especialmente para países como Francia y España que mantienen abierto el procedimiento por déficit excesivo de la Comisión. El caso francés demuestra las dificultades para llevar a cabo incrementos presupuestarios a pesar de la voluntad de hacerlo. El

⁸ Parlamento Europeo (2017), "La Coopération Structurée Permanente: Perspectives nationales et d'état d'avancement", julio, p. 23.

presidente Emmanuel Macron deseaba pasar del 1,77% del PIB en 2017 al 2% en 2025. Para 2018, había previsto incrementar 1.500 millones de euros para cumplir su compromiso electoral, pero la necesidad de contener el déficit (50.000 millones de euros) para cumplir el objetivo europeo de déficit del 3% le obligó finalmente a reducir en 900 millones el presupuesto en lugar de incrementarlo. Para legitimar la prioridad del gasto, los Estados miembros competirán por obtener retornos industriales y tecnológicos que compensen su contribución a la autonomía estratégica. De lo contrario, si no existe una distribución equilibrada de costes y beneficios, sería muy difícil evitar el distanciamiento de los contribuyentes netos.

Por su parte, la Comisión ha roto el tabú que existía en la UE sobre el empleo de fondos comunes para la defensa y se propone aumentar la contribución de esos fondos a las operaciones y a los programas de investigación y desarrollo de capacidades. El presupuesto europeo va a cubrir ahora el despliegue de los *battlegroups*, además de los costes comunes de las operaciones PCSD, aunque el coste principal de las operaciones militares, aproximadamente el 80% del gasto, sigue a cargo de los Estados participantes. El Fondo Europeo de Defensa aporta dinero nuevo para la investigación (90 millones de euros) y el desarrollo (500 millones). A partir de esa fecha, las propuestas financieras de la Comisión dependen del presupuesto disponible para el Marco Financiero Plurianual. Entre ellas las de cofinanciar hasta un 30% de las capacidades necesarias para la autonomía

estratégica, unos 1.500 de los 5.000 millones anuales que los Estados miembros tendrían que completar (por cada euro que aporte la Comisión, los Estados miembros tendrán que aportar tres o cuatro). Sin embargo, no se puede prever con cuánto dinero contará la Comisión para impulsar la autonomía estratégica porque el presupuesto se reducirá tras la salida del Reino Unido (en torno a 10.000 millones de euros) y el porcentaje que se dedique a defensa tendrá que recortarse a otras partidas, lo que pondrá al ejecutivo comunitario en los mismos dilemas de gasto que padecen los ejecutivos nacionales en tiempos de austeridad.

Conclusiones

La definición de la autonomía estratégica europea obliga a redefinir el concepto de soberanía de cada país. Ya que los Estados miembros van perdiendo capacidad militar para garantizar su soberanía individualmente, deben evaluar qué parcelas de su defensa se europeízan, su grado de subordinación al planeamiento común, las capacidades individuales a las que renuncia o el nivel de especialización al que optan. Son decisiones que, en un entorno de recursos limitados, obligan a tomar decisiones irreversibles porque las capacidades y parcelas de soberanía que se abandonan ya no podrán recuperarse. La contribución a la autonomía estratégica de la UE compensa la pérdida de soberanía, siempre y cuando los Estados miembros sigan teniendo la última palabra en el empleo de la fuerza. Por el contrario, la contribución acentuará la pérdida de la

soberanía y de autonomía en los Estados miembros si éstos pierden el control de los procesos de decisiones colectivos, especialmente si los grandes países acaban por imponer su autonomía de decisión en ellos.

La autonomía estratégica se desarrolla con un enfoque de complementariedad, que exige realizar un esfuerzo adicional. Los países que no estén dispuestos o no puedan realizar este esfuerzo estratégico, operativo e industrial, sólo podrán contribuir a la autonomía estratégica europea en detrimento de la suya, ya sea trasladando sus recursos individuales a programas colectivos o contribuyendo a los mismos sin retornos a la autonomía propia. Ya que los compromisos que adquieran los países miembros de la PESCO serán

vinculantes, cada Estado miembro deberá calcular cuidadosamente si dispone o no de los recursos necesarios para atender las misiones nacionales y las añadidas en ejecución de la autonomía estratégica de la UE.

En el momento de redactarse este análisis, parece que la PESCO se podrá poner en marcha por unanimidad y que ya cuenta con una mayoría suficiente de Estados miembros dispuestos a participar en ella. Su puesta en marcha impulsará la autonomía estratégica de la UE, pero el avance real en sus dimensiones política (estrategia), operativa (capacidades) o industrial (equipos) dependerá del nivel de vinculación y cumplimiento del modelo de gobernanza de la PESCO que finalmente aprueben los Estados miembros que participen en ella.

The missile threat in the Mediterranean: implications for European security

*Jean-Loup Samaan*¹

The proliferation of missiles and rockets has steadily grown in the Mediterranean. The issue will constitute one of the central challenges for NATO and EU policies in relation to their southern flank.

Summary

Given the contemporary flow of missiles and rockets in the Mediterranean, the security challenge posed by these arsenals is likely to remain a major concern for European security in coming years. This paper provides, first, an overview of the contemporary security environment, from the spread of Libya's MANPADs across North Africa to Hezbollah's missile strategy in the Levant. It then explores three different types of scenarios in which these devices could play a central role. Finally, it underlines the implications for the EU and NATO and offers some policy recommendations regarding military planning and regional partnerships.

Analysis

As NATO sets up its 'Strategic Direction South Hub' at the Joint Forces Command in Naples to address challenges in the Mediterranean, it is worth looking at the recent developments in missile proliferation and how they affect the security environment in both North Africa and the Levant. These days, missile defence might not catch the attention of politicians as it did 10 years ago but that does not mean that the threat has disappeared. On the contrary, it is likely to grow bigger and more complex in coming years as shown by the contemporary flow of missiles and rockets in the Mediterranean and their potential use against European military forces or civilian targets. This paper offers a brief overview of missile proliferation in the region and discusses three types of scenarios that would require critical policy decisions.

¹ The views expressed in this paper are strictly those of the author. They do not reflect the views of the UAE National Defense College or of the government of the United Arab Emirates.

The long history of missile proliferation in the Middle East

Missile proliferation is nothing new in the Mediterranean and was historically driven by the Arab-Israeli conflict. Arab armed forces embarked on ballistic programmes in the early 1970s in order to counter the conventional primacy of Israeli forces. Helped by the USSR, the Egyptians acquired Frog-7 missiles (with a 70km range) and Scud-Bs (300km) in 1973. Three of these Scud-Bs were launched during the Yom Kippur war to destroy Israeli bridges along the Suez Canal –although they failed to reach their targets–.² Like Egypt, Syria began its search for rockets and missiles in the 1970s. The Soviet Union was also the primary provider to Damascus of short-range ballistic missiles. In North Africa, Libya too purchased Scud-Bs and Frog-7 during that period.

The 80s saw an increased use of these weapons in the region. In 1986 Libya retaliated to a US air raid by firing two Scuds on the Italian island of Lampedusa. That same year, Iraq and Iran used ballistic missiles in the so-called ‘war of the cities’, a bloody episode of the eight-year conflict in which armed forces targeted urban centres in both countries. By 1990, Iraq was described by the US intelligence community as having ‘the most aggressive and advanced ballistic missile development

program in the Arab world’.³ Emboldened by his missiles, Saddam fired 42 Scud missiles on Israel right after the start of Operation Desert Storm in January 1991.

The end of the Cold War and the 1991 Gulf War led to major changes in the regional missile race. As an embargo was imposed on Iraq, its arsenal aged and it became difficult for Saddam Hussein to match the regional competition. Libya, Syria and Iran became the most active countries in the Middle East, developing and purchasing all sorts of delivery systems. The cause of greatest concern was that the three countries also started seeking non-conventional payload, working on the weaponisation of chemical and biological agents as well as investing resources in the development of nuclear energy and its potential military use.⁴

But the following years would see two of these three states dismantling their arsenals. In 2003, fearing a Western intervention, Gaddafi decided to give up his WMD programme, and Libyan chemical, biological and nuclear programmes as well as long-range delivery systems were subsequently dismantled.⁵ Ten years later, in the middle of a protracted civil war, the Syrian regime of Bashar al-Assad also conceded a disarmament plan of its chemical weapons –though the complete dismantlement of the arsenal remains uncertain–. Still, these events left Iran, a country with no

2 Joseph Bermudez (1991), ‘Ballistic Missiles in the Third World: Egypt and the 1973 Arab-Israeli War’, *Jane’s Intelligence Review*, vol. 3, nr 12, December, p. 537.

3 Central Intelligence Agency (1990), ‘Iraqi Ballistic Missile Developments’, Memorandum, July (CIA Electronic Reading Room, released under the Freedom of Information Act).

4 Stephane Delory (2011), ‘The dynamics of missile proliferation in the Middle East and North Africa’, EU-Non Proliferation Consortium, Background paper, 6/VII/2011.

5 William Tobey (2014), ‘A message from Tripoli: How Libya gave up its WMD’, *Bulletin of the Atomic Scientists*, 8/XII/2014.



If the missile threat in the Mediterranean is ancient, its contemporary strategic meaning has evolved.

Mediterranean coast, as the de facto biggest proliferator in the Middle East.

The contemporary environment

If the missile threat in the Mediterranean is ancient, its contemporary strategic meaning has evolved. Whereas proliferation from the 70s was driven by regional competitors, the arsenals circulating today in the Mediterranean are mostly controlled either by non-state armed groups or external powers.

In Libya, the chaos following the war led to the looting of the country's stocks of weapons and ammunition. Given Gaddafi's record in missile proliferation, analysts and decision-makers fear that the unravelling of the country and its security infrastructures will lead to a massive flow of missiles and rockets throughout North Africa. In particular, the concern focuses on the likelihood of terrorist organisations or militias stealing and using man-portable air-defence systems (MANPADs). Easily transportable and

requiring only a limited level of training, MANPADs in Libya were said to amount to around 20,000 before the 2011 NATO operation.⁶

This figure was later downgraded, given the estimated number of those that had been either used by Gaddafi or destroyed by the NATO air campaign. Still, a 2015 report from the Small Arms Survey evaluated that between 3,000 and 12,000 Libyan MANPADs could be currently circulating in the region. Noticeably, the broad discrepancy in the numbers shows the degree of uncertainty surrounding them.⁷ Over the past few years, the UN Panel of Experts on Libya identified Libyan MANPADs in Lebanon, Syria, Mali, Egypt and Tunisia, as well as in the Central African Republic.⁸ If there has been no report of these systems yet being used, either in Libya or elsewhere in the region, the implications are significant enough to demand better resources to monitor the flow.

6 According to an estimate by General Carter Ham during a hearing before the US Senate Armed Services Committee, 7/IV/2011, <http://www.africom.mil/media-room/transcript/8204/africom-ham-testifies-before-the-senate-armed-ser> (last accessed 13/VIII/2017).

7 Small Arms Survey (2015), 'Missing missiles: the proliferation of man-portable air defence systems in North Africa', Issue Brief, nr 2, June.

8 United Nations Security Council (2016), 'Final report of the Panel of Experts on Libya established pursuant to resolution 1973 (2011)', 9/III/2016, p.40.



The Egyptian military has also been facing for several years the challenge of extremist groups using rockets in the Sinai.

But even without the Libyan conundrum, North Africa has witnessed several incidents involving rockets. In March 2016, al-Qaeda in the Islamic Maghreb claimed responsibility for a rocket attack against a gas facility in southern Algeria. The damages were limited –there were no victims among the plant’s employees– and the rockets launched were indigenous, according to the Algerian authorities.⁹

The Egyptian military has also been facing for several years the challenge of extremist groups using rockets in the Sinai. In January 2014 the group known as Ansar Bayt al-Maqdis claimed a MANPAD attack against an Egyptian military helicopter that killed five soldiers. Although the investigation initially assumed that the system used by the terrorists originated from Libya, military experts later disputed the evidence and suggested that it was in fact an indigenous system.¹⁰

Perhaps more worrying was that Ansar Bayt al-Maqdis, later that same year, pledged allegiance to the Islamic State (IS). The latter is already suspected of having acquired some of the Libyan MANPAD stocks. Moreover, the IS in Iraq was believed in 2014 to have raided bunkers on the outskirts of Baghdad that stored 2,500 rockets armed with the lethal nerve gas sarin.¹¹ Given the logistical constraints in trafficking with chemical weapons, the group would have been hard pressed to move such arsenals between such distant theatres as Libya and Iraq. Nevertheless, some of its military cadres would have been able to circulate more easily in order to provide training and to coordinate future missile attacks.

If MANPADs are relatively rudimentary capabilities, the Lebanese theatre may be where the most sophisticated threat in the Mediterranean’s shores is currently located. Thanks to the Iranian regime, the Lebanese Hezbollah has become the most advanced

9 ‘Algérie: al-Qaïda revendique l’attaque à la roquette contre un site gazier’, *Jeune Afrique*, 19/III/2016.

10 Jeremy Binnie (2014), ‘Egyptian Intel Says Igla Used to Down Helicopter’, *Jane’s Defence Weekly*, 7/II/2014.

11 Sinan Ülgen & Can Kasapoğlu (2016), ‘A Threat-Based Strategy for NATO’s Southern Flank’, Carnegie Europe, June.

non-state armed group in the region –and a serious contender to many states–. This is in large part due to its inventory of missiles and rockets. The group started acquiring and launching Katyusha rockets in the early 1990s. Despite several wars with Israel (1992, 1996 and 2006), the stockpile kept growing. In 2016 Israel’s Ministry of Defence evaluated the arsenal at 150,000 rockets.¹² If Hezbollah is now able to build its own rudimentary rockets, the most advanced systems it operates –short- to medium-range ballistic missiles– have been supplied through Syrian-Iranian support. The level of sophistication (range, accuracy and function) is unprecedented for a non-state actor that could easily use these systems in the Mediterranean.

Additionally, Hamas and smaller Palestinian armed groups in the Gaza Strip emulated the Hezbollah model as regards rockets. Qassam rockets were used there for the first time in 2001 and have now become central to the strategy of these organisations. Qassam rockets are home-made projectiles whose cost per unit is said to amount to less than US\$1,000. At most, they have a 15km range which mainly threatens Israeli cities on the country’s southern Mediterranean coast, such as Ashkelon.¹³

If, so far, these threats emanate from non-state actors –though the Hezbollah arsenal arguably equals that of a conventional army–, one external power has increasingly been using its missile arsenal in the Mediterranean: Russia. Following its military intervention in the Syrian conflict, Russia deployed warships and submarines in the Eastern Mediterranean in late 2015. Since then it has repeatedly fired Kalibr cruise missiles from the sea against Islamist targets on Syrian territory.¹⁴ The latest were fired in June 2017 from two frigates, the Admiral Essen (751) and the Admiral Grigorovich (745), and a submarine, the Krasnodar (K-148).

Russia’s fleet in the area is equipped with some of its most advanced missiles. Its base in Tartus operates P-800 Onyx supersonic anti-ship cruise missiles as well as surface-to-air missiles (S-300s and S-400s).¹⁵ Given the extent of the capabilities the Russian military has allocated to its Mediterranean Task Force, the purpose goes clearly beyond the ongoing intervention in Syria and heralds a longer-term build-up in the Mediterranean.

If non-state capabilities and the Russian presence are the immediate challenges in the Mediterranean, classic state-to-state competition should not be dismissed.

12 See Avi Issacharoff (2017), ‘Israel raises Hezbollah rocket estimate to 150 000’, *Times of Israel*, 12/XI/2015; and Jean-Loup Samaan (2017), ‘Missile warfare and violent non-state actors: the case of Hezbollah’, *Defence Studies*, vol.17, nr 2, Spring, p.156-170, p.161.

13 Jean-Loup Samaan (2015), *Another Brick in the Wall: Israel’s Experience with Missile Defense*, US Army War College, Carlisle, p.22.

14 Reuters (2017), ‘Russia fires cruise missiles at Islamic State targets from Mediterranean’, 31/V/2017, <http://www.reuters.com/article/us-mideast-crisis-syria-russia-idUSKBN18R0IK> (last accessed 13/VIII/2017).

15 Charles Frattini III & Genevieve Casagrande (2017), ‘Russia’s Mediterranean Threat to NATO’, Institute for the Study of War, 13/VII/2017, <http://iswresearch.blogspot.ae/2017/07/russias-med-threat-to-nato.html?m=1> (last accessed 13/VIII/2017).

Although a conflict between North African countries remains unlikely today, diplomatic relations between them are still strained, especially between Algeria and Morocco. The dispute between the two countries over the Western Sahara remains alive and has been recalled in various political statements over the past few years.¹⁶ The idea of an open conflict between Algiers and Rabat is, fortunately, still unlikely –especially given the common threats both countries face from extremist organisations in North Africa–. However, setting aside the political conditions that would be necessary to lead to such an escalation, the confrontation itself could be devastating from an operational standpoint.

In the current order of battle, Algeria has a decisive quantitative superiority although both countries have equipped their armed forces with a wide range of artillery and air-defence capabilities. Neither has strategic ballistic or cruise missiles. Purchasing primarily from Russia, the Algerian military has a variety of weapons systems, including 100 surface-to-air missiles (among them the Pantsir-S1 and Strela-1 & 2). Its army operates Kornet antitank guided missiles and 48 BM-21 Grad systems while its naval forces (submarines, frigates and amphibious ships) store multiple missiles such as MBDA's Aster. It has also received S-300 air-defence batteries from Russia. On the other side, Moroccan firepower is smaller but includes similar systems (BM-21 Grad and Aster). Compared to Algeria, Moroccan

capabilities are mostly from France or the US. A significant naval build-up has been launched with five major bases (Casablanca, Nador, Dakhla, Agadir and Ksar Shgir). Moroccan ships are equipped with Exocet MM40 anti-ship missiles as well as VL Mica surface-to-air systems. An operational scenario, given these resources, could take the form of a limited high-intensity exchange involving air and maritime components. For military planners, such a conflict falls under the most vexing category of scenarios: highly unlikely but with enormous regional consequences.

Emerging threats and future scenarios

These multiple developments in the Mediterranean reflect the growth of the missile and rocket presence in the area, the increased number of non-state actors equipped with these armaments and, eventually, the threat they represent to European security. Against such a backdrop, there are three different types of scenario according to which arsenals play a central role:

1. A terrorist attack on a civilian target. The unknown flow of MANPADs in North Africa and the recent use of these systems by Islamist groups indicate that the threat of rocket attacks is likely to remain high. Projectiles such as these do not challenge the structural balance of power between conventional armed forces and a terrorist organisation but enable the latter to inflict damage easily, quickly and cheaply.

¹⁶ Raphael Lefevre (2016), 'Morocco, Algeria and the Maghreb's cold war', *Journal of North African Studies*, vol. 21, nr 5, pp.735-740.



Hezbollah in Lebanon would certainly use the maritime space of Lebanon if a new war with Israel were to erupt.

Some militias in Libya could use them as bargaining chips to gain political influence but other groups such as IS or al-Qaeda in the Islamic Maghreb could be tempted to use them directly and contemplate attacks on civilian aircraft or ships passing near the North-African shores of the Mediterranean.¹⁷ If, for instance, the territorial gains of IS in the Levant and Libya were to be severely diminished as a result of the US-led coalition campaign, the group could see rocket attacks on European civilian targets as an effective way to upset the Western narrative of its imminent defeat.

2. A maritime spill-over of conflicts onshore. Preventing the extension of an ongoing struggle on land to the sea has become harder for local forces and external powers. The 2008 surge in piracy attacks in the Gulf of Aden, caused by the unravelling of Somalia, made this trend evident a decade ago. The Yemen conflict is another contemporary indicator: as the Saudi-led coalition intensified its campaign, the Houthi insurgents started firing ballistic missiles on ships

crossing the Bab-el-Mandeb strait. For instance, in October 2016 a vessel from the United Arab Emirates was struck in the Red Sea by a missile launched from Yemen. A maritime spill-over differs from the first scenario as it is not an isolated act but rather a new step in the escalation of a conflict. For groups facing an overwhelming offensive onshore this could be an effective option of horizontal escalation.

Hezbollah in Lebanon would certainly use the maritime space of Lebanon if a new war with Israel were to erupt. During the 2006 war the group was able to reach an Israeli missile-boat patrolling off the Lebanese coast by using a Chinese-made, Iranian-upgraded C-802 radar-guided missile. Therefore, a maritime spill-over in the Eastern Mediterranean in the case of a new Hezbollah-Israel conflict is very likely. As regards IS, the group does not so far seem to be preparing such operations although its Libyan branch might consider the option if European countries were to deploy forces in the future.

¹⁷ Jonathan Altman (2016), 'Russian A2/AD in the Eastern Mediterranean: A Growing Risk', *Naval War College Review*, vol. 69, nr1, winter, p.72-84.

Likewise, a Morocco-Algeria conflict may become a naval stand-off, with both countries using their maritime capabilities to deter the other while avoiding onshore escalation. This would obviously be a major disruption in ship traffic in the Mediterranean.

3. Gunboat diplomacy with Russia.

Compared to the war of nerves with Moscow in Eastern Europe, a direct confrontation with the Russian fleet in the Mediterranean remains a remote scenario. However, Russia's deployment of a massive naval task force backed by some of its most advanced missile systems in the area is not merely a consequence of its war efforts in Syria. It reflects Moscow's intention of demonstrating its ability and its resolve to project force in the region. It conveys a message of deterrence, according to which Russia has no intention of leaving the area and will not refrain from asserting its regional interests.

The Russian leadership may see this new naval footprint as an effective tool to assert its agenda in the Mediterranean, vis-à-vis potential competitors such as the US or even Turkey. Based on the arsenal onboard the Russian fleet, some analysts even go so far as to claim that the Russian naval build-up would constitute a denial-anti-access bubble in the Eastern Mediterranean. At any event, in the form of the old-fashioned gunboat diplomacy, Moscow's aim is to use its naval power for strategic influence in the zone. If tensions were to escalate, if NATO were to launch

an operation, the Russian footprint could dramatically constrain the ability of the Atlantic Alliance to deploy and protect its troops.

Implications for European security

The three previous scenarios are different in both nature and consequences. Therefore, European countries –whether at the EU or NATO levels– cannot design a single policy to simultaneously respond to these challenges. Instead, countering missile proliferation on the southern flank will require a combination of measures:

1. Strengthening situational awareness.

Our knowledge of the capabilities possessed by states and non-state actors in the Mediterranean and of the tactics they may pursue remains limited. The uncertainty that surrounds the existence of Libyan stocks of rockets circulating in North Africa requires better means of surveillance. Tracking capabilities is not sufficient: situational awareness also calls for a better understanding of the way missiles and rockets shape the strategic thinking of these extremist groups. In other words, we need to assess if these projectiles will be considered as a means of deterrence, of coercion, or alternatively as bargaining chips to accumulate power on the ground, or even worse, as instruments of terror for attacks on civilians.

As the threat of a terrorist attack against civilian targets is a concern for all states involved in the area, cooperation is

an obvious, though complex, answer. Because Libyan arms have been detected in places from the Sahel countries to Syria, a comprehensive outlook of these illicit flows is possible only through better exchanges with local intelligence agencies. At the supranational level, the UN could provide the legitimate and credible framework to deliver a comprehensive assessment of the capabilities, the level of training and the potential strategies of extremist groups in this field. Such an initiative could help defuse the risks. This could be either through an expanded mandate for the UN panel of experts on Libya –which has repeatedly complained about insufficient cooperation from local actors– or through building up a new UN task force whose purpose would be to address the issue of non-state actors and their use of missiles in the Mediterranean.

2. Supporting local state capabilities.

Enhancing monitoring capabilities would allow Europeans to better assess the risk of a terrorist attack using missiles or rockets but, eventually, halting the flow of arsenals requires better local capacities in North Africa (coast guards, policemen and armed forces) in order to prevent the proliferation of these systems. This is the challenge that the Egyptian forces face in the Sinai. Algeria too, as the strongest North-African military power, will play a central role in this domain. For instance, following the hostage crisis of In Amenas in 2013, Algiers dramatically increased

the number of its security posts along its border with Libya.¹⁸ But the cornerstone of such an initiative has to be Libya: as long as the country remains divided between competing factions, the building of national security capabilities will be impeded and the stability of the whole region jeopardised.

In other words, the root cause for missile proliferation and their use in the Mediterranean is primarily the existence of a security vacuum in the area. In the long term, the threat can only be addressed through a local response. To support this goal, NATO could play an active supporting role by using its partnerships in the area –the Mediterranean Dialogue and its mission to the African Union– and put the issue of missile proliferation on the agenda of its joint training activities. Furthermore, the emphasis on regional cooperation could also indirectly alleviate the tensions between local states such as Algeria and Morocco.

3. Projecting stability through the deployment of European navies.

To avoid the naval escalation of a conflict on the southern shores of the Mediterranean, European countries need to deny capabilities to the groups that might be tempted by such a move. This means not only an increase in the number of ships patrolling the area but an improvement in their naval capabilities. This show of force would require measures at the national level that are far more costly than the three previous

18 Farid Alilat (2016), 'Algérie : l'armée saisit des armes lourdes près de la frontière avec la Libye', *Jeune Afrique*, 11/III/2016.

ones. The resources of European navies have decreased and only a few of them (namely, France, Italy and Spain) would be both willing and able to provide capabilities. With the US Navy focusing on the Gulf and the Asia-Pacific regions, and as Russian foreign policy increasingly relies on old-fashioned power politics –such as gunboat diplomacy in the Mediterranean–, the Europeans may have no choice but to enter the game on their own.

4. Adapting Europe's missile-defence architecture. The evolving security environment in the Mediterranean highlights the long-term relevance of NATO's deployment of missile-defence capabilities. In the long term, the spread of ballistic technologies to jihadist organisations will jeopardise the traditional reliance on deterrence and reinforce the need to build a robust defence against these projectiles. The build-up of Israel's Iron Dome over the last decade is a case in point that shows up the urgency of this challenge. Finally, the volatility of the threats identified above corroborates the need to implement a mobile missile defence system –in opposition to the static plan of the Bush Administration– that coordinates the capabilities of European and US forces at the theatre level.¹⁹

All in all, missile defence might have been put on the backburner for a while within European circles, but the threat of missile proliferation has not faded away. The flow of MANPADs in North Africa, the rocket arsenal of Hezbollah and the deployment by Russia of advanced missile systems in the Eastern Mediterranean are critical challenges whose evolution needs to be monitored closely.

Conclusions

The issue is not only the acquisition of advanced technology but the way these systems are changing the tactics and strategies of local players. If the past and present are the prologue of things to come, we may witness –in a not-so-distant future– situations where non-state armed groups would be able to coerce European conventional forces. In other words, if Europe wants to prevent escalation with a non-state actor or gunboat competition, missile proliferation in the Mediterranean should be urgently addressed at both the bilateral and multilateral levels.

¹⁹ On the state of the missile defence debate in Europe, see Gustav Lindstrom (2016), 'Missile defence in Europe: tying together the technical, political and security dimensions?', ARI, nr 73/2016, 13/X/2016.

Los retos pendientes del II Plan Nacional de Acción sobre Mujeres, Paz y Seguridad

María Solanas

Una valoración inicial del II Plan Nacional de Acción sobre Mujeres, Paz y Seguridad (2017-2023), aprobado el pasado 28 de julio en el Consejo de Ministros, plantea serios interrogantes sobre su impacto significativo y relevante en el logro de los objetivos de la Resolución 1325.

Resumen

Tras el compromiso anunciado por el presidente del Gobierno, en octubre de 2015, en el marco del debate de alto nivel del Consejo de Seguridad de Naciones Unidas (CSNU) sobre la Resolución 1325, el Consejo de Ministros aprobó, el pasado 28 de julio, el II Plan Nacional de Acción sobre Mujeres, Paz y Seguridad (2017-2023).¹ Con una vigencia de seis años, evaluaciones cada dos años que se presentarán ante el Parlamento y una participación de la sociedad civil en su

seguimiento y evaluación pendiente de mayor precisión, el II Plan subraya, como principio esencial, el mandato de derechos humanos de esta agenda, destacando los derechos de las mujeres y las niñas como su prioridad. Sin embargo, frente a la claridad de sus principios, la debilidad y escasa ambición en los compromisos concretos, y la falta de coherencia entre los objetivos declarados y las medidas y acciones, junto con la carencia de indicadores de progreso e impacto, y la falta de dotación presupuestaria específica, hacen difícil el logro de resultados ambiciosos. No obstante, la aplicación en el terreno y el seguimiento permanente del Plan –que se define como un documento vivo en adaptación continua– pueden ser claves para que el II Plan vaya más allá de la retórica y tenga un impacto relevante y significativo, de manera que se corrijan sus debilidades e incoherencias y se subraye, en la práctica, un compromiso firme con sus objetivos declarativos. Asimismo, la evaluación y rendición de cuentas en

¹ II Plan Nacional de Acción Mujeres, Paz y Seguridad (2017-2023).

el Parlamento pueden contribuir a que el II PNA, en una versión mejorada, haga avanzar, en el plano interno e internacional, los objetivos de la Resolución 1325.

Análisis²

Un II Plan impulsado por el bienio de España en el Consejo de Seguridad de Naciones Unidas

La aprobación de un II Plan Nacional de Acción para aplicar la Resolución 1325 de Naciones Unidas sobre Mujeres, Paz y Seguridad es, quizá, uno de los resultados más tangibles del bienio de España como miembro no permanente del Consejo de Seguridad de Naciones Unidas (CSNU, 2015-2016). Es, también, un buen ejemplo de sinergia entre las dimensiones interna y externa de las políticas, y de cómo las obligaciones y compromisos internacionales pueden servir como acicate para revitalizar una agenda de implicaciones nacionales que, adicionalmente, ha sufrido de pérdida de impulso en los últimos años.

A España le correspondió presidir el CSNU en octubre de 2015, coincidiendo con el XV aniversario de la Resolución 1325. El debate de alto nivel fue presidido por el presidente del Gobierno, en cuya intervención anunció, entre otros, el compromiso del gobierno de elaborar un II Plan de Acción (yendo más allá, por tanto, de una mera "actualización"

del plan entonces vigente, aprobado en noviembre de 2007), una decisión que algunas organizaciones de la sociedad civil habíamos venido recomendando.³

El primer Plan (cuya aprobación situó a España entre los primeros 10 países en elaborar un plan de acción para aplicar la resolución 1325), si bien evidenciaba la voluntad política de España de impulsar y comprometerse con la agenda Mujeres, Paz y Seguridad (MPS), adolecía de verdaderos instrumentos para lograr resultados concretos, entre otros, medidas específicas para alcanzar los objetivos marcados, suficiente dotación de medios humanos y de financiación, e indicadores de medición de impacto y mecanismos rigurosos de evaluación y rendición de cuentas. Este primer plan fue, sobre todo, expresión de voluntad política, pero lo cierto es que obtuvo escasos resultados.⁴

Si bien el gobierno había señalado su intención de aprobar un II Plan antes de finalizar su bienio en el CSNU (es decir, antes de diciembre de 2016), la situación política interna –con un gobierno en funciones desde diciembre de 2015 hasta el 31 de octubre de 2016– demoró su elaboración y presentación ante el Consejo de Ministros, que finalmente lo aprobó el pasado 28 de julio.

² Agradezco a Cristina Montilla, estudiante en prácticas en el Real Instituto Elcano, su colaboración en la labor de documentación y sus comentarios sobre el II Plan Nacional de Acción.

³ "España tiene la oportunidad de jugar un papel de liderazgo en este dossier, que debería también traducirse en la elaboración de un nuevo Plan de Acción Nacional con nuevos compromisos y dotado de mayor coherencia". Véase María Solanas (2015), "Mujeres, paz y seguridad: lejos de las aspiraciones de la Resolución 1325", ARI, n° 44/2015, Real Instituto Elcano.

⁴ María Solanas (2016), "Ocho recomendaciones para el II Plan de Acción Nacional sobre Mujeres, Paz y Seguridad", ARI, n° 69/2016, Real Instituto Elcano.

Más allá de la oportunidad del bienio en Naciones Unidas, la necesidad de un II Plan de Acción Nacional (otros países de nuestro entorno han aprobado ya su III Plan)⁵ viene motivada, como señala el propio texto, por numerosas razones de calado. Sin duda, la más importante, la “muy marginal participación de las mujeres e inclusión de la perspectiva de género en la prevención, gestión y solución de los conflictos”, junto con las aún “enormes necesidades de protección de las mujeres”. Adicionalmente, a la escasa aplicación real, concreta, de la Resolución 1325 se suma la necesidad conceptual de incorporar los cambios acaecidos en el escenario internacional en la última década, como son la interconexión de la agenda MPS con otras agendas, y en particular con la Agenda 2030, su relación con los compromisos derivados de la CEDAW (Convención Internacional de Eliminación de todas las formas de Discriminación contra la Mujer) y la incorporación del enfoque de género en todas las fases de la Acción Humanitaria. Adicionalmente, el II Plan se define como “un factor de impulso para medidas concretas a nivel nacional y en la acción exterior”, entre las que cabe destacar el fomento del empoderamiento y la participación de las mujeres en los procesos de negociación y aplicación de los acuerdos de paz y la coherencia con el Plan Estratégico de Igualdad de Oportunidades (incluyendo, entre los objetivos del nuevo texto en proceso de elaboración, el de “la promoción y consolidación de la igualdad

de oportunidades y los derechos humanos de las mujeres en la política exterior y de cooperación internacional apoyando el II PNA”). Todas ellas razones sin duda relevantes para que España cuente con un II Plan renovado, más ambicioso y mejor dotado, y capaz de responder a estas necesidades y, sobre todo, que impacte significativamente en el logro de los objetivos de la Resolución 1325.

La necesaria ambición de un II Plan Nacional de Acción

A la luz de la experiencia acumulada a lo largo de estos 17 años, y teniendo muy presentes las dificultades y obstáculos que aún persisten en la aplicación de la Resolución 1325, si un Plan Nacional aspira genuinamente a lograr progresos relevantes en la agenda MPS debe atender a tres recomendaciones esenciales e imprescindibles, que han demostrado su eficacia:

1. Partir de las lecciones aprendidas (que indican la necesidad de medidas concretas, medibles a través de indicadores de impacto, con presupuesto concreto asignado, información transparente y calendario de ejecución).
2. Incluir algunas de las mejores prácticas (señaladas tanto por el Global Study de Naciones Unidas como a la luz de otros Planes nacionales de acción de segunda o tercera “generación”) y, muy particularmente, la alianza con

5 El Reino Unido, Suecia y los Países Bajos, por citar algunos.

las organizaciones y actores locales, principalmente con las organizaciones de mujeres, reconocida como la “medida más eficaz” para promover y garantizar la participación significativa de las mujeres en la prevención de los conflictos y en la construcción de la paz.

3. Contemplar financiación propia suficiente (la falta de presupuesto es considerado “el obstáculo más grave y persistente para aplicar la 1325”).

Traducidas en medidas específicas, estas recomendaciones incluyen la consideración de los actores locales –y fundamentalmente las organizaciones de mujeres– como verdaderos socios para el logro de los objetivos en materia de Mujeres, Paz y Seguridad, fomentando y apoyando con medios técnicos y financieros su actividad, y visibilizando su protagonismo.

Una segunda medida específica es la atribución de recursos suficientes, esencial para asegurar la influencia y la participación significativa de las mujeres en los procesos de paz, y en la prevención de los conflictos. El *Global Study* propone que los Estados miembros, las organizaciones regionales y el sistema de las Naciones Unidas se comprometan a destinar como mínimo un 15% de los fondos asignados a paz y seguridad a programas cuyo principal objetivo sea dar respuesta a las necesidades específicas de las mujeres y a promover la igualdad de género.

Una tercera medida específica esencial es contar con indicadores de impacto, cuya ausencia hace prácticamente imposible medir los progresos logrados por el plan y, por tanto, realizar una evaluación rigurosa y de utilidad sobre la adecuación de las medidas implementadas. Es fundamental que los indicadores de impacto incluyan líneas de base como puntos de referencia que permitan saber de dónde se parte, y valorar así los esfuerzos y el impacto real del plan. Tanto Naciones Unidas como la UE (ésta última, además, está en proceso de actualizarlos) han diseñado indicadores de impacto cuantitativo (número de mujeres, pero también porcentajes) y cualitativo que se pueden incorporar, con los ajustes convenientes, a los planes nacionales.

Los principales retos, aún pendientes

En la carta de presentación del II Plan Nacional de Acción, el presidente del Gobierno señala el objetivo de que este plan “actualice e incremente los compromisos (de España) con el objetivo de fortalecer el papel de las mujeres como agentes de paz”.

Sin embargo, es precisamente en el nivel de compromiso en el que el Plan no recoge esa voluntad con nitidez. Todos los objetivos y/o compromisos que el gobierno se fija, según se recoge en el propio texto del Plan, se expresan con la decisión de “promover”, “fomentar”, “impulsar” o “alentar”, y en ninguno de ellos (hasta un total de 22) se encuentran términos más firmes de una voluntad de “garantizar”, o “asegurar”, como habría sido esperable y coherente con el objetivo arriba señalado por el propio

presidente del Gobierno. Establecer un alto nivel de compromiso es, en definitiva, expresar una voluntad política firme que no sólo se traslada a todas las unidades de la Administración General del Estado involucradas en la aplicación del Plan sino que eleva el listón de la necesaria rendición de cuentas. A bajo nivel de compromiso, resultados irrelevantes o poco significativos y, por tanto –y lo que es realmente importante–, escaso impacto en el logro de los objetivos de la Resolución 1325.

El II Plan no tiene en cuenta las recomendaciones esenciales señaladas más arriba: no cuenta con un presupuesto propio, carece de indicadores de impacto que, además, incorporen líneas de base y no recoge un objetivo nítido de apoyo (político, técnico y financiero) sostenible y sostenido en el tiempo a las organizaciones de mujeres en el terreno a través de medidas y acciones concretas cualitativas, dotadas de un presupuesto concreto (la “promoción, junto con otros países, del incremento del número de mujeres locales en las delegaciones de las partes negociadoras de paz de sus países”, y “el apoyo a los esfuerzos de capacitación de las mujeres en países en conflicto”, además de medidas poco robustas, no se concretan en términos cualitativos, sino tan sólo cuantitativos – como el número de reuniones celebradas por las Embajadas y Oficinas Técnicas de Cooperación, o el número de cursos de capacitación *on line*, por citar sólo dos ejemplos–).

A pesar de ser considerado el mayor obstáculo para lograr los objetivos de la Resolución 1325 y de que la propia Resolución 2242 (impulsada por España) reconoce la necesidad de cerrar la brecha de financiación de la agenda MPS, el II Plan no posee un presupuesto propio y su aplicación se realizará en el marco presupuestario ordinario anual, lo que supone depender de la voluntad concreta de cada uno de los departamentos ministeriales implicados en su puesta en marcha. El propio Plan subraya que “para garantizar que esta agenda no quede relegada a otras cuestiones, la implementación de la Resolución 1325 y posteriores debe situarse en el proceso regular de toma de decisiones”, para lo cual se deberán “establecer porcentajes dedicados a la agenda MPS y las acciones del II Plan Nacional en los presupuestos de determinadas unidades/ departamentos” (sin especificar cifras ni departamentos). Asimismo, se incluyen en estos compromisos las contribuciones a organismos multilaterales, especialmente en el sistema de Naciones Unidas, para desarrollar la agenda MPS, y se hace referencia a la inclusión de la agenda MPS en los programas y proyectos desarrollados por la Cooperación Española, tanto en su prioridad Género y Desarrollo como en las acciones de Acción Humanitaria. La falta de compromiso presupuestario específico y suficiente pone en grave riesgo la capacidad de la puesta en marcha de este II PNA y, por tanto, su impacto y relevancia en el logro de los objetivos de la Resolución 1325.

¿Qué tiene (y que no tiene) este II Plan?

El texto del II PNA señala que se inspira en una serie de principios que “deberán ser tenidos en cuenta como guía de la acción exterior de España en la agenda Mujeres, Paz y Seguridad” y subraya la idea, fundamental, de que la Resolución 1325 y siguientes constituyen “un mandato de derechos humanos”.

Un plan que subraya los principios que lo enmarcan y definen es, sin duda, una buena noticia. Reiterar que este plan es, sobre todo, un mandato de derechos humanos que se traduce y sustancia en que su prioridad son los derechos de las mujeres no es baladí. En un contexto internacional en el que la securitización de las agendas provoca, en numerosas ocasiones, desviaciones del objetivo fundamental cuando no instrumentalización de la propia agenda, destacar este principio esencial es importante. Junto con éste, el Plan recoge otros 11 principios, como el de las alianzas con las asociaciones de mujeres, la apropiación y el empoderamiento de las mujeres y grupos de mujeres locales, y la interrelación entre los ámbitos internos e internacional, a través de la transversalidad de la perspectiva de género en todas las políticas públicas, todos ellos elementos conceptuales y operacionales que encuadran con claridad la naturaleza y objetivos fundamentales de este II PNA.

Sin embargo, los principios requieren de una traducción concreta para materializarse

y no acabar siendo una mera declaración de buenas intenciones. En ese mismo sentido, hay que señalar la incoherencia que supone que el Plan afirme inspirarse en la gestión orientada a resultados, mientras carece de indicadores de impacto con líneas de base que permitan conocer los progresos de las medidas que se pongan en marcha sobre el terreno, o que señale tener como principio inspirador las alianzas con las organizaciones de mujeres pero no comprometa un conjunto de medidas en diferentes niveles (político, técnico y financiero) para apoyarlas decididamente.

Tomando como referencia un trabajo anterior, en el que, sobre la base de otros planes nacionales de nuestro entorno, los informes de seguimiento anteriores y estudios de Naciones Unidas, se trasladaban un conjunto de recomendaciones para el II Plan Nacional de Acción,⁶ a continuación se hace un repaso de los avances que el II Plan incorpora, así como de aquellas buenas prácticas y recomendaciones esenciales que han quedado fuera de los objetivos del nuevo plan:

1. El II Plan, como ha reconocido la propia Administración, no contiene indicadores, y urge incorporar los cuanto antes para poder realizar un seguimiento de progreso e impacto y una evaluación, que será bianual.
2. El II Plan sí incorpora al Parlamento nacional en el seguimiento y

6 María Solanas (2016), *op. cit*

evaluación del Plan. La presentación en el Parlamento de los informes de evaluación bianuales por parte del Ministerio de Asuntos Exteriores y de Cooperación permitirá un debate – mayor transparencia– y será un buen mecanismo de rendición de cuentas en la sede del poder legislativo sobre la política en materia de Mujeres, Paz y Seguridad, contribuyendo también a una mayor difusión y conocimiento del Plan nacional por parte de los grupos parlamentarios. La presentación y debate en el Parlamento sobre los informes de seguimiento y evaluación, de modo que éste participe en la aplicación del Plan, constituye una de las mejores prácticas para garantizar eficacia y *accountability*.⁷

3. Cuenta con una figura de coordinación (el/la director/a del Plan, aún no nombrado/a en el momento de elaborar este análisis), integrado en la oficina de Derechos Humanos y funcionalmente dependiente de la Dirección General de Naciones Unidas y Derechos Humanos, punto focal nacional para la agenda MPS. El director/a del Plan presidirá el Grupo de Trabajo para la Aplicación y Seguimiento, del que formarán parte representantes de los Ministerios de Asuntos Exteriores y Cooperación, Defensa, Educación, Cultura y Deporte, Economía, Industria y Competitividad, Interior, Justicia, Sanidad, Servicios Sociales e Igualdad, y Empleo y Seguridad Social, así como organizaciones de la sociedad civil.
4. Contempla la interlocución de las Embajadas y Oficinas Técnicas de Cooperación con las organizaciones de la sociedad civil sobre el terreno en los países en situación de riesgo, conflicto y post-conflicto que trabajan en procesos de construcción de la paz, en especial a las organizaciones de derechos de las mujeres, así como el apoyo técnico y la formación en mediación. Sin embargo, no incluye medidas que aseguren que este apoyo sea sostenido y sostenible, y esté dotado de suficientes recursos humanos y también financieros.
5. En el marco del objetivo de incluir la agenda MPS en “la prioridad horizontal de la Cooperación Española, Género y Desarrollo”, el II Plan recoge el compromiso de aumentar los fondos de AOD destinados a MPS, pasando del 6% al 8% en el período de vigencia del II PNA (2017-2023). A este respecto, habrá que ver cómo incorpora este compromiso el V Plan Director de la Cooperación Española (que se encuentra en la fase final de su proceso de elaboración).
6. Incluye entre sus acciones la creación de una red de mujeres españolas mediadoras en procesos de paz y el fomento de alianzas con mujeres y redes de otras regiones y países. La creación de una red de mediadoras similar a la que ha impulsado Suecia en colaboración con la *Folke Bernadotte Academy*, la Red de Mediadoras de los países nórdicos

⁷ María Solanas (2016), *op. cit*

(NOREF), o la próxima Red Mediterránea de Mujeres Mediadoras, impulsada por el gobierno italiano (y cuyo lanzamiento tendrá lugar en próximos días), es una iniciativa que puede contribuir a la identificación de mujeres mediadoras, a su visibilidad y a su capacitación, siempre y cuando cuente con los recursos humanos y financieros necesarios.

7. Identifica países de acción prioritaria:

Mali, República Centroafricana, Afganistán, Palestina, Líbano, Colombia y Ucrania. La idea de aplicar el Plan prioritariamente en aquellos países en los que pueda aportarse valor añadido y se esté en mejores circunstancias para promover los objetivos de la Resolución 1325 es altamente recomendable. Para que esta acción prioritaria tenga impacto, estos países (idealmente no más de tres o cuatro) deberían estar en el foco de la política exterior, tendría que haber capacidad de actuar en ellos, se debería contar con socios locales, con organizaciones no gubernamentales nacionales trabajando en el terreno, y tendría que haber participación en misiones multilaterales civiles y/o militares, entre otros. En el caso español, la conjunción de esfuerzo diplomático, AOD y otros mecanismos de contribución al desarrollo, presencia de ONG españolas sobre el terreno y necesario apoyo a organizaciones de mujeres, se da de manera clara en países como Malí, Colombia y Palestina, y también en Líbano. Hay mayores dudas sobre la elección de otros países, como Afganistán, República Centroafricana y Ucrania.

8. No incluye una evaluación externa por parte de las organizaciones de la sociedad civil, que permitiría ofrecer a la administración una evaluación independiente. No obstante, se apunta la posibilidad de “valorar la pertinencia de contar con el apoyo de instituciones externas para asesorar la evaluación”.

9. No dispone de un presupuesto propio para su aplicación.

10. Incluye un número excesivo de medidas con escasa relevancia e impacto, o poco concretas, y la mayoría tienen carácter exclusivamente cuantitativo y puntual (y no cualitativo, esto es, con capacidad de transformar la realidad social de las mujeres y las niñas en los países en conflicto y post-conflicto).

El papel de la sociedad civil, eminentemente consultivo

La participación inclusiva de la sociedad civil en la elaboración, aplicación, seguimiento y evaluación del Plan traduce uno de los objetivos de la Resolución 1325, que no es otro que asegurar el activo papel de la sociedad civil en todo el proceso. De hecho, la elaboración participada del Plan (la Administración en estrecha colaboración con la sociedad civil) ha sido considerada como una de las mejores prácticas para lograr planes eficaces que puedan ser aplicados de manera concreta y realista sobre el terreno. En la mayoría de los casos, son las organizaciones de la sociedad civil en los países en conflicto y post-conflicto las que están en mejor situación para aplicar los objetivos de la Resolución 1325. Su participación significativa en el propio

diseño del Plan garantiza *expertise* sobre el contexto, así como sobre las necesidades y los deseos de las mujeres.

Como recoge el propio II PNA, la sociedad civil ha estado representada en el proceso de elaboración por representantes de distintas organizaciones que trabajan en la agenda MPS en los siguientes ámbitos: centros de estudios e investigación, organizaciones de desarrollo (coordinadoras de ONGD) y organizaciones feministas y asociaciones de mujeres. En este proceso, la sociedad civil ha tenido un papel eminentemente consultivo, trasladando propuestas y recomendaciones, así como realizando aportaciones y comentarios al borrador del Plan elaborado por el grupo interministerial creado al efecto. El propio Plan afirma haber sido elaborado “por el Grupo de Trabajo Interministerial creado por el anterior Plan de Acción” y subraya que, “a efectos de incorporar a la sociedad civil a los trabajos de elaboración del Plan, se han celebrado varias reuniones con representantes de las principales asociaciones que trabajan en este ámbito”. Sin duda, la Administración, y muy en particular el Ministerio de Asuntos Exteriores, han promovido un cauce de diálogo y consulta con la sociedad civil en su proceso de elaboración del Plan, lo que constituye un avance positivo.

En su mensaje inicial, el presidente del Gobierno califica el II Plan nacional de acción como “un esfuerzo compartido por los poderes públicos, el Gobierno y

el Parlamento, con el aliento constante de la sociedad civil”, así como el “resultado de un fructífero diálogo entre Ministerios y organizaciones de la sociedad civil”. El papel asumido por la sociedad civil en este II Plan nacional ha sido enormemente activo, propositivo y, como corresponde a la naturaleza de la propia acción crítica de la sociedad civil, exigente con el nivel de compromiso que un país como España debe adquirir y mantener con la agenda de la igualdad de género en la acción exterior y, en particular, en materia de MPS. Sin embargo, y a pesar del avance que representa su incorporación al proceso, aún queda camino por recorrer para equipararnos a países de nuestro entorno en los que la aplicación de la resolución 1325 y siguiente es, verdaderamente, un proceso compartido por parte de la Administración y la sociedad civil, como actores en un mismo nivel de compromiso y asunción de la propuesta.⁸

Más allá del proceso de elaboración, que habrá que seguir perfeccionando para futuros planes, el II Plan confiere a la sociedad civil un papel un tanto confuso en el seguimiento y evaluación, que además parece caracterizarse, nuevamente, por su carácter consultivo.

El II PNA crea varios grupos de trabajo, que interactuarán en esta tarea (pero cuya principal responsabilidad corresponde al grupo de trabajo para la aplicación y seguimiento):

⁸ El II Plan neerlandés o el III Plan sueco, por citar dos ejemplos, han sido elaborados por grupos de referencia compuestos por representantes del gobierno y de las organizaciones de la sociedad civil, que también contribuirán a su implementación y seguimiento.

1. Un grupo de trabajo para la aplicación y seguimiento del Plan, presidido por el director/a del Plan Nacional, encargado de elaborar un informe de seguimiento y evaluación cada dos años, el cual será elevado al titular del Ministerio de Asuntos Exteriores y de Cooperación para su aprobación y presentación en el Parlamento. Según el II Plan, a este grupo de trabajo serán convocadas, una vez al año, tres representantes de la sociedad civil designadas para participar en él. La elaboración de ese informe será resultado de una labor continua del grupo de trabajo, que celebrará reuniones periódicas al objeto de evaluar constantemente sus resultados e ir adaptando la aplicación a las circunstancias.
2. Un grupo consultivo compuesto por los Ministerios implicados y organizaciones de la sociedad civil.
3. Un grupo de intercambio técnico, que se reunirá periódicamente para analizar temas relativos a la aplicación del Plan y la agenda MPS. Sus recomendaciones podrán integrarse en el correspondiente informe de seguimiento, tras presentarse al Grupo Consultivo.

El grupo de trabajo para la aplicación y el seguimiento analizará, entre otros, el resumen de los recursos financieros que cada departamento ministerial, dentro del presupuesto anual ordinario, ha destinado a proyectos y medidas en el marco de la

Agenda MPS y la permanencia o no en el Plan de los países prioritarios, y revisará los indicadores para valorar el cumplimiento de los objetivos planteados en el Plan y las actuaciones de ajuste.

Al final de cada proceso de evaluación se publicará una nueva versión que incluya las adaptaciones resultantes.

En definitiva, la evaluación y el seguimiento se llevarán a cabo “por el Grupo de Trabajo, en coordinación con la sociedad civil a través del Grupo Consultivo”. El II Plan menciona que “podrá valorar la pertinencia de contar con el apoyo de instituciones externas para asesorar la evaluación”, lo que sin duda contribuiría a la necesaria revisión crítica de la eficacia del Plan. A través de este seguimiento exhaustivo e independiente se podría detallar, en mayor medida, qué acciones e indicadores deben permanecer o modificarse en el futuro.

Conclusiones

El II PNA, a través de los principios en los que se enmarca, y en coherencia con la doctrina de Naciones Unidas, reitera que la agenda MPS es, sobre todo, una agenda de derechos humanos en la que la prioridad son los derechos de las mujeres y las niñas, vinculándose además con otras agendas internacionales clave, como la Agenda 2030 de los ODS (en la que la igualdad de género es, además de un objetivo en sí mismo, transversal al conjunto de los diecisiete objetivos), y nacionales, como el Plan Integral de Lucha Contra la Trata de Mujeres y Niñas con Fines de Explotación Sexual

2015-2018 y el Plan Estratégico de Igualdad de Oportunidades (cuyo nuevo texto está en proceso de elaboración).

Aunque pretende ser un Plan ambicioso, sin embargo, el texto del II PNA no expresa el esperado nivel de compromiso con los objetivos que él mismo se fija, y pierde la oportunidad de marcar metas mensurables y proponer un conjunto relevante de medidas concretas de carácter cualitativo, dotado de un calendario de ejecución.

La falta de presupuesto propio para el II PNA es, sin duda, una de sus mayores debilidades, pues constituye, en términos objetivos, el mayor obstáculo para lograr los objetivos de la Resolución 1325. Adicionalmente, esta ausencia refleja el nivel de prioridad de la agenda MPS, muy por debajo de su relevancia y su potencial impacto sobre la paz y la seguridad internacionales, así como sobre la promoción de la igualdad de género, objetivos clave en la nueva agenda 2030 de los ODS.

La aplicación práctica del Plan, tanto en el marco nacional como internacional, representa una oportunidad para revertir, al menos en parte, estas debilidades y expresar un compromiso más firme, de modo que se pongan en marcha, con voluntad de impacto en la vida de las mujeres y las niñas, aquel conjunto de medidas que tengan un carácter más transformador y fortalezcan a las organizaciones de mujeres y feministas (éstas últimas no mencionadas en el II PNA, aunque sí son contempladas por la

Cooperación Española, como refleja el texto del IV Plan Director,⁹ y cabe esperar que también lo haga el VPD) que trabajan en construcción de paz o en prevención de conflictos. Aplicar estas medidas en estrecha colaboración y alianza con las organizaciones locales y españolas que trabajan en el terreno de los países señalados como prioritarios por el II PNA puede tener un impacto significativo, aportando soluciones ajustadas a la realidad de dichos países.

Asimismo, el seguimiento permanente del II PNA y su carácter de documento vivo, susceptible de ser adaptado, ofrece la posibilidad de incorporar al mismo, en el futuro inmediato, algunas de las principales lecciones aprendidas y de las mejores prácticas, como la elaboración de líneas de base e indicadores de impacto, medidas relevantes (cualitativas) concretas y objetivos ambiciosos con calendario para lograrlas, así como financiación específica y sostenida en el tiempo para implementarlas. La evaluación bianual y la rendición de cuentas en el Parlamento constituyen también acicates para su consecución, y suponen una oportunidad para fortalecer el nivel de compromiso, corregir medidas ineficaces o de escaso impacto y re-evaluar los objetivos fundamentales y las acciones concretas.

Versiones futuras mejoradas del II PNA pueden contribuir a que éste cumpla con su propósito esencial, que no es otro que el logro de los objetivos de la Resolución 1325.

⁹ Plan Director de la Cooperación Española 2013-2016.

¿Por qué aumenta el mercado de la cocaína mientras mejora la eficiencia policial en América Latina y Europa?

Sonia Alda Mejías

No es posible dejar de destacar los éxitos relacionados con la incautación de drogas. Desde 2015 no han dejado de aumentar. Esta tendencia general también se da en relación con la cocaína, uno de los mercados ilegales más grandes del mundo, tejido por redes criminales transnacionales que han acabado por generar un área de inseguridad compartida entre América Latina y Europa.

Según el informe mundial sobre drogas de 2017, a nivel mundial la incautación de cocaína aumentó un 30% en 2015, un volumen sin precedentes. En América del Norte aumentó un 40% y en Europa un 35%. Incluso en Asia aumentó más del 40%

en comparación con el año anterior. Sin embargo, esta tendencia no sólo tiene lugar en los países consumidores sino también en los productores y distribuidores. En América Latina, en estos últimos dos años todos los países han batido récords de incautación.

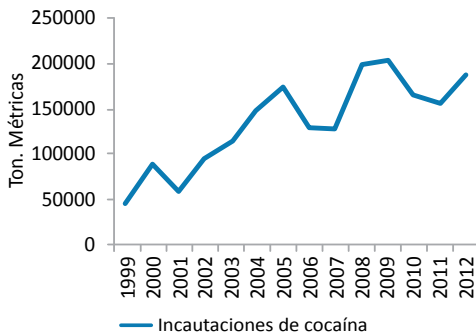
Colombia es el país que suma, con gran diferencia, más incautaciones de la región. El informe de 2017 de la Junta Internacional de Fiscalización de Estupefacientes afirma que más del 40% de la incautación de cocaína en todo el mundo tuvo lugar en América del Sur. “De esas incautaciones corresponden a Colombia alrededor de 70%, y tanto a Perú como a Venezuela, cerca de 8%”. La eficacia de las fuerzas de seguridad colombiana en este sentido es evidente, de acuerdo tanto al número de incautaciones como por el número de laboratorios destruidos (véanse los Gráficos 1 y 2).



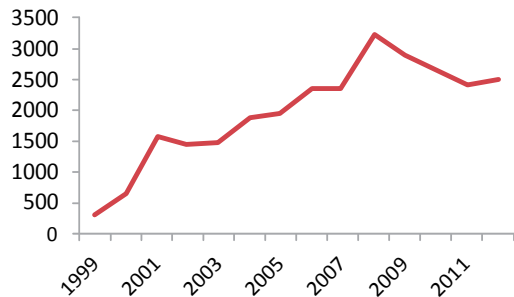
En realidad, la importancia de las incautaciones radica más en la información que proporcionan sobre este mercado que en sus efectos.

Gráficos 1 y 2. Incautaciones de cocaína, 1999-2012, y destrucción de laboratorios y cristalizadores para el procesamiento de cocaína, 1999-2012

Incautaciones de cocaína (1999-2012)



Destrucción de laboratorios y cristalizadores para el procesamiento de cocaína (1999-2012)



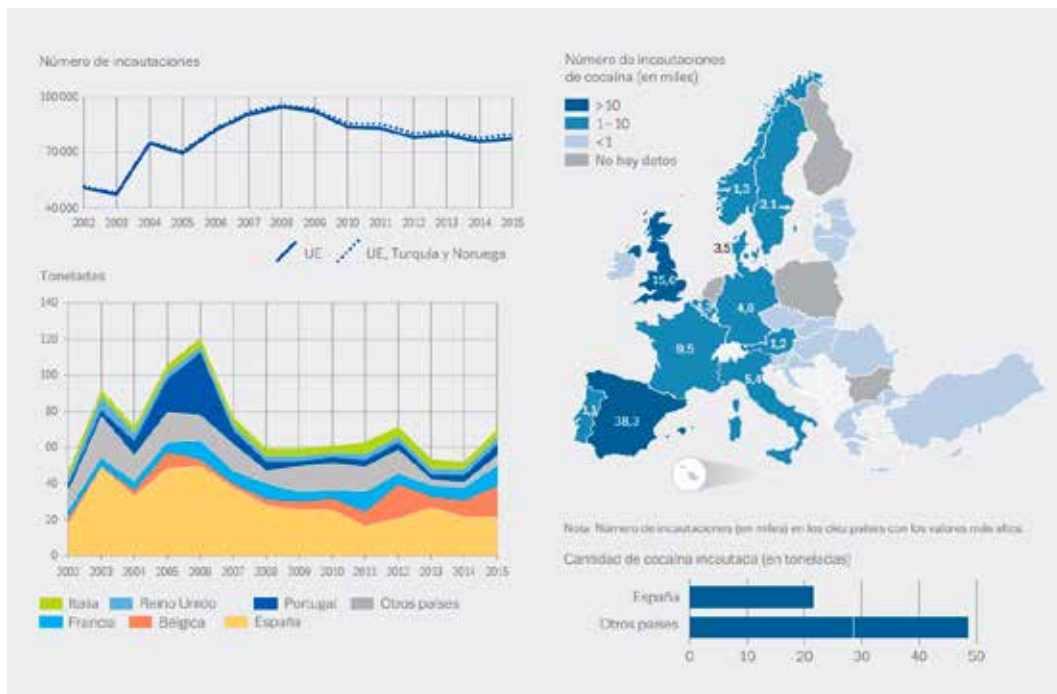
Fuente: UNODC y Ministerio de Defensa Nacional (2011).

En la lista siguen, por orden, Bolivia, Brasil, Ecuador, Argentina y Chile, todos en el grupo de los 20 países del mundo en los que se requirió la mayor cantidad de cocaína. En este sentido, la contribución de los países productores ha sido creciente

y extraordinariamente importante en la incautación de cocaína.

España no es una excepción: de hecho, es particularmente destacable. Es el país europeo que acumula mayor número de incautaciones (véase el Gráfico 3).

Gráfico 3. Número de incautaciones de cocaína y cantidades incautadas, 2002-2015



Fuente: Informe Europeo de Drogas de 2016, http://www.emcdda.europa.eu/system/files/publications/4541/TDAT17001ESN.pdf_en.

Junto al aumento de incautaciones, cabe destacar el volumen de las mismas. La cocaína se decomisa por toneladas tanto en Europa como en América Latina. El caso español es un ejemplo. En el presente año, las fuerzas de seguridad nacionales, o en colaboración con otras, han llegado a decomisar en una misma operación entre 2,5 y 5,5 toneladas en los últimos seis meses.¹

Ante tan exitosos datos cabe preguntarse los motivos que los han hecho posibles y el impacto que realmente tienen en el tráfico de cocaína. La primera cuestión a destacar es, sin duda alguna, un aumento de la eficacia policial desde ambos lados del Atlántico. Los factores que explican esta mayor eficacia operativa están relacionados con el aumento en los presupuestos de seguridad, los mayores esfuerzos de capacitación y

¹ Valgan como ejemplo algunas de las operaciones realizadas en los últimos seis meses. Véanse: 24 detenidos y 2.400 kilos de cocaína incautados en una operación contra el narcotráfico, 4/III/2017, Marruecos decomisa 2,5 toneladas de cocaína muy pura, su mayor alijo, 5/X/2017, y El abordaje al barco de las 3,8 toneladas de cocaína: muy peligroso y a oscuras, 8/X/2017.

especialización policial y el aumento de la cooperación entre cuerpos policiales a nivel internacional. Si a esta cooperación se suman avances tecnológicos, los resultados mejoran exponencialmente.

Esta combinación ha hecho posible el control de áreas trascendentales para la distribución internacional de cocaína a EEUU y Europa, como el Caribe y el Estrecho de Gibraltar. La *Joint Interagency Task Force South* (JIATF-S) es un organismo norteamericano en el que participan todos los cuerpos de las fuerzas armadas y representantes de las agencias de seguridad de EEUU junto a enlaces para la lucha antidroga de 11 países de América Latina y el Caribe y cuatro de la UE. Desde su base en Cayo Hueso, la JIATF-S observa los movimientos de embarcaciones, sumergibles y aeronaves que parten principalmente de Colombia, Venezuela, Brasil, Perú y Ecuador para hacer escala o descargar su cargamento de droga en el Caribe, América Central y México con destino a los mercados internacionales. Otros ejemplos de esta exitosa combinación, en zonas como el Estrecho de Gibraltar, son Frontex y Europol.

Todos los factores señalados –la implicación de los productores y consumidores, el aumento de la eficacia policial y de la cooperación y la tecnología– son indudables avances en relación con la lucha contra el narcotráfico y las redes criminales que lo organizan. Sin embargo, pese a que pudiera sonar contradictorio, estos éxitos se logran cuando todos los informes citados coinciden en señalar que los datos relativos

a la producción, el tráfico y el consumo de drogas apuntan a una expansión global del mercado de cocaína en el mundo entero.

Esta aparente incongruencia se puede explicar considerando varias circunstancias. La primera cuestión es la imposibilidad de combatir el narcotráfico y el crimen organizado únicamente mediante la actuación policial, aún menos con meras incautaciones, a pesar de que tanto los gobiernos europeos como los latinoamericanos caigan en la tentación de transmitir este mensaje debido a los réditos políticos que proporciona: cada incautación se asocia inmediatamente al avance en la “desarticulación de todas las redes” que intentan alimentar el mercado de la cocaína.

Sin embargo, hay varios aspectos que ponen de manifiesto las limitaciones de las incautaciones como forma de combatir el narcotráfico. Lo cierto es que si hay más incautaciones, gracias a la eficiencia policial, es por el aumento de la producción de coca y de cocaína colombiana desde 2015. Y todo indica, aunque aún no está del todo claro, que este aumento de la oferta genera un aumento del consumo en EEUU y en Europa, que se encontraba estabilizado desde hace años.

Las incautaciones sin duda contribuyen a la lucha contra el crimen organizado. No obstante, se ha demostrado que por este medio no se desarticulan las redes y que en relación a la circulación de cocaína sólo se incauta el 10% del total existente en el mercado.



La criminalidad organizada presenta una gran complejidad y debe ser contemplada bajo una perspectiva no sólo integral sino también, sin duda, global.

En realidad, la importancia de las incautaciones radica más en la información que proporcionan sobre este mercado que en sus efectos. No se deben contemplar como una finalidad en sí mismas sino como un medio para desarrollar la investigación criminal y este aspecto no siempre está garantizado, tal y como ocurre en algunos países. De hecho, el aumento de la presión policial, con el fin de acumular incautaciones y detenciones, puede ser contraproducente y dificultar el control del tráfico ya que impulsa a las redes criminales a buscar otras rutas, con el aumento de las incautaciones, o contribuye a la fragmentación del mundo criminal, mediante las detenciones, dificultando en ambos casos el objetivo último, la desarticulación de estas redes.

Sin duda, la acción policial es imprescindible, pero no suficiente. El desarrollo integral y sostenible de políticas preventivas en la UE y en los países miembros así lo ponen de manifiesto. Es este un reto pendiente en América Latina donde, pese a los esfuerzos, continúan dominando las políticas de carácter fundamentalmente represivo.

En general, Europa cuenta con las herramientas más importantes y principales para combatir eficientemente el crimen organizado: Estados contruidos sobre sólidas instituciones y regidos por el imperio de la ley, bajos niveles de corrupción, cuantiosos recursos económicos invertidos en cuerpos de seguridad y tecnología, y políticas de prevención y de salud pública. Sin olvidar la cooperación intergubernamental y los avances en integración en materia de seguridad que, si no son los idóneos, han avanzado extraordinariamente. La realidad latinoamericana, por el contrario, es muy diferente. Pese a los avances logrados, según qué Estados, carecen de la necesaria solidez institucional, tienen altos niveles de corrupción, carecen de suficientes medios, se han desarrollado muy parcialmente la prevención, y la cooperación intergubernamental, entre los países de la región, es muy limitada.

De acuerdo con estas diferencias podría concluirse que Europa debería tener resuelto el problema y haber logrado la erradicación o la disminución significativa

del narcotráfico. Lejos de eso, lo cierto es que, pese a los años de experiencia acumulada, a los debates desarrollados sobre las políticas más idóneas y al éxito de las políticas aplicadas, los resultados no se corresponden con la inversión humana y material realizada. No sólo eso, sino que el tráfico de cocaína crece y se consolida.

Esta conclusión obliga a formular algunas preguntas. Ciertamente, la dimensión del crimen organizado en América Latina se explica en buena parte por los retos pendientes citados, pero si Europa los ha superado y ha aplicado supuestamente las “mejores recetas”, ¿por qué el crimen organizado es una amenaza de primera magnitud para la gobernabilidad, las economías legales y la seguridad, tal y como reconocen la UE y sus Estados miembros?

Definitivamente, no hay una fórmula magistral. Es preciso seguir reformulando las soluciones aplicadas pues la realidad demuestra que no son suficientes, ni en cantidad ni en calidad.

La criminalidad organizada presenta una gran complejidad y debe ser contemplada bajo una perspectiva no sólo integral sino también, sin duda, global. Quizá uno de los problemas es la intención de erradicar el crimen organizado en Europa, de espaldas a América Latina y viceversa. Hay un espacio atlántico común de inseguridad y sólo se podrá resolver con una estrategia conjunta. De esta manera, será preciso pensar en conjunto, desde ambos lados del Atlántico, en soluciones: así, los esfuerzos invertidos, las incautaciones, y las políticas punitivas y las preventivas, tendrán mayores efectos y mejores resultados.

Japan's rosy short-term outlook masks the failure of Abenomics

Alicia García Herrero & Kohei Iwahara

The Prime Minister of Japan, Shinzō Abe, won a majority in the elections to the Lower House of parliament held on 22 October, supported by a cyclical economic uptrend. However, without meaningful structural reforms to lift productivity, Japan's long-term outlook remains gloomy. Labour reform, at the heart of necessary productivity-enhancing structural reforms, remains elusive under Abe's leadership as it would clash with the objectives of his most resilient electorate.

Summary

After calling for snap elections again, Japan's Prime Minister Shinzō Abe capitalised on the relatively unexpected economic recovery. The problem is that the ongoing economic uptrend is cyclical, supported by a large fiscal stimulus package, which will end next April, and a much stronger global economy.

The long-term outlook for Japan is clearly less upbeat. Even if the government were to

achieve the ambitious goal of doubling the number of inbound tourists, this would still be negligible for the size of the Japanese economy. The key for long-term growth is the somewhat forgotten third 'arrow' of Abenomics, namely structural reforms. The two most important ones –labour reform and deregulation– have been held back, keeping potential growth very low. At the same time, Abenomics' first two 'arrows' (Bank of Japan ultra-expansionary monetary and government fiscal stimulus) are exhausting their effectiveness.

Abe advocated the success of Abenomics during the election campaign. However, without meaningful structural reforms, the Japanese economy will continue to be highly sensitive to global economic developments and have an increasingly gloomy long-term outlook. As for Abe's idea that 'Japan is back', it should be borne in mind that Japan is a much smaller economy than it used to be, contributing less to global growth than other Asian peers, including not only Indonesia but also Korea.

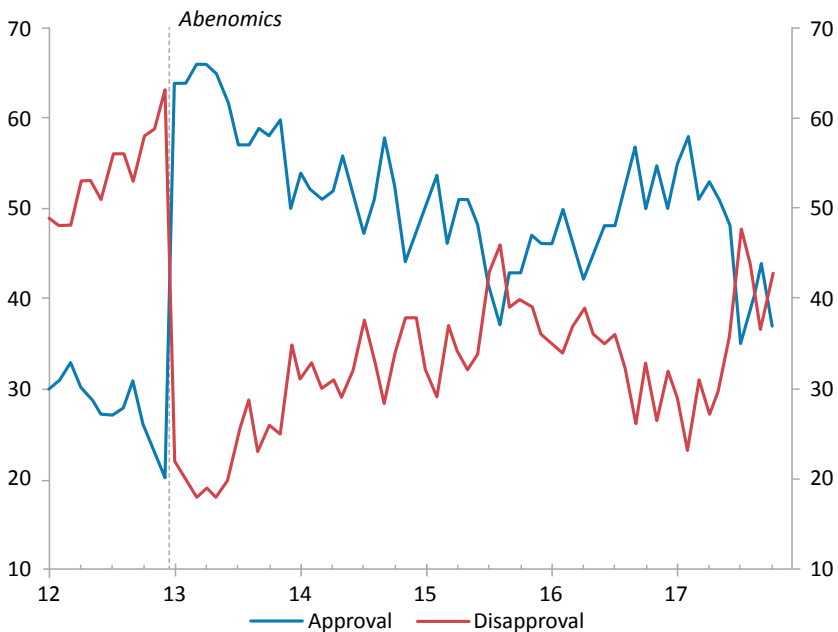
Analysis

Accelerating Abenomics further?

Prime Minister Shinzō Abe unexpectedly decided to dissolve the Lower House of the Japanese parliament and call an election for 22 October. After he had been accused

of helping Kake Gakuen –an educational institution headed by a long-time friend of his– win approval for a veterinary school in a special economic zone, the cabinet's approval rate took on a downward trend (see Chart 1).

Chart 1. Japan: cabinet approval rate (%)



Sources: NHK, NATIXIS.

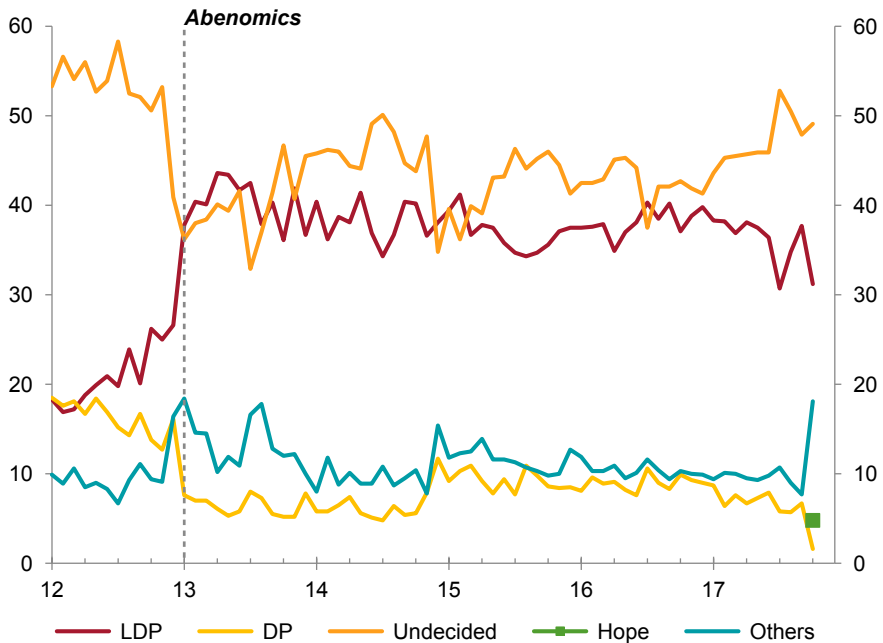
Given this scenario, not only was his intention to dissolve parliament a surprise, but the election's purpose also. Abe sought the backing to increase expenditure on education by JPY1 trillion (around 1% of the fiscal budget) instead of making progress on fiscal consolidation after the consumption tax hike in October 2019,

which is likely to meet limited opposition. Therefore, his real intention could arguably have been to paper over the scandal and win a majority before his term in the Lower House ended in December 2018. In fact, although the approval rate of Abe's Liberal Democratic Party (LDP) was as low as 31.2% in October, it was still well above the newly

established Party of Hope (Hope) of Tokyo governor Koikei, at 4.8% (see Chart 2). Abe's nationalism was also expected to help him,

given the heightened geopolitical risk in the Korean peninsula.

Chart 2. Japan: approval rate by party (%)

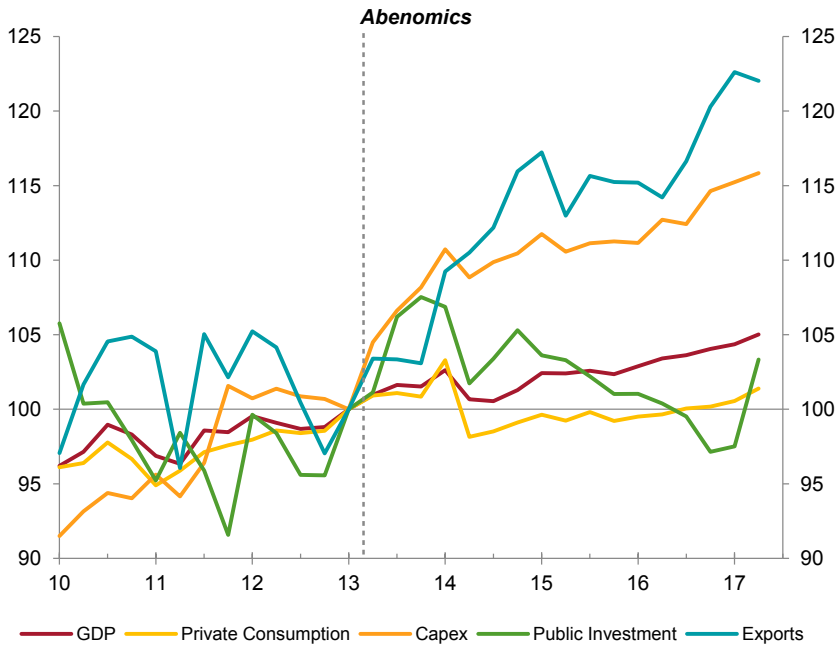


Sources: NHK, NATIXIS.

More importantly, the recent positive surprise in economic development clearly provided a strong backing to Abe's LDP. In fact, GDP accelerated by +0.6% QoQ (+2.5%

annualised) in the second quarter of 2017, the sixth consecutive quarterly increase (see Chart 3).

Chart 3. Japan: GDP components (Q1-13=100)



Sources: Datastream, NATIXIS.

Given this positive background, Abenomics have arguably had some success, as their primary objective was to restore the ailing Japanese economy. During the election campaign, Abe emphasised these achievements and asked for additional support to accelerate his programme further. Therefore, with political developments having reached a turning point, it is worthwhile reassessing the achievement of Abenomics and their possible evolution.

Positive drivers of Abenomics

Japan is enjoying an economic uptrend and this positive momentum is expected to continue to the end of 2017. The main engine

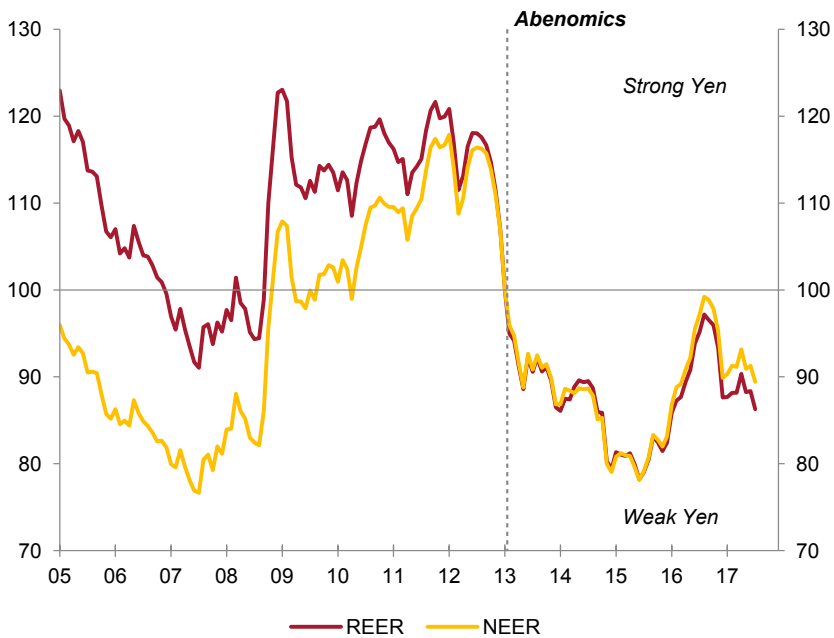
of growth is the JPY28.1 trillion (5.3% of GDP) fiscal package announced last year. This stimulus package has finally begun to kick in, with public investments accelerating by +6.0% QoQ in the second quarter of 2017. The second driver is the pick-up in the global economic cycle, which has lifted the exports of goods. As the capacity utilisation rate rises towards its long-term average with current profits surging by +22.6% YoY in the second quarter, business investments are anticipated to gradually increase, making a positive contribution to economic growth.

For the medium-term, tourism is clearly a bright spot for Abenomics. As the yen

depreciated on the back of the Bank of Japan's Quantitative and Qualitative Easing (QQE) launched in April 2013 (see Chart 4), exports of services, which are largely tourism, responded favourably (see Chart 5). As a result, the number of overseas visitors –especially from China– increased by 187% from 2012 to 2016 and the number continues to break records, stimulating the domestic

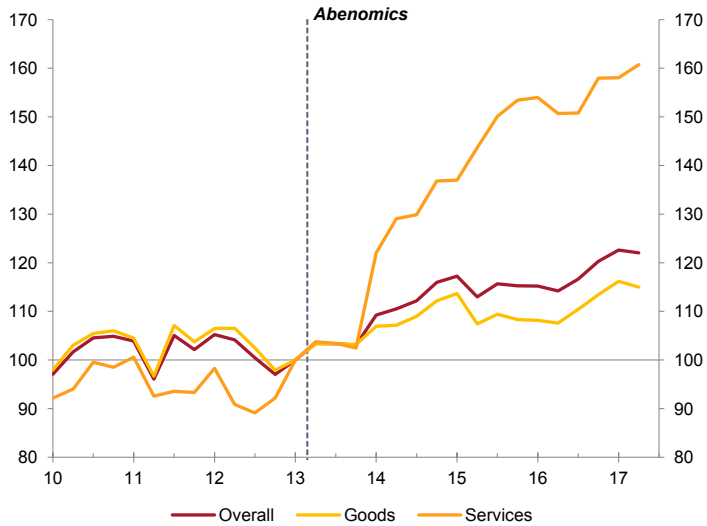
tourism industry (see Chart 6). This positive development is expected to continue in the medium-term on the back of a growing middle class in China. As income grows, Chinese households are expected to move up the Maslow hierarchy of needs, switching consumption from essential goods such as food to discretionary items such as tourism.

Chart 4. Japan: effective exchange rate (Jan-13=100)



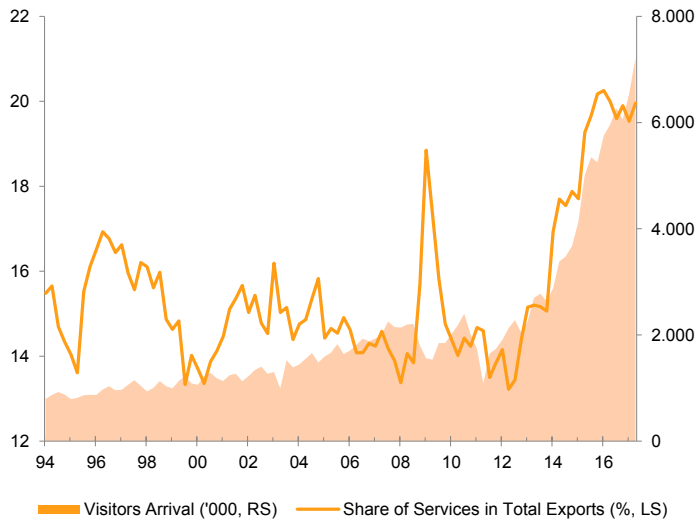
Sources: Datastream, NATIXIS.

Chart 5. Japan: exports (Q1-13=100)



Sources: Datastream, NATIXIS.

Chart 6. Japan: inbound tourism

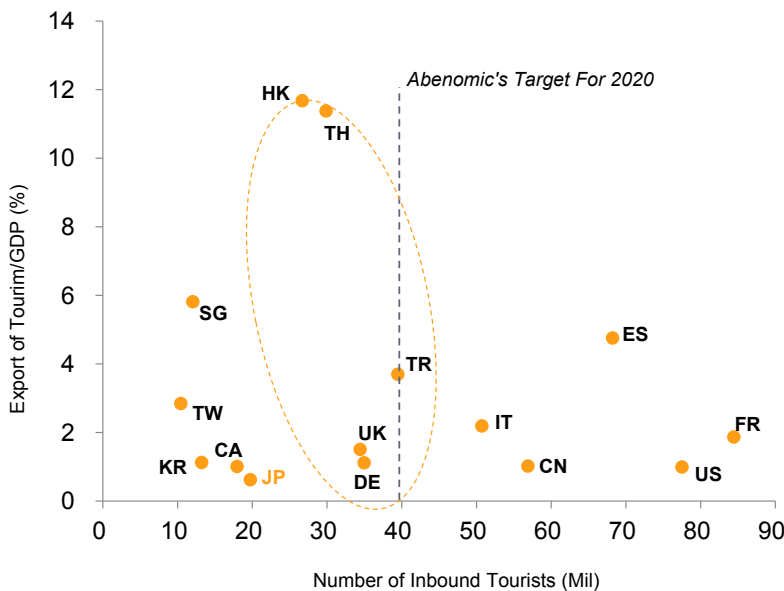


Sources: Datastream, NATIXIS.

Nevertheless, tourism will still be negligible for the size of the Japanese economy. Although the goal to attract 20 million annual visitors was easily met in 2015, the share of export of tourism was limited to 0.6% of GDP (see Chart 7). On the back of the growing number of tourists from China, the government became more ambitious, doubling the target to 40 million in 2020.

However, given the size of the economy, the share is likely to be limited to around 1.2%, which is clearly smaller than for Thailand and Turkey, well known destinations for tourists, but similar to the figure for Germany. Therefore, because tourism is unlikely to be sufficiently large to be a major driver of the economy, Japan would need to search for alternative sources of growth.

Chart 7. World: inbound tourism (2015)



Sources: UNWTO, NATIXIS.

The broken third ‘arrow’ of Abenomics?

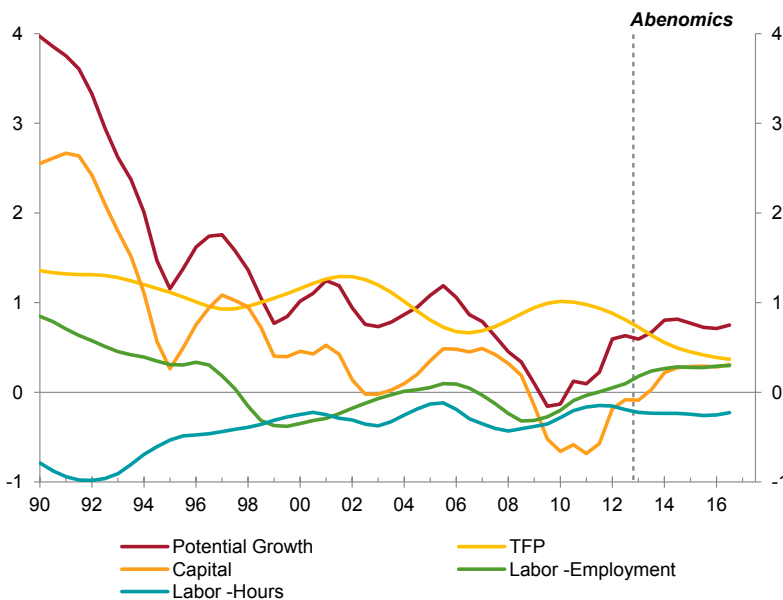
The flip side of the recent positive developments is a stagnant private domestic demand, which is a bottleneck for sustainable economic recovery. The problem is that meaningful structural reforms from the third ‘arrow’ of Abenomics, which is essential to lift the potential growth rate, has not been

implemented. As total factor productivity (TFP) slowed down, the improvement in the potential growth rate has been limited (see Chart 8), restricting wage growth and private consumption. Furthermore, immigration has clearly not been large enough to increase the country’s total population, which is ageing. As a consequence, the economy

remains highly sensitive to global economic developments. As Abe delays progress on structural reform, the Bank of Japan and the government are arguably depleting policy ammunition, which could be used to counterbalance the negative side-effects of implementing those reforms. Because

meaningful reforms could have adverse effects in the short term through higher unemployment, Japan is losing a golden opportunity to push through labour market reforms and deregulation, which raise the potential growth rate in the long run.

Chart 8. Japan: potential growth rate (FY, Contribution, YoY, %)



Sources: BoJ, NATIXIS.

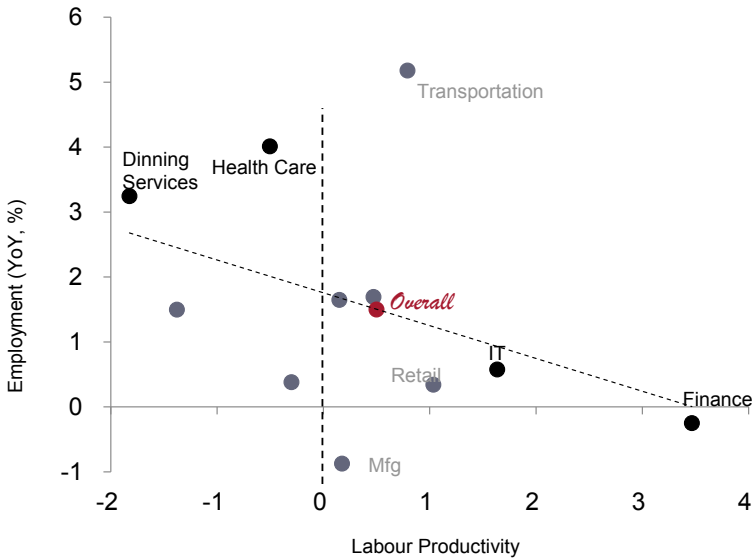
In the labour market, little progress has been made to reform the life-time employment system, which has arguably been a bottleneck of the Japanese economy. In fact, employees under permanent employment contracts are highly protected by law and their wages are based on seniority and length of service. While the system

established employment stability, it has limited efficient resource allocation through labour mobility, which is essential for an economy undergoing structural change such as Japan's. For instance, even when Japanese manufacturers shift their production sites overseas, their permanent staffs do not have much incentive to seek

employment opportunities outside their organisations. The other side of the coin is that the job market for those in mid-career has still not been well established. Furthermore, because on-the-job training is a common practice, opportunities for professional training to rebuild careers, such as business schools, are underdeveloped

in Japan. While low-productive positions are growing faster than high ones (see Chart 9), the underdevelopment of the job market and educational system for those in mid-career poses challenges to reverse this negative relationship, limiting improvements in potential growth.

Chart 9. Japan: labour productivity & employment (2010-14, CAGR, %)

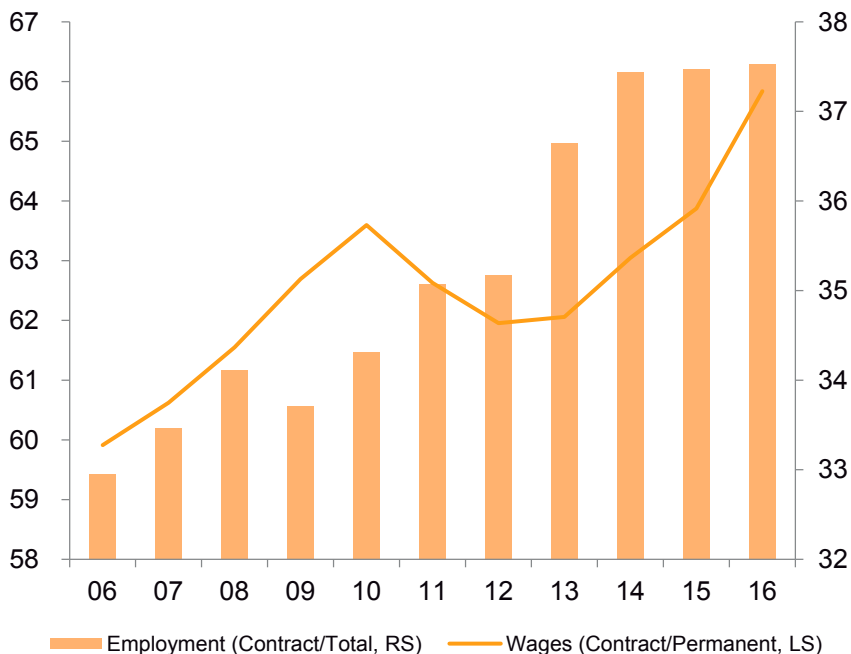


Sources: MHLW, Japan Productivity Center, NATIXIS.

The permanent employment system has also increased the burden on workers outside the system. As the economy stagnated over the past few decades, companies increased employment through a larger number of contract workers with limited legal protection and opportunities for on-the-job training, which in turn restricted the improvement in the potential growth rate (see Chart 10). Their wages were more than 30% below those of permanent workers, creating disincentives to switch careers and reducing labour mobility. These developments have contributed

to subdued wage growth despite the unemployment rate falling to 2.8% in July, the lowest level since the early 1990s. Although the government is promoting the principle of equal pay for equal work, companies would need to restructure the life-time employment system, which would require changes in employment laws to limit the protection that permanent contract workers enjoy. Because the main motivation to increase contract workers was to improve profitability, these labour market reform measures could reduce overall wages in the short run.

Chart 10. Japan: ratios by employment contract (%)

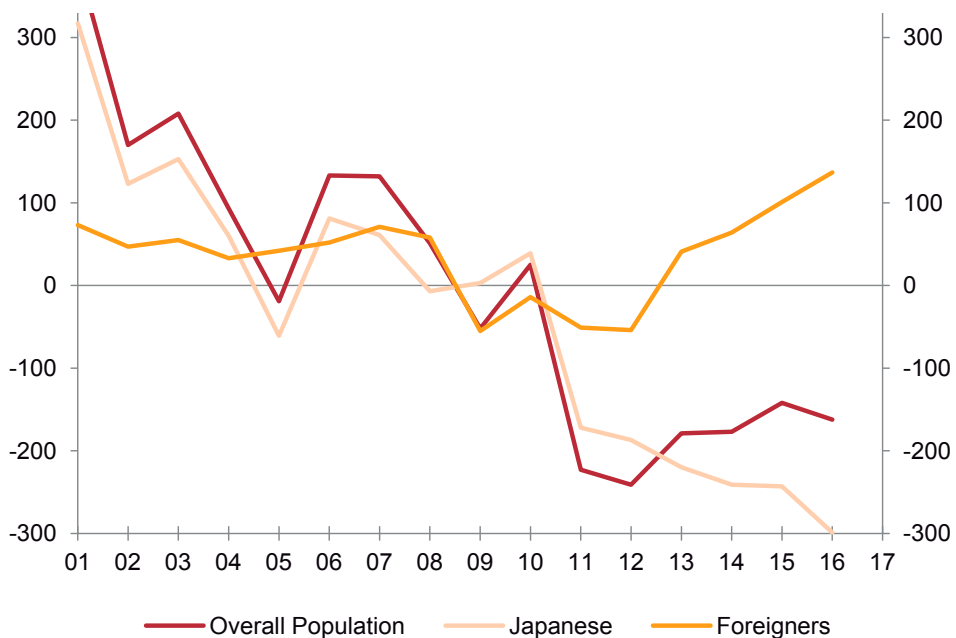


Sources: MHLW, Japan Productivity Center, NATIXIS.

As regards the shrinking labour force, the country's immigration policy has had very limited success in reversing the problem of an aging population. While Japan has made some progress in increasing its immigration largely from neighbouring Asian countries, this has been insufficient to increase the overall population (see Chart 11). Furthermore, a large portion of foreigners work in low-productive sectors such as dining and retail, filling in for the absence of young Japanese (see Chart 12). On the other hand, the share with professional

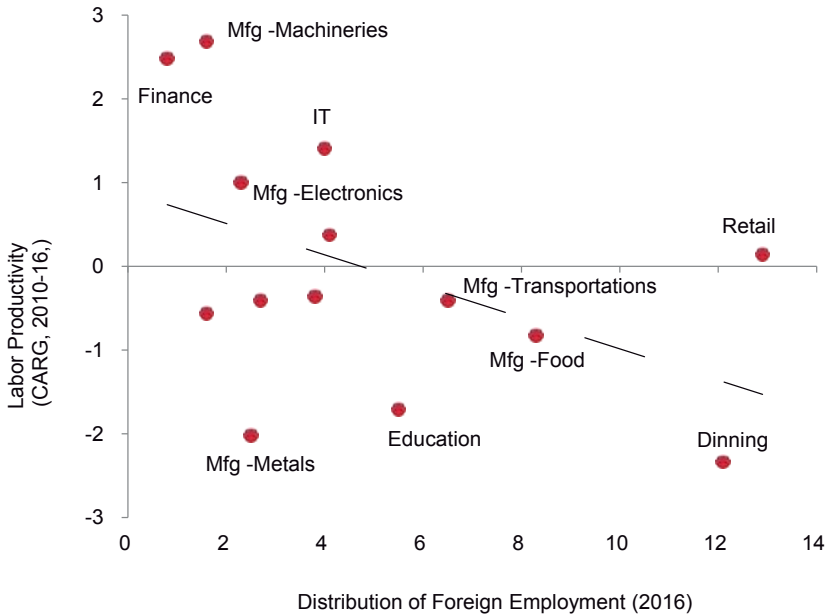
employment visas is limited to 18.5%, with less than 10% of foreigners working in high-productive sectors such as finance and IT. Because Japan is losing opportunities to attract highly skilled professionals to lift economic productivity, the government would need to further relax the requirements to obtain employment visas. Nevertheless, Japan would still face an intensifying global war for talent, especially with Hong Kong and Singapore, which have favourable income-tax rates and social systems similar to those in the West.

Chart 11. Japan: population growth ('000)



Sources: MIAC, NATIXIS.

Chart 12. Japan: productivity & foreign employment (%)

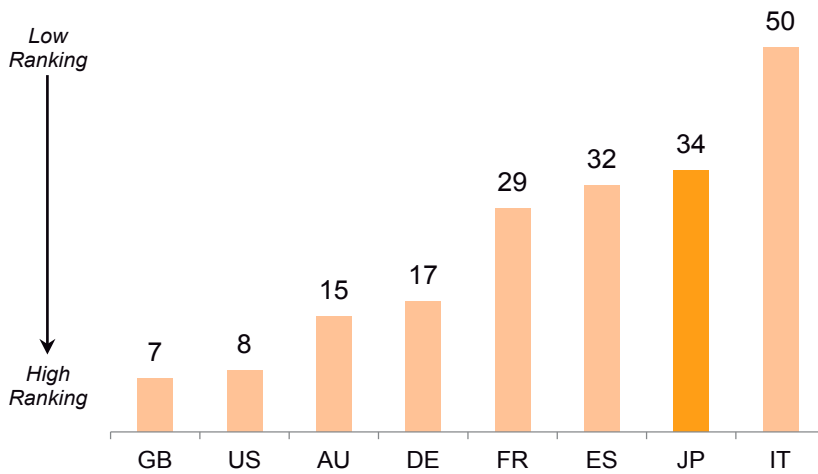


Sources: Japan Productivity Center, MHLW, NATIXIS.

The second shortcoming of Abenomics is insufficient deregulation. The Japanese economy is generally known to be highly regulated, with only limited market competition, and reality has not changed much following the launch of Abenomics. The ranking of ease of doing business is well below the position of the US and similar to the levels of France and Spain (see Chart 13). High market regulation, especially in professional services, the

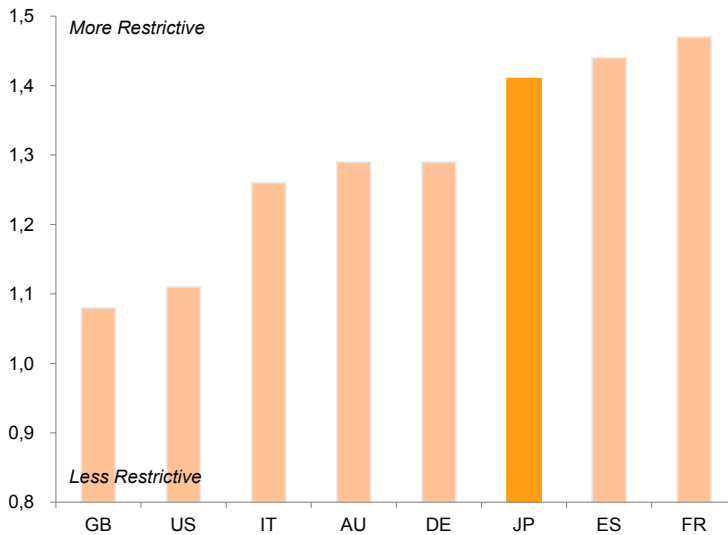
telecommunications and energy sectors, has played a significant role, raising the barriers to entering the market (see Chart 14). As a result, regulations have not only discouraged investments but also limited market competition, thereby lowering TFP (see Chart 8). Because the working-age population is shrinking on the back of an ageing population, it is essential to implement deregulation measures to raise the potential growth rate.

Chart 13. Global: ease of doing business (2016, ranking)



Sources: World Bank, NATIXIS.

Chart 14. Product market regulation (2013)



Sources: OECD, NATIXIS.

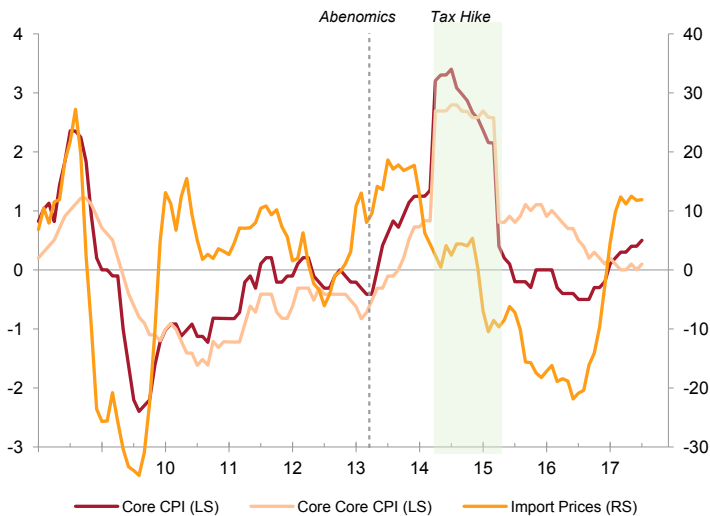
The first two 'arrows' of Abenomics lose strength

Although the implementation of the third 'arrow' of Abenomics is essential to improve the economy's long-term prospects, it will have adverse effect on the economy through job losses, especially in the short term. Hence, the Bank of Japan and the government should ideally have plenty of ammunition to counterbalance these negative effects. However, in reality, the first two 'arrows' of Abenomics are losing strength, which arguably makes it even more difficult to implement important structural reforms.

After launching the QQE in April 2013 to achieve the 2% inflation target in two years, the Bank of Japan is still far behind, with core CPI at +0.5% YoY in July (see Chart 15). As the Bank of Japan trebled its

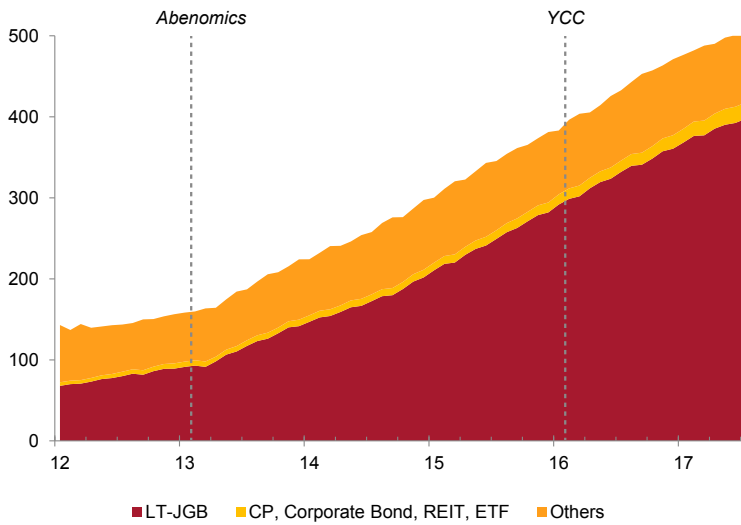
balance sheet through a massive Japanese Government Bond (JGB) purchase (see Chart 16), it became the largest holder with a share of outstanding JGBs of 39.5% in the first quarter of 2017. As a consequence, market liquidity has dried up (see Chart 17), providing limited scope for additional JGB purchases to meet the inflation target. With these developments, in September 2016 the Bank of Japan switched its operational target from the quantity of money through asset purchases to 10-year JGB yields at 0% under Yield Curve Control (YCC). However, because long-term bond yields are highly influenced by global market developments (see Chart 18), the Bank of Japan will have less control over its monetary policy as the Fed normalises. If the Bank of Japan lets the JGB yield deviate from the 0% target once again without a clear explanation, its credibility could be further penalised.

Chart 15. Japan: inflation (YoY, %)



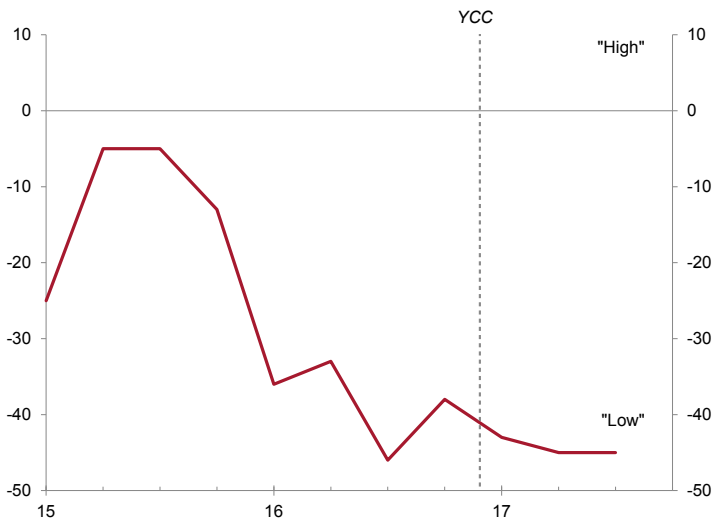
Sources: Datastream, NATIXIS.

Chart 16. Japan: BoJ balance sheet (JPY, tr)



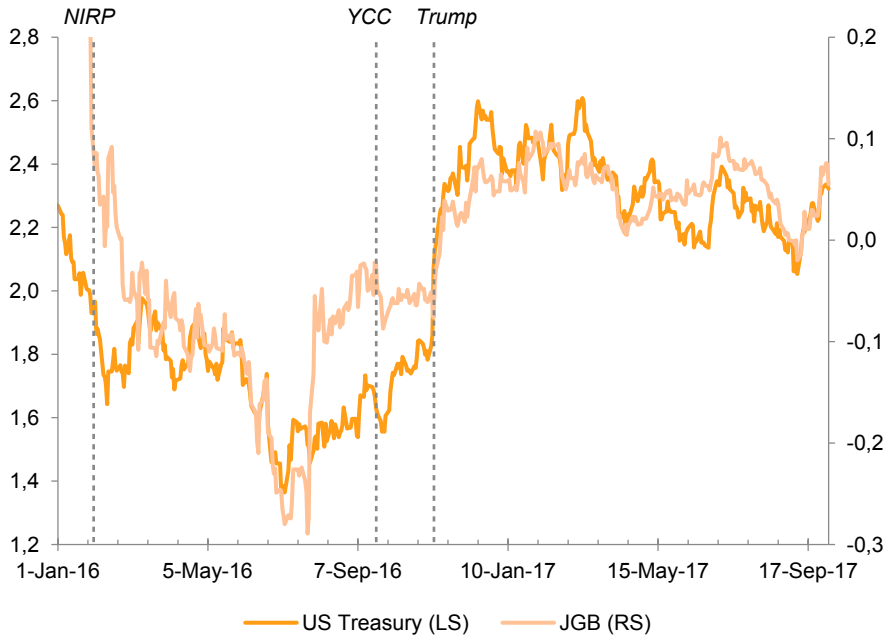
Sources: Datastream, NATIXIS.

Chart 17. Japan: JGB Market Functioning DI



Sources: BoJ, NATIXIS.

Chart 18. Government Bond Yield (10 Year, %)

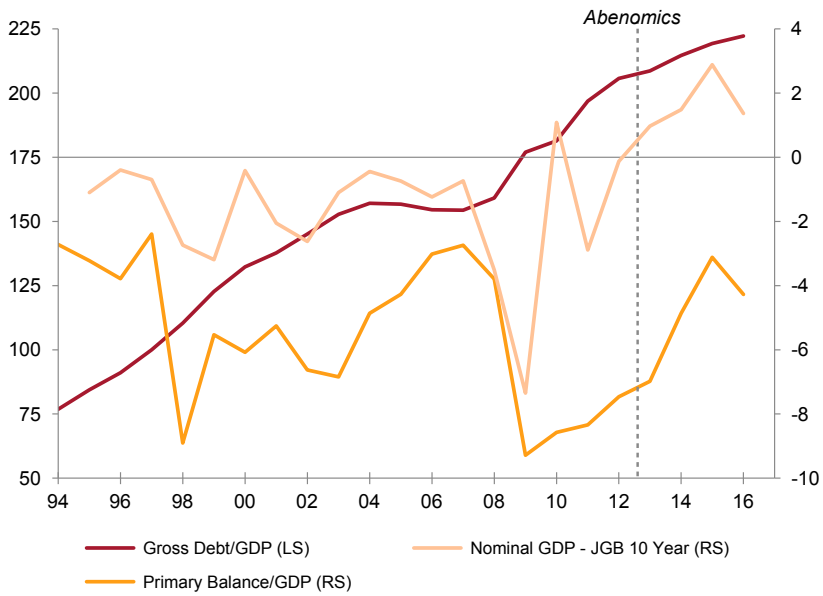


Sources: Datastream, NATIXIS.

Fiscal manoeuvrability has also become increasingly limited. While Japan already has the largest debt level among developed economies, its fiscal situation is hardly improving. Although the positive difference between economic growth and bond yield is a constructive development, the large deficit on the primary balance, at -4.3% of GDP in 2016, makes debt stability challenging (see Chart 19). In fact, the fiscal situation

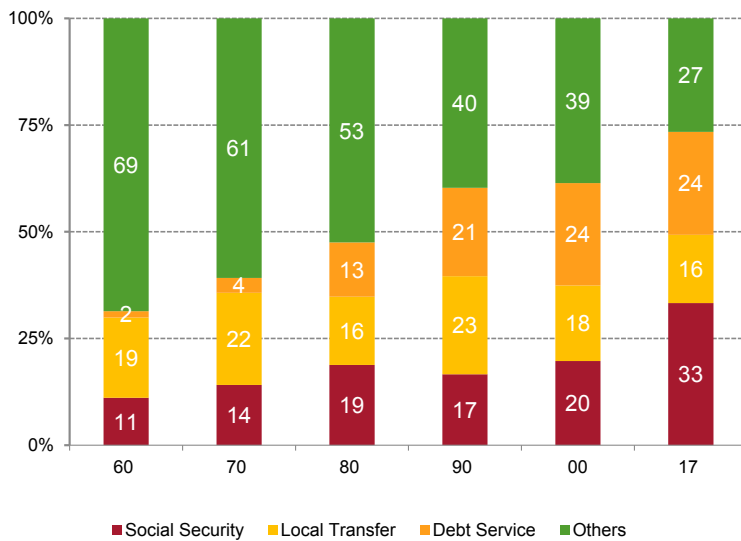
will deteriorate further, as social security expenditure, which already made up 33% of the total budget (see Chart 20), will continue to increase by around JPY1 trillion (1% of total expenditure) per year on the back of an aging population. With fiscal budget constraint tightening every year, the government will face serious challenges to organise a large stimulus package to support the economy.

Chart 19. Japan: fiscal position (%)



Sources: Datastream, NATIXIS.

Chart 20. Japan: fiscal expenditure (FY, Share, %)



Sources: MoF, NATIXIS.

Conclusion

Is Japan really back?

Abenomics has arguably had some success. The economy has recently surprised on the upside, with GDP growth expanding for the sixth consecutive quarter and the unemployment rate falling to the lowest level since the early 1990s. The pick-up in tourism is also a good example of a bright spot. In addition to these positive economic developments, Abe's nationalism at a time of extreme tension with North Korea has helped him win the Lower House election on 22 October.

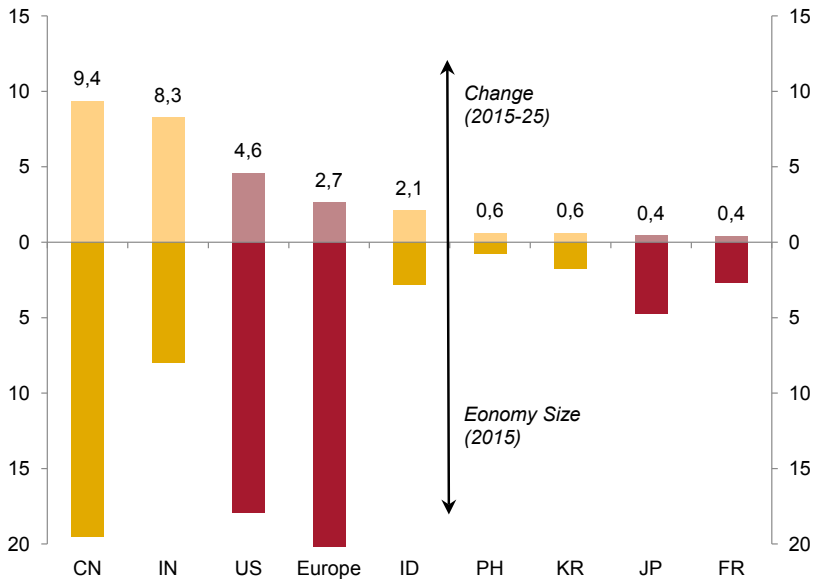
However, the ongoing economic uptrend is clearly cyclical, supported by fiscal stimulus and the pickup in the global economy. Even if Japan achieves the goal of doubling the number of overseas visitors, the impact on the economy will still be negligible in relation to the size of the Japanese economy.

The flipside of these developments is stagnant private domestic demand, which

is a bottleneck for sustainable economic recovery. Structural reforms in the labour market and deregulation, the third 'arrow' of Abenomics, have been held back, limiting improvements in the potential growth rate. While structural reforms could initially have adverse effects such as job losses, the Bank of Japan and the government are depleting their resources to counterbalance these negative effects. Therefore, meaningful implementation of the third 'arrow' has become even more unlikely.

Abe advocated the success of Abenomics during the election campaign. However, without meaningful structural reform, the Japanese economy will continue to be highly sensitive to global economic developments and the long-term outlook is less upbeat. While Abe may claim that 'Japan is back', the country's contribution to global economic growth is expected to become less significant, smaller than that of its neighbouring Asian economies (see Chart 21).

Chart 21. Contribution to world growth (USD tr)



Source: NATIXIS.

References

International Monetary Fund (2017), '2017 Article IV Consultation – Press Release; Staff Report; and Statement by the Executive Director for Japan', IMF Country Report nr 17/242, July, <https://www.imf.org/en/Publications/CR/Issues/2017/07/31/Japan-2017-Article-IV-Consultation-Press-Release-Staff-Report-and-Statement-by-the-Executive-45149>.

International Monetary Fund (2017), 'Why Isn't Private Investment Higher in Japan?', IMF Country Report nr 17/243, July, <https://www.imf.org/~media/Files/Publications/CR/2017/cr17243.ashx>

The foreign policy of Xi Jinping after the 19th Congress: China strives for a central role on the world stage

Mario Esteban

At the recent 19th Congress of the Communist Party of China, Xi Jinping expounded upon the central features of Chinese foreign policy to be followed over the next five years.

Summary

Over the coming five years Xi Jinping will undertake a more assertive foreign policy aimed at increasing Chinese influence on global governance and within its region. China's growing surge positions it as a global power that can serve as a model for other countries and as a leader in the effort to guarantee global public goods. The 'low profile' foreign policy, designed a quarter of a century ago by Deng Xiaoping, is being left behind for a new road map designed to turn China into a moderately wealthy society by 2020, a developed country by 2035 and a first-rate national power with a world class military by 2050.

Analysis

In the wake of the 19th Congress of the Communist Party of China (CPC), a number of signs indicate that over the next five years Xi Jinping will pursue a foreign policy that intensifies the lines of action defined during his first term (2012-17) and takes advantage of the opportunities opened up by the government of Donald Trump.

Xi's report to the 19th National Congress of the CPC was particularly clarifying. Based on this document, we can expect Xi to follow a more assertive foreign policy during his second term, conceived to expand China's influence in the context of global governance, and within its region. No Chinese leader –at least not since China began to suffer the pressures of the colonial powers in the mid-19th century– has demonstrated Xi's confidence in the role that Beijing could fulfil within the international community. Indeed, Xi made explicit during the inauguration of the 19th Congress of the

CPC that China could be a model for other countries, including in political terms.

This confidence stems from the spectacular growth of the capacities of the People's Republic of China (PRC) in a range of fields which have augmented its economic, military and soft power. As a result, what happens today in China has an enormous impact on other countries. It is enough to recall that China is the largest national emitter of greenhouse gases and that the fluctuations of its stock market affect all others.

In other words, widespread internal transformation has unleashed China on an ascendant path within the international community, facilitated by the relative decline of traditional powers. Such transformations have made the low-profile foreign policy of Deng Xiaoping obsolete after a quarter of a century as the PRC's guiding external strategy.

The foreign policy of Xi during his first term

Although Xi's foreign policy during his first term as leader of the CPC did not represent a total break with the central foreign policy principles of the PRC during the reformist period, it did distance itself substantially from the low-profile strategy established by Deng Xiaoping by defining a more active role for China within the international community. As in other policy areas, Xi Jinping has demonstrated more leadership capacity in foreign policy than his two immediate predecessors (Jiang Zemin and Hu Jintao),

as he has catalysed a diplomatic shift of unprecedented dimensions, at least since the times of Deng.

The implications of Xi's thinking on Chinese foreign policy are better understood if one analyses the Report of the 18th National Congress of the CPC, along with his book *The Governance and Administration of China*. In these texts, references to continuity combine with those to innovation. Among the former are: (1) the need for a peaceful international context and an open international economic order for China to continue deepening its economic reforms and development; (2) the firm defence of the sovereignty and territorial integrity of China; (3) support for a more just and inclusive international order within the existing structures of current international institutions; (4) a preference for diplomatic solutions over military approaches to international disputes; (5) the promotion of interstate relations based on respect and mutual benefit; (6) the opposition to hegemony, expansionism and 'belligerent' international relations; and (7) a hands-off approach to the internal affairs of other states.

The innovative elements of Xi's foreign policy can be summarised by two concepts devised during his first term: 'great-power diplomacy with Chinese characteristics' (*zhongguo tese daguo waijiao*) and a 'new model for great power relations' (*xinxing daguo guangxi*). Great-power diplomacy implies a recognition of China by the international community not as a typically

developing country but rather as a great power ready to assume the corresponding responsibilities. Such potential Chinese contributions are typically framed within the context of the UN, which plays a central role in the overcoming of the international community's essential challenges, including terrorism, climate change and cybersecurity.

In any event, the report emphasises that China will never seek hegemony, or any kind of benefit at the expense of another state. Along this line, Beijing proposes a new form of relations between the great powers, one based on respect, equality and mutual benefit, instead of on hegemonism and confrontation, and on association as opposed to alliances. This type of relations between great powers implies that each recognise the fundamental national interests of the others. In China's case this is made concrete by its objective to achieve socioeconomic development peacefully, much like the traditional powers when they firmly defend their sovereignty, territorial integrity and security. As such, the slogan which typically expressed the low-profile foreign policy of Deng Xiaoping, *tao guang yang hui*, has been replaced by *fen fa you wei* (to strive for success).

These principles have made foreign policy more proactive and assertive than that of Xi's predecessors, giving rise to different developments with an ambivalent impact on some countries, and new opportunities (or greater risk of conflict) for others. On the one hand, Xi's foreign policy embraces the vision of neoliberal institutionalism

that has remained a constant in Chinese foreign policy since the Cold War. His vision emphasises that we live in a globalised and interdependent world where the large potential for establishing relations of mutually-beneficial cooperation make it obsolete to view international relations as a zero-sum game. In this respect, Xi's foreign policy is inspired by Hu Jintao's theory of peaceful rise, and places even more emphasis on the high level of interdependence most countries have with each other. Because no country can alone overcome its increasingly global challenges, cooperation between states is indispensable, and to build 'a community of shared destiny for humanity' (*renlei mingyun gongtongti*) becomes essential. In such a process, China presents itself as willing to take on larger responsibilities in the promotion and articulation of such cooperation. On the other hand, references to the 'national interests of China' and to its 'core interests' have proliferated. This could either encourage or limit Beijing's cooperation with other countries. This emphasis on the interests of China is translating into a more assertive foreign policy, especially with regard to the territorial disputes with its neighbours in the South and East China Seas.

With respect to this more cooperative policy, Chinese leaders are increasingly conscious that it is important for the country to enjoy a positive image abroad. For this reason, diplomatic and propaganda efforts have been redoubled to transmit the message that China is not a threat. The arguments are already well known: the commitment to



During Xi's first term as the leader of the CPC, China also began to make a substantial contribution to UN peace-keeping missions.

diplomacy as the best route for resolving conflicts, together with free international trade and tolerance for the models of sociopolitical organisation of other countries. However, some concrete actions taken by Beijing have been somewhat more innovative than this rhetoric suggests.

In the past, China has been criticised time and again for taking advantage of the current international order without assuming the responsibility that it should exercise given its capacities. However, it is clear that under Xi Jinping's leadership China has intensified its commitment to behave as a responsible actor within the international community and to support global public goods, such as environmental protection and the maintenance of peace.

In mid-2014 China and the US announced a joint accord to cooperate in the fight against climate change. For the first time, China committed itself to cap and then reduce the total volume of its GHG emissions (by 2030 at the latest) and to increase the share of clean energy from less than 10% to at least

20% of total national energy consumption. In this way, China established a precedent for other developing countries which until then had remained reticent or even hostile towards the idea of reducing emissions. China's change of position was crucial to reaching of an agreement at the Paris Climate Change Summit.

During Xi's first term as the leader of the CPC, China also began to make a substantial contribution to UN peace-keeping missions. Between 2013 and 2017 the number of Chinese 'blue berets' deployed on UN missions rose from 1,900 to 2,800, making China the largest troop contributor of the five permanent members of the Security Council. In addition, China has modified the profile of its 'blue berets' and now also may include combat troops. During the same years, China's budget contribution to these missions rose from 6.5% to 10.2% of the total, making it the second-largest financial contributor.

Furthermore, China is making an intense effort to present itself as a country that

offers development opportunities to other countries, especially in its own region. On the one hand, Chinese public diplomacy disseminates much information on the role of Chinese international trade and investment; it is not for nothing that China is now the leading export market for 32 countries. On the other hand, Beijing is also leading concrete initiatives such as the Asian Infrastructure Investment Bank (AIIB) and the new silk road, officially known as the One Belt and One Road Initiative. With these projects Xi is attempting, among other things, to demonstrate that China is actively contributing to the economic development of other countries and dealing head-on with one of Asia's greatest challenges: the lack of infrastructure. The financial requirements of needed infrastructure are of such magnitude –some US\$750 billion a year, according to the Asian Development Bank (ADB)– that even the ADB (which loans some US\$14 billion annually) sees the creation of the AIIB as a positive development, and has come to agreements with it to co-finance projects. The expectations for this new development institution are high enough that more than 50 countries joined as founding members –despite US opposition–. Among them are some of Washington's traditional allies, such as the UK, Australia and South Korea.

On the other hand, the abandonment of Deng's low-profile foreign policy has also led to concern outside China. Especially alarming has been the greater propensity during Xi's first term to act unilaterally to modify the status quo in various territorial and maritime disputes that Beijing has

opened with some of its neighbours. Backed by the growing capabilities of the People's Liberation Army, Xi has been increasingly inclined to impose the Chinese position in disputes which are highly controversial within the international community, and without taking into account the positions of others.

The two clearest examples are found in the South China and East China Seas. The number of Chinese aircraft and ship incursions into these disputed areas increased considerably during the first years of Xi's government. In November 2013, China also established an 'air defence identification zone' in the East China Sea and is planning to do the same over the artificial islands it is constructing in the disputed waters of the South China Sea.

The air defence identification zone established by China extends in part over the Senkaku Islands –also known as Diaoyu in China and Diaoyutai in Taiwan–, the sovereignty of which is contested by Japan, the PRC and the Republic of China. Particularly destabilising is the fact that this Chinese air defence identification zone partially overlaps with others previously established by Japan, South Korea and Taiwan. China now requires all aircraft passing through this zone to have previously informed the pertinent Chinese authorities, even if their destination is not China. In the South China Sea, a similar scenario exists. In 2013 Beijing published an official map which added an additional marker to the part of the sea that China claims; at the end of that year China began to build artificial islands

on numerous reefs that it controls in the area. Since then, China has reclaimed more than 13 square kilometres from the sea and constructed significant infrastructure –some of military use–, contravening the Declaration of Conduct in the South China Sea signed by China and the countries of the Association of Southeast Asian Nations in 2002.

The foreign policy of China after the 19th Congress of the CPC

The report presented by Xi Jinping during the 19th Congress of the CPC, along with later declarations by high party officials and many articles in the official Chinese press, all make clear that the plan for the next five years is to maintain continuity with the foreign policy of Xi's first term. This foreign policy is focused on materialising what Xi has called 'the Chinese dream', which would –as the recent party congress reminds us– turn China into a moderately wealthy society by 2020, a developed country by 2035 and a first-rate national power with a world class military by 2050.

Given the evolution of Chinese foreign policy since the election of Donald Trump as President of the US, and in light of the recent party congress, it is likely that Chinese diplomacy will continue to focus on taking advantage of the opportunities that Trump generates to augment its international influence, particularly in its own region. Such continuity is logical given the positive balance accorded by the regime to the more assertive foreign policy, with its strong cooperative dimension, undertaken by Xi in recent years. This is illustrated by the way

in which Beijing has managed to combine a substantial increase in its presence and operational capacity in the South China Sea, through the construction of artificial islands, with a tightening of relations with the majority of the countries of South-East Asia, thanks to the substantial commercial and financial links that it is deepening with the One Belt and One Road Initiative.

Donald Trump's arrival to power has produced a deterioration in the international image of the US. China is mobilising all of the instruments of foreign policy to occupy the symbolic space which Washington has lost, especially in two domains: as the guarantor of global public goods and as a reliable and responsible partner in East Asia. In his principal foreign-policy addresses to date this year, Xi has repeatedly emphasised, if with few specifics, China's commitment to the maintenance of global public goods and, in more detail, to free trade and the fight against climate change. This movement forward by China contrasts, at least implicitly, with the weaker commitment of the US in these areas. For example, in his report to the 19th National Congress of the CPC, Xi Jinping reaffirmed China's commitment to free trade and the defence of foreign investor interests, highlighted its leadership in international cooperation on climate change and criticised those countries adopting isolationism.

This suggests China will further develop, during the coming five years, a rhetoric which presents itself as a responsible power committed to the defence of global



China's efforts to increase its international profile are especially notable in East Asia.

public goods, and engaged in concrete actions in those areas which coincide with Chinese domestic policy priorities (such as the promotion of exports and environmental protection). This vision is pushed even more explicitly through other instruments of Chinese public diplomacy, such as foreign-language media, in which the 'the community of shared destiny for humanity', multilateralism and the promotion of economic and cultural exchange through the One Belt and One Road Initiative –all of which China now promotes– is sharply contrasted with the 'America First' unilateralism and economic and cultural protectionism embodied by Trump.

Furthermore, in this effort to position itself as a normative power, China is not only disseminating values which are already part of the liberal international order; it is also pushing, with increasing confidence, alternative values –such as a more relativist conception of human rights and a 'Westphalian' vision of sovereignty– which are much more opposed to the kinds of international interventions which Washington and its allies have engaged in since the end

of the Cold War. This growing confidence on the part of Chinese authorities to put forward its values reached a new peak at the recent National Congress of the CPC when Xi explicitly presented China as a possible model, even in political terms, for other countries that wish to deepen their socioeconomic development and maintain their independence: 'We are fully confident in our ability to maximise the strengths of the defining features of Chinese socialist democracy and to contribute to the political advancement of humanity'.

China's efforts to increase its international profile are especially notable in East Asia. Beijing can be expected to continue along this path, considering that the neighbourhood is the priority space of action for Xi Jinping's foreign policy. It is there that most of China's major geopolitical challenges are concentrated, and where Xi's ambitious foreign policy –the One Belt and One Road Initiative– is in its initial phase of implementation. China is increasing its influence in the region through a multifaceted strategy which highlights the deepening of commercial and financial ties with its

neighbours. While Donald Trump pulls the US out of the Trans-Pacific Partnership and sharpens his protectionist rhetoric, Xi Jinping is leading multilateral initiatives that facilitate free trade and promote connectivity in the region, including the Regional Comprehensive Economic Partnership, the One Belt and One Road Initiative and the Asian Infrastructure Investment Bank. In addition, China has significantly increased its foreign direct investment in many of its neighbouring countries and offers them substantial amounts of finance through bilateral channels. In South-East Asia not only does this now translate into substantial influence in bordering countries (which are relatively small and less developed, like Laos and Cambodia), but also since the end of 2016 such influence has extended to countries traditionally close to the US, such as the Philippines, Malaysia and Thailand, and even more recently, Singapore (which at the end of June reached an agreement with China to deepen their cooperation on the One Belt and One Road Initiative, along with its level of economic integration, both through a bilateral free trade agreement and within the Regional Comprehensive Economic Partnership).

With respect to Taiwan, Xi is disposed to negotiate with President Tsai Ing-wen, but only if she recognises the so-called Consensus of 1992 which, from the perspective of Beijing, implies the recognition of a single China, of which Taiwan forms only a part. Given that the

Taiwanese President is not willing to accept this principle –which a majority (56%) of the country supports, but which an immense majority (80%) of her voters reject– it is likely that Beijing will maintain moderate pressure on the island. In this process, Beijing will continue to use elements of economic pressure, such as adjusting the number of continental tourists visiting Taiwan, and reducing the diplomatic space available Taipei, which most likely will continue to see the number of countries maintaining diplomatic relations with it decline, along with its capacity to participate in international forums.

Conclusion

Together with the increasing questioning of globalisation by a number of traditional powers (but especially by the US under Trump), China's growing capacities and willingness, under Xi Jinping, to assume a greater leadership role within the international community are making Beijing's influence more forcefully felt all across the planet. This trajectory will continue during Xi's second term at the helm of the CPC, unless China suffers a profound domestic crisis which, at the moment, does not appear likely. In contrast to the solid consensus which exists with respect to this quantitative analysis, the impact of China's growing international influence is less clear when viewed through a qualitative lens. This is because the foreign policy of Xi Jinping combines a greater willingness to contribute to the defence and maintenance of global

public goods with a greater disposition to collaborate with actors in other countries to defend its own national interests more assertively.

These contradictions in Chinese foreign policy are the fruit of the dissonances between the two principal sources of legitimacy of the Beijing regime. At the end of the 1970s, Deng Xiaoping substituted revolutionary ideology –which had lost credibility even within the party leadership– with economic development as the central justification for the monopoly of the CPC on political power. After the repression of the Tiananmen movement, however, and in the midst of the crisis of international communism, this development emphasis was complemented with an intense nationalist indoctrination campaign.

From the early 1990s, Chinese leaders have cultivated both sources of legitimacy to underpin their popularity, much stronger now than it was then. This feeds two logics of action in foreign policy that can be contradictory. On the one hand, the economic development of China continues to be dependent on a peaceful international order and good relations with other states, especially the countries with which it

maintains close commercial and financial ties. On the other hand, the spreading of nationalism, together with growing Chinese capacities, only increases the number of voices demanding a firm Chinese position on the international crises that occasionally rock China's relationships with the world, especially with the US and those countries with which it maintains territorial disputes.

If we consider the way in which Xi Jinping is trying to take advantage of the opportunities that Donald Trump might present to China, then we can expect that in the coming five years the cooperative China will continue, in general, to impose itself upon the belligerent China. This could change if Xi Jinping opts for a confrontational nationalism to bolster his popularity –whether in response to a severe deterioration in the socioeconomic conditions in China or as a reaction to the attempts of other actors to change the status quo in sensitive scenarios like the Straits of Taiwan, the South and East China Seas, and the Korean peninsula–. Therefore, the most likely trajectory until 2022 will be one of an assertive foreign policy grounded in cooperation, but also one increasingly less timid with respect to entering a conflict to defend its interests.

The potential impact of the Catalan crisis on the Spanish economy

William Chislett

The crisis in Catalonia, sparked by the regional government's illegal proclamation of an independent state last month, is already exacting a toll on the Catalan economy, and threatens to seriously weaken the wider Spanish economy if the situation is prolonged.

The region plays a key role in the economy. Its GDP is slightly larger than Portugal's and it generates one quarter of Spain's exports. The most notable impact since the Catalan parliament declared independence on 27 October, in a disputed vote declared illegal by Spain's Constitutional Court, has been the exodus of companies from Catalonia, which quickly turned into a stampede. More than 2,200 companies have located their legal headquarters in other parts of Spain. Tourism (Catalonia received 18 million of Spain's 75.3 million tourists last year) and consumption have also taken a hit.

The Bank of Spain warned earlier this month that the economy could lose between 0.3 and 2.5 points of GDP in two years (2018-19), depending on how long the crisis lasts and its impact on consumption, investment, employment and financing.

Under its benign scenario, the worst of the uncertainty would end after the snap election on 21 December, called by the central government under its activation of direct rule of Catalonia following the independence declaration. The accumulated cost to the economy would be 0.3 points of GDP or around €3 billion.

The Bank of Spain does not say this, but this scenario assumes that the anti-secessionist parties –the conservative Popular Party, which governs Spain, the Socialists and the centrist Ciudadanos– could win more seats than the pro-independence parties, an unholy alliance of conservative nationalists (PDeCAT), the more rabidly secessionist Republic Left of Catalonia and the anti-capitalist far-left CUP.

Catalonia accounts for one-fifth of Spain's economy

Share of Spain's total gross domestic product, by region



Note: GDP shares are nominal estimates for 2016, in euros.
Source: Pew Research Center

In the worst-case scenario, following a victory by the pro-independence bloc and a continued stand-off with Madrid, up to 60% of the projected growth for 2018 and 2019 could evaporate. A lot is riding on this election.

The pro-independence parties won 72 of the 135 seats in the 2015 election on 47.8% of the vote. Recent polls show these parties narrowly gaining control of the

parliament again, but Madrid is hoping that the anti-secessionist parties will galvanise the increasingly vociferous 'silent majority' against independence into voting on a larger scale than previously.

The Bank of Spain is currently holding to its GDP growth forecasts of 3.1% this year, 2.5% in 2018 and 2.2% in 2019. Luis de Guindos, the Economy Minister, has already lowered growth from 2.7% to 2.3% next year.



The Bank of Spain is careful to emphasise that its scenarios are hypothetical and depend on a set of assumptions, and should not be construed as economic growth forecasts.

'A potential heightening, or prolongation, of the political situation might adversely impact the economic outlook and financial stability in Spain', says the Bank of Spain's report. 'Greater uncertainty might dent economic agents' confidence and thereby affect their spending and investment decisions, subsequently exerting a negative impact on economic activity and employment'. The report also underscores 'the political tension in Catalonia and its potential repercussions for funding conditions on the capital markets and for the Spanish economy as a whole'.

The Bank of Spain is careful to emphasise that its scenarios are hypothetical and depend on a set of assumptions, and should not be construed as economic growth forecasts. 'They serve to evidence the significant economic risks and costs of the situation caused by the independence initiatives in Catalonia'.

The companies that have voted with their feet include CaixaBank, Spain's third-largest bank, the bank Sabadell and Codorníu, the cava producer. CaixaBank, the main

financial institution in Catalonia, has played a major role in the region's economy and as a sponsor of cultural and social programmes through its foundation. It has close to 40% of the total deposits in Catalonia and Sabadell 15%. Both banks have also moved their tax residence.

These two banks, in particular, moved their legal, though not corporate, headquarters in order to protect the interests of depositors and shore up confidence. The banks need to remain within the euro zone to maintain regulatory continuity and in order to continue to access the European Central Bank's liquidity mechanism –which would not be the case if Catalonia ever became an independent country–. It would have to re-apply for membership and would only need one EU country to veto it (such as Spain, obviously) and membership would be scuttled.

The banks' move, followed by branch managers taking to the phone to reassure customers that their investments were safe, had the desired effect and reversed to some

extent a run on deposits. The big banks Santander and BBVA were not affected (they benefited from the run) as their legal domiciles are not in Catalonia.

Similarly, the shares of both banks took a knock on 4 October, three days after the illegal referendum on Catalan independence, when 90% of the 2.3 million that voted were in favour of secession. Sabadell's share price fell 5.69% and CaixaBank's 4.96%. The Ibex-35, the benchmark index of the Madrid Stock Exchange, fell 2.85%, the largest one-day fall since the UK decision in June 2016 to leave the EU, to below 10,000 for the first time in some six months and far from this year's peak of 11,250 reached in May. By 7 November the index had recovered to 10,230.

Six of the companies that have relocated form part of the Ibex-35. Multinationals such as Volkswagen, which owns the Seat plant near Barcelona making 2,000 cars a day, are keeping a close watch on the situation.

In what could be a pointer for the future, until the uncertainty ends, Catalonia was the region whose number of registered unemployed increased the most in October (+14,698), its largest rise since the same month of 2008. Its month-on-month growth in the unemployed of 3.67% was twice the rate for the whole of Spain.

Spain has gone through a lot since the 2008 crisis to restore and consolidate growth, and it would be a tragedy if this evaporated because of the actions of hotheads.

España-Portugal: por una visión común en el G-20*

Andrés Ortega

España y Portugal deben coordinarse para impulsar cuestiones de interés común en el G20.

Resumen

Uno de los grandes retos es constituir desde el G20 algunos de los grandes aspectos de la gobernanza global en varios terrenos. España, “invitado permanente” en el dicho foro, y Portugal tienen ambos una creciente importancia estratégica al estar situados en la encrucijada entre Norte-Sur, Occidente-islam, Europa-América e incluso hacia Asia, con desafíos comunes como la gestión de los flujos migratorios y el terrorismo transnacional. El *Brexit* hace esta cooperación entre Madrid y Lisboa aún más importante de cara a una reunión en la que los británicos dejarán de representar a una parte de la UE. En este ARI se proponen cuestiones en las que España y Portugal deberían coordinarse para impulsar cuestiones de interés común en el G20.

Análisis

España es “invitado permanente” en el G20, tanto en las reuniones ministeriales

como en las cumbres anuales. Tiene este estatus como adquirido. Dada la nutrida presencia europea y el mayor peso de algunas economías emergentes, tendrá que defender dicho estatus para asegurar su consolidación.

Uno de los grandes retos es constituir desde el G20 algunos de los grandes aspectos de la necesaria agenda global, de la gobernanza global en varios terrenos. La labor del G20, como se ha visto en la cumbre de Hamburgo en julio de 2017, se ve enfrentada a una nueva dificultad con la actitud de la Administración Trump en EEUU ante algunos temas cruciales de la gobernanza global, como su rechazo al Acuerdo de París sobre el Cambio Climático y su actitud pro-proteccionista en materia de comercio internacional.

Desde la cumbre de San Petersburgo en 2013 la agenda del G20 ha ido más allá de la economía. Pero aunque su agenda se amplíe ante problemas de creciente alcance global, el G-20 debe mantener su foco en el terreno económico y social. Una excesiva dispersión puede restarle efectividad.

*Esta publicación se enmarca en un proyecto conjunto del Real Instituto Elcano y el *Instituto Português de Relações Internacionais* (IPRI) para elaborar un Informe sobre las relaciones bilaterales entre España y Portugal.

España y Portugal tienen ambos una creciente importancia estratégica al estar situados en la encrucijada entre Norte-Sur, Occidente-islam, Europa-América e incluso hacia Asia, con desafíos comunes como la gestión de los flujos migratorios y el terrorismo transnacional. El *Brexit*, la salida del Reino Unido de la UE decidida en referéndum, hace esta cooperación entre Madrid y Lisboa aún más importante en la Unión y de cara a un G20 en el que los británicos dejarán de representar a una parte de la UE.

El hecho de que la Presidencia del G20 pase ahora a Argentina –que se está coordinando no sólo con Alemania, sino también con Brasil y México– lleva una dimensión iberoamericana a esta formación, a la que también España –y coordinándose con Portugal– pueden aportar *inputs*.

España y Portugal deben coordinarse para impulsar cuestiones de interés común en el G20. Se proponen aquí las siguientes: (1) impulsar el multilateralismo e integrar organizaciones internacionales; (2) la coordinación económica; (3) evitar la desglobalización y el proteccionismo; (4) evitar la des-globalización y el proteccionismo; (5) impulsar intereses compartidos en el Mediterráneo (Magreb y África Sahariana); (6) luchar contra la evasión y elusión fiscal; (7) la energía; (8) luchar contra el cambio climático; (9) coordinar ante los Objetivos de Desarrollo Sostenible; (10) cuestiones migratorias y de refugiados; y (11) cuestiones de seguridad.

1. Impulsar el multilateralismo e integrar organizaciones internacionales

Ambos países impulsan el multilateralismo y el Estado de Derecho (*rule of law*), aunque la vida internacional desde hace años viene produciendo pocos Tratados internacionales de alcance. El último importante fue el Estatuto de Roma de la Corte Penal Internacional en 1988 y la Convención de 1997 sobre la Prohibición de Minas Antipersonas. Las grandes potencias son poco proclives a nuevos grandes tratados. No así la UE.

A España y a Portugal les interesa reforzar las relaciones entre el G20 e instituciones internacionales como el Fondo Monetario Internacional (incluyendo sus comités especializados en el ámbito monetario-financiero y de desarrollo), el Banco Mundial, la Organización Mundial del Comercio (OMC) e incluso la OCDE, en la que están ambos países. Todas ellas, desde 2009, asisten a las ministeriales y cumbres del G20, y, de hecho, sus informes muy a menudo sirven de base para los debates del grupo, aunque convendría impulsar una cierta armonización de sus *inputs*. También el G20 es un foro central, aunque informal, para debatir la reforma de estas instituciones a fin de lograr que resulten más inclusivas, pues de otro modo empezarán a establecerse otras paralelas impulsadas por economías emergentes, esencialmente chinas, como el Banco Asiático de Inversión en Infraestructuras, u otros organismos financieros de los BRICS u otras formaciones.

2. La coordinación económica

El G20 jugó un papel muy destacado en la coordinación de las políticas económicas cuando se planteó un impulso keynesiano coordinado tras la crisis de septiembre de 2008. Pero después, en la primavera de 2010, los intereses de sus miembros empezaron a divergir, esencialmente entre una Alemania que impuso una política de austeridad en la Eurozona, a diferencia de EEUU o China.

La política monetaria ya ha dado de sí mucho, por lo que hay que impulsar entre ambos países otros instrumentos que permitan más alcance y eficacia a lo que debe ser una mayor ambición económica del G20.

En la situación actual, a España y a Portugal, si bien manteniendo el principio y la práctica de la estabilidad macroeconómica, les interesa flexibilizar la política de austeridad, a comenzar en la Eurozona, y llevar esta postura al G20 con medidas concretas y no simplemente grandes declaraciones sobre el relanzamiento de la economía.

La presencia española en el *Financial Stability Board* es otro factor positivo que se puede utilizar en esta dirección.

Una de las prioridades de la Presidencia alemana del G20, en parte recogida en el comunicado final de Hamburgo,¹ es lograr unas economías con mayor resiliencia y que impulsen la cooperación público-privada,

que también interesan a España y Portugal, por lo que deberían coordinarse también en este ámbito.

3. Evitar la des-globalización y el proteccionismo

También en el terreno comercial, España y Portugal se deben coordinar como países con economías profundamente interrelacionadas y abiertas. Ante el abandono de la Asociación Transatlántica de Comercio e Inversiones (TTIP) por EEUU, España y Portugal deben contribuir a mantener esa llama viva y a potenciar la dimensión global que representa la OMC. Las reglas de comercio e inversiones son importantes para ambos países y deben recibir también un apoyo en el G20. Se trata de contribuir a frenar la des-globalización comercial y de inversiones en capital, pero a la vez a domar la globalización para maximizar sus beneficios y minimizar sus efectos negativos para ambos países y sociedades, sobre todo, sus clases medias y trabajadoras.

Al pertenecer ambos al euro, los dos países deben combatir todos los intentos de devaluaciones competitivas, que han redoblado en el caso de la libra esterlina y el yuan-renminbi, para lo que el G20 puede ser una plataforma útil para plantear la cuestión.

4. Luchar contra la evasión y elusión fiscal

En esta perspectiva, es indispensable que los Estados recuperen una capacidad de recaudación fiscal que han perdido ante la

¹ <https://www.g20.org/gipfeldokumente/G20-leaders-declaration.pdf>.

competencia fiscal y los paraísos fiscales, con unas empresas que crecen en tamaño y que no pagan los impuestos debidos en ninguna parte, o buscan donde pagar los menos posibles. Junto a la cuestión de la evasión fiscal, la de la elusión fiscal es decisiva, y una coordinación entre España y Portugal en este terreno, que España pudiera trasladar al G20, va en interés de ambos.

Esta cuestión ha entrado en el G20, y ha sido una de las prioridades de la Presidencia alemana. Construyendo sobre la labor de los ministros, el comunicado de Hamburgo dedica un apartado a la cooperación internacional y en transparencia financiera. El G20 sigue abogando por la aplicación del paquete *Base Erosion and Profit Shifting* (BEPS). El G20 ha venido apoyando la creación de un sistema fiscal internacional justo y moderno y los esfuerzos de la OCDE –organización donde coinciden España y Portugal– en este sentido, y la plataforma al respecto que están desarrollando conjuntamente esa organización, el Fondo Monetario Internacional, Naciones Unidas y otras instituciones.

Hay que aprovechar que el mundo en general empieza a tener un grave problema de recaudación fiscal y que a los miembros del G20 les preocupe la elusión fiscal. No es lo mismo que la evasión fiscal, respecto a la cual el Grupo ha reconocido, y sigue haciéndolo, “el significativo impacto de los flujos financieros ilícitos² en todas nuestras economías”.

No es un tema que afecte solamente a las economías más avanzadas, sino que ahora las menos desarrolladas o emergentes se están dando cuenta de que también es su problema. Y algunos de estos países interesan especialmente a España y Portugal. De hecho, las economías emergentes o en desarrollo, que se quejaban de estar al margen, han sido invitadas a conversaciones sobre las reformas impositivas globales.

5. Impulsar intereses compartidos en el Mediterráneo (Magreb y África Sahariana)

Áreas geográficas de gran interés –de seguridad, económico, energético y de relaciones humanas– para ambos países son el Norte de África y el África Subsahariana, que no están representadas en el G20. El único país árabe es Arabia Saudí, y el único africano la República Sudafricana, aunque también suele invitarse a las cumbres al presidente de turno de la Unión Africana (actualmente Idriss Déby, de Chad, hasta enero de 2017) y al del Nuevo Partenariado para el Desarrollo de África (*New Partnership for Africa's Development*, NEPAD, actualmente Macky Sall, presidente de Senegal).

El G20 ha lanzado en Hamburgo un Partenariado con África³ que puede ser prometedor y que interesará a España y Portugal. Además, el Proceso de Barcelona, rebautizado Unión por el Mediterráneo, languidece, y se podría impulsar su reflotamiento también desde fuera de la UE y vincularlo al G20.

2 <https://blog.realinstitutoelcano.org/g20-menos-erosion-fiscal-mas-desarrollo/>.

3 https://www.bmz.de/de/zentrales_downloadarchiv/g20/2017_03_Fact_Sheet_G20_Africa_Partnership.pdf.

España –tras iniciativas conjuntas con Portugal– podría ser uno de los países que trasladaran al G20 las preocupaciones de estos países y propusiera iniciativas que les interesaran, especialmente en el terreno de las grandes infraestructuras. Pueden servir de puente. Esto también se podría hacer en el terreno de las remesas de emigrantes.

6. Grandes infraestructuras

La conectividad, no sólo la digital, es esencial en nuestros días. Faltan grandes infraestructuras regionales (mediterráneo, América Latina, África y la nueva ruta de la seda o *One Belt One Road*), entre otras, además de los soportes para la transmisión de grandes datos digitales, los grandes ejes terrestres –grandes autovías, vías ferroviarias e instalaciones portuarias– de cuya existencia se podrían beneficiar España y Portugal, y en cuya construcción podrían participar empresas de ambos países.

Es una cuestión a la que ha empezado a aludir el G20 desde la Presidencia australiana en 2014 y en la que han insistido las Presidencias chinas y alemana, que España debe impulsar en este contexto.

7. Energía

Dentro del apartado anterior, hay que incluir las grandes redes de energía para que la Península Ibérica deje de ser una “isla energética”, no sólo impulsando interconexiones de electricidad, gas y petróleo con Francia, sino también convirtiéndola en un *hub* para fuentes provenientes del Mediterráneo y el Golfo, de Rusia, y ahora de EEUU y Canadá. También

es un tema a plantear en el G20, que dedica más atención a la cuestión energética.

España y Portugal cuentan con un amplio desarrollo en energías renovables que han de impulsar y pueden servir de modelo para otras zonas del mundo.

8. Luchar contra el cambio climático

En España y Portugal crece la sensibilización por las cuestiones medioambientales. El G20 tiene un papel de coordinación en la aplicación de los acuerdos del COP21, que crece en importancia ante el rechazo por parte de EEUU del Acuerdo de París.

9. Coordinar ante los Objetivos de Desarrollo Sostenible

El G20 tiene un papel que cumplir al respecto, y en él, España, coordinándose con Portugal, tiene un papel que cumplir. El G20 está prestando cada vez más atención a esta cuestión del desarrollo y hay que impulsarla, sobre todo de cara a las regiones antes citadas (Mediterráneo y África Subsahariana).

Se deberá impulsar desde el G20 la lucha contra los riesgos sanitarios globales y contra las enfermedades propias de los países en vías de desarrollo, que empiezan a afectar de la mano de la globalización a los flujos humanos y de alimentos hacia las economías desarrolladas.

10. Cuestiones migratorias y de refugiados

Ya es un tema que ha llegado al G20 y que interesa directamente a España y Portugal. No es una cuestión típica en este marco,

aunque se ha empezado a introducir durante la Presidencia de China y se ha seguido con la de Alemania, centrándose no sólo en la gestión de los flujos sino en las causas que lo provocan (desigualdad, guerras, sequías, etc.).

11. Cuestiones de seguridad

El G20 crecientemente va a entrando en cuestiones de seguridad que afectan a todos, como el terrorismo yihadista. El G20 aprobó en Hamburgo una declaración sobre el terrorismo internacional,⁴ que compromete a una mayor colaboración entre todos los países miembros y participantes. Aunque no sea el mejor marco para luchar contra él, si es conveniente para intercambiar ideas y procedimientos, que interesan también a España y Portugal, cuya colaboración en materia antiterrorista puede plantearse como buen ejemplo.

Es también un foro en el que está presente Rusia, para abordar con ella cuestiones de seguridad.

Conclusión

Hay varias líneas de coordinación posibles entre Madrid y Lisboa. Primero, se propone la reunión del *sherpa* español y/o su segundo con funcionarios portugueses (Ministerio de Finanzas y Oficinas del Primer Ministro) de forma regular (una vez al semestre), con antelación suficiente a las cumbres del G20.

En segundo lugar, se propone que España y Portugal participen en reuniones de coordinación de cara al G20 con los países latinoamericanos miembros y con los africanos interesados. Podría abordarse parte de esta problemática en las Cumbres Iberoamericanas.

Por último, se propone realizar reuniones de organizaciones de la sociedad civil (OSC: jóvenes, mujeres, *think-tanks* y empresas) que sirvieran de *input* a las del T20, B20, etc., y de ahí al G20.

Otras fuentes utilizadas

Ortega, Andrés (2017), "España en el G20: estar y ser", ARI nº 12/2017, Real Instituto Elcano, 8/II/2017, http://www.realinstitutoelcano.org/wps/portal/rielcano_es/contenido?WCM_GLOBAL_CONTEXT=/elcano/elcano_es/zonas_es/ari11-2017-ortega-espana-g20-estar-ser.

Powell, Charles (2015), "How to strengthen the G20: Spain's Multilateral Perspective", en T20 China Kickoff Meeting: Towards an Innovative, Invigorated, Interconnected and Inclusive World Economy, Pekín.

Real Instituto Elcano (2009), "España ante el G-20: una propuesta estratégica sobre su inserción en la nueva gobernanza global", 31/III/2009, http://www.realinstitutoelcano.org/wps/portal/web/rielcano_es/contenido?WCM_GLOBAL_CONTEXT=/elcano/elcano_es/zonas_es/00033.

4 https://www.g20.org/Content/DE/_Anlagen/G7_G20/2017-g20-statement-antiterror-en.pdf?__blob=publicationFile&v=2.

El impulso franco-alemán a la defensa europea

Enrique Fojón

La reactivación de la defensa europea de los últimos meses no hubiera sido posible sin el impulso de Francia y Alemania, pero su materialización también precisa que ambos países sigan coincidiendo en sus intereses políticos, operativos e industriales.

Resumen

Francia y Alemania han sido, junto con el Reino Unido, las principales potencias militares europeas. Tradicionalmente, las tres se han concertado para preservar el carácter intergubernamental de la Política Común de Seguridad y Defensa (PCSD) y conciliar su desarrollo con sus políticas nacionales de defensa. Una vez que el Reino Unido decidió salir de la UE, los gobiernos de Francia y Alemania se movilizaron para compensar su partida con una mayor cooperación entre los demás Estados miembros.

Este ARI describe cómo el impulso franco-alemán ha estado detrás de las iniciativas

de reactivación de la defensa europea, desde la elaboración e implementación de la Estrategia Global de Política Exterior y de Seguridad de la UE a los programas de la Comisión para financiar la investigación y desarrollo de capacidades militares comunes. También describe cómo la sostenibilidad de su impulso depende de que se mantenga la coincidencia de sus intereses estratégicos, industriales y presupuestarios; coincidencia que se ha evidenciado en los últimos Consejos franco-alemanes a los que se hace referencia, pero que no se puede dar por garantizada en el futuro.

Análisis

La reactivación de la defensa europea se ha visto precedida de algunos acontecimientos singulares. Entre otros, las consecuencias negativas de la crisis económica de 2008 en los presupuestos de Defensa, la mencionada salida del Reino Unido de la UE, la inestabilidad geopolítica en la vecindad europea y la política de la Administración Trump hacia la OTAN y sus aliados europeos.

El impulso franco-alemán se puso en marcha tras el referéndum del *Brexit*, cuando los ministros de Exteriores francés y alemán, Jean-Marc Ayrault y Frank-Walter Steinmeier¹, invitaron a todos los Estados miembros a compartir una Unión de Seguridad en apoyo de la Política Común de Seguridad y Defensa (PCSD). La necesidad de responder al nuevo contexto estratégico ya se reflejó en el Libro Blanco francés de la Defensa y Seguridad Nacional de 2013 y, más acusadamente, en el Libro Blanco de la Seguridad alemana de julio de 2016², donde ya aparecen la mayoría de las iniciativas que Alemania y Francia iban a proponer a los Estados miembros de la UE. Ambos países se vieron en la necesidad de reforzar sus capacidades militares para responder a los desafíos estratégicos inmediatos y movilizar las capacidades colectivas de la OTAN y de la UE. En el marco atlántico, ambos países descartaron que la UE desarrollara una defensa al margen de la OTAN, tal y como recordó el presidente, François Hollande, durante la Cumbre de la Alianza Atlántica en Varsovia, en julio de 2016³. La sintonía franco-alemana fue decisiva tanto para revitalizar la colaboración entre la UE y la OTAN como para descartar la defensa territorial entre los objetivos de la reactivación. Mientras que Francia ha seguido afianzando su anclaje e influencia en la organización

atlántica, como lo demuestra la titularidad de un Mando Estratégico (*Allied Command Transformation*) de la OTAN, Alemania ha liderado la articulación de los aliados europeos en el flanco este (*Framework Nation Concept*).

En el Consejo Franco-Alemán de seguridad y defensa de abril de 2016, ambos países acordaron liderar el reforzamiento de la defensa europea, contribuir a la elaboración de la Estrategia Global, lanzar los programas de investigación y desarrollo de capacidades para consolidar la industria europea y potenciar la autonomía estratégica de la UE⁴. Esas prioridades se desarrollaron en el documento que los ministros de Defensa de ambos países presentaron a sus colegas en la reunión informal de Bratislava de septiembre⁵, tal y como anunciaron en el Libro Blanco de Seguridad alemán. La posterior "Declaración de Bratislava" de los 27 Estados miembros recogió esas prioridades en su hoja de ruta para materializar la Estrategia Global durante los meses siguientes.⁶

Al impulso franco-alemán hay que añadir la colaboración de la Comisión, que ha venido reivindicando un mayor protagonismo en la política de defensa europea, y no sólo en el ámbito industrial que entra dentro de sus competencias. Su presidente, Jean-Claude

1 Ministerio de Asuntos Exteriores de Alemania (2016), "A strong Europe in a world of uncertainties", 27/VI/2016.

2 Ministerio de la Defensa (2013), "Livre Blanc. Défense et Sécurité Nationale", p. 64-65; Gobierno Federal (2016), "White Paper on German Security Policy and the Future of the Bundeswehr", 13/VII/2016, pp. 72-76.

3 "Discurso del Presidente de la República tras la Cumbre de la OTAN", Varsovia, 9/VII/2016.

4 "Declaración del Consejo Franco-Alemán", 7/IV/2016.

5 "Revitalizing CSDP towards a comprehensive, realistic and credible defence in the EU", 12/IX/2016.

6 Consejo Europeo (2016), "Bratislava declaration and roadmap", 16/IX/2016.



La razón de ser de la PESCO en el Tratado de Lisboa era permitir que la defensa europea pudiera progresar de la mano de los países que estuvieran más interesados en ello y dispuestos a cooperar entre ellos.

Juncker, antes y después de su elección, se ha mostrado partidario de crear un ejército, desarrollar la cooperación estructurada permanente, reforzar la PCSD y apoyar la industria y el mercado europeo de la defensa. Para impulsar sus objetivos, la Comisión cuenta con una visión propia de la defensa europea y con sus propios instrumentos de influencia. Según la primera, existen tres escenarios que plantea en su documento de reflexión de junio de 2017⁷. Uno primero de cooperación en seguridad y defensa, donde los Estados miembros colaborarían caso por caso, asumiendo ellos la carga principal de las operaciones y capacidades comunes, manteniéndose la cooperación OTAN-UE con el formato actual. En el segundo, de seguridad y defensa compartida, los Estados miembros pondrían en común determinados medios militares y recursos financieros, mientras que la UE asumiría protagonismo en ámbitos ciber, protección de fronteras y terrorismo, incrementándose la colaboración OTAN-UE. En el tercer escenario, de seguridad y defensa común, la cooperación es-

tructurada permanente permitiría a un grupo de Estados llevar la Defensa a un nivel superior, compartiendo con la OTAN la responsabilidad de la defensa territorial y llevando a cabo operaciones de alta intensidad militar. Para impulsar la evolución, la Comisión elaboró un conjunto de medidas (*defence package*) que se retroalimentan con las propuestas franco-alemanas y que cuenta con instrumentos financieros y regulatorios que se describen más adelante.

La Cooperación Estructurada Permanente (PESCO)

La razón de ser de la PESCO en el Tratado de Lisboa era permitir que la defensa europea pudiera progresar de la mano de los países que estuvieran más interesados en ello y dispuestos –quisieran y pudieran– a cooperar entre ellos. El régimen diseñado en el Protocolo 10 del TUE tenía por objetivo elevar el nivel de ambición de la defensa europea, superando el nivel de las misiones tasadas de seguridad exterior incluidas en el Tratado para llegar, si existía acuerdo,

7 Comisión Europea (2017), "Reflection paper on the future of European Defence", junio.

a una verdadera PCSD⁸. Sin embargo, el impulso franco-alemán tuvo que rebajar su nivel de ambición, descartando cualquier defensa colectiva al margen de la OTAN, y a criterios inclusivos, rebajando la exigencia de los estándares PESCO para poder participar en la misma. De esta forma, el impulso franco-alemán sirvió para sentar las bases de una potencial cooperación más inclusiva en materia de defensa, pero para hacerlo hubo que reducir el nivel de partida al mínimo común denominador que se había determinado como aceptable.

El lanzamiento de la PESCO, propiciado por Francia y Alemania, se enfrentaba a dos visiones diferentes. Por un lado, París se orientaba hacia una ambición basada en calidad y eficacia, lo que significaba requisitos de pertenencia exigentes, mientras Berlín, más cauteloso, promovía la mayor inclusión evitando que unos altos requisitos de entrada fuesen disuasorios para la participación de algunos miembros. El Consejo Europeo de diciembre de 2016, propuso que la PESCO fuera inclusiva pero modular, de forma que estuviera abierta a todos, pero que no todos tuvieran que participar en todos los proyectos. Este enfoque facilita la participación pero no garantiza que todos los participantes asuman un nivel de modularidad tan exigente como el que desean Francia y Alemania, lo que obligaría a los países más comprometidos a realizar un esfuerzo extraordinario.

El 13 de julio de 2017, con ocasión del Consejo Franco-Alemán, ambos países acordaron una lista de compromisos inclusiva, pero ambiciosa, sobre la PESCO, que incluía un calendario y mecanismos de evaluación específicos, así como la identificación de proyectos como base de un acuerdo europeo. Esos criterios básicos se recogieron en una propuesta franco-alemana de 21 de julio que endosaron Italia y España con el apoyo de Bélgica, la República Checa, Finlandia y los Países Bajos.⁹ En ellas, se proponían los principios y las bases del modelo de gobernanza que deberían discutir entre los Estados miembros, entre ellos 19 propuestas de compromisos vinculantes. Las propuestas recogen el incremento progresivo de los presupuestos sin fijar explícitamente el objetivo del 2% del PIB en los presupuestos de defensa, dedicándose en torno al 20% a inversiones y el 2% en I+D. También el apoyo a la coordinación de los planeamientos (CARD en sus siglas inglesas) y al Plan de Desarrollo de Capacidades (CDP) para incrementar la autonomía estratégica. La cooperación iría “desnacionalizando” progresivamente la solución a problemas de capacidades militares y acomodando los procesos de toma de decisión nacionales (planeamiento) a los de la PESCO, incluido una doctrina común, dotando de sentido estratégico a los despliegues de fuerzas y tomando parte al menos en uno de los denominados “proyectos comunes” de capacidades.

8 El Protocolo establece como compromisos básicos sostener la inversión en equipos, armonizar las necesidades militares, reforzar la disponibilidad, la interoperabilidad, la flexibilidad y la capacidad de despliegue de sus fuerzas, adecuar los procedimientos decisorios nacionales, cooperar con la OTAN y el desarrollo de programas comunes en el marco de la EDA.

9 “Proposals on the necessary commitments and elements for an inclusive PESCO”, 21/VII/2017.

Las propuestas se encuentran en fase de discusión y quedan por fijar aspectos importantes, como su régimen de gobernanza. También queda por resolver la participación de terceros países que no pertenecen a la UE, como el Reino Unido, que ha expresado en documentos oficiales su voluntad de continuar vinculado a la defensa europea. El impulso franco-alemán ha sabido articular un núcleo importante de países en torno al lanzamiento de la PESCO y atraer –no sin dificultades– a la mayoría de los 27. Pero el reto de la PESCO no es tanto su lanzamiento como asegurar que se alcanzan los niveles de ambición y de exigencia acordados, ya que sin requisitos elevados será muy difícil que la PESCO aumente significativamente la autonomía estratégica de la UE, tal y como pretende el Protocolo nº 10 del TUE.

El impulso industrial y tecnológico

Francia y Alemania lideran el sector industrial y tecnológico de la defensa europea y coinciden en la prioridad de preservar sus intereses industriales nacionales, aprovechando las oportunidades que les ofrezcan los mercados, europeos y global, para su desarrollo. Ambos países consideran la política industrial como parte estratégica de la defensa. Así, el Libro Blanco alemán aspira a preservar las capacidades tecnológicas críticas para su seguridad nacional aunque recurriendo *if necessary* a la colaboración con los aliados europeos y siempre estando abierta a que sus empresas llegaran a acuerdos con otras que representaran los intereses nacionales de terceros países. En el mismo

sentido, Francia, en su reciente revisión de la Estrategia de Seguridad y Defensa Nacional considera necesario preservar las capacidades críticas necesarias para garantizar su autonomía estratégica y asegurar el futuro de su industria de defensa por razones económicas y sociales. Las autoridades francesas y alemanas son conscientes de las dificultades que tienen sus industrias para preservar su competitividad y su cuota del mercado internacional. Por eso han impulsado todas las iniciativas europeas que fomentan el mercado europeo de la defensa, las ayudas a la investigación y el desarrollo de capacidades y la racionalización del sector a escala europea, ya que sus industrias se encuentran en una situación de ventaja para aprovechar las oportunidades que se abren con la cooperación industrial en la UE.

El impulso franco-alemán a la industria europea complementa –pero no sustituye– a sus relaciones industriales bilaterales (tampoco a los de ambos con el Reino Unido). Ambos países vienen coordinando sus intereses industriales en cada uno de sus consejos bilaterales de seguridad y defensa. En el último de julio de 2017 identificaron algunos proyectos conjuntos que podían aprovecharse de las sinergias y fondos europeos.¹⁰ Son proyectos que no se han decidido colectivamente ni tras el necesario estudio entre los participantes de las necesidades operativas derivadas de un contexto estratégico que afecte a la UE. Tampoco proporcionan una capacidad de disuasión relevante o añaden excesivo valor a una supuesta capacidad expedicionaria

¹⁰ Entre ellos, una nueva generación de aviones, carros, helicópteros, artillería y misiles y sistemas de vigilancia marítima y aviones no tripulados.

que se le supone a cualquier actor global. La concertación sí que proporciona una ventaja comparativa a ambos países porque podrán aprovecharse de su liderazgo para beneficiarse de las economías de escala que la UE pueda aportar a sus intereses industriales y militares.

En sintonía con el impulso franco-alemán, y en paralelo a la implementación de la Estrategia Global, la Comisión presentó el 30 de noviembre de 2016 su Plan de Acción Europeo de Defensa (EDAP) con tres elementos: el Fondo Europeo de Defensa (EDF), el apoyo para pequeñas y medianas empresas (SME) y el refuerzo del mercado único de Defensa. El Plan trata de revertir el retraso tecnológico europeo en tecnología militar, aumentando las inversiones en investigación y desarrollo de capacidades. El Plan responde a la reclamación de apoyo financiero del documento franco-alemán de septiembre de 2016 y dispone de 90 millones de euros para investigación hasta 2020 y 500 millones más para desarrollo de capacidades hasta la misma fecha.¹¹ Posteriormente, la Comisión pretende ampliar esos fondos hasta 500 millones y 1.500 millones de euros, respectivamente, siempre que así se apruebe dentro del próximo Marco Financiero Plurianual 2021-2027.

La sostenibilidad del impulso

La convergencia entre Francia y Alemania se fraguó gracias a un conjunto de circunstancias estratégicas difícilmente repetibles. El acuerdo para reactivar el proyecto europeo en momentos tan

difíciles facilitó un compromiso por el que Alemania apoyaba el impulso a la política de seguridad y defensa que quería Francia y, a cambio, Francia se comprometía a someterse a la disciplina presupuestaria que demandaba Alemania. Ambos tuvieron que realizar concesiones porque la cultura estratégica alemana no es muy favorable al uso de la fuerza ni a la expansión del gasto en defensa, mientras que Francia no es partidaria de corregir su déficit crónico.¹² Para demostrar su voluntad de cumplir el pacto, el presidente Macron redujo el presupuesto de defensa para 2018 en 900 millones de euros en lugar de incrementarlo en 1.500 millones, como había previsto para ayudar a reducir el déficit de 50.000 millones por encima del objetivo del 3%. Posteriormente se comprometió a alcanzar la cifra de 1.500 millones a partir de 2018 para llegar al objetivo del 2% en 2025, pero su cumplimiento dependerá –como en 2017– de la evolución del déficit y la deuda francesa.

En Alemania el incremento presupuestario apareció en la campaña electoral como un factor de controversia entre los demócrata-cristianos de la CDU, que consideraban una obligación alcanzar el 2% del PIB en 2024, y los social-demócratas del SPD, que lo consideraban una orientación. Pasar de los 37 billones de euros y el 1,26% del PIB en 2017 a los 70 billones y el 2% en 2024 tampoco se admitía por Los Verdes y la izquierda. Ahora, el nuevo gobierno que resulte en 2018 tendrá más dificultades que la coalición anterior para justificar un gasto de la magnitud señalada.

11 Comisión Europea (2017), "Launching the European Defence Fund", COM(2017)295 final, 7/VI/2017.

12 Claudia Major (2017), "A Franco-German Defense Deal for Europe", SWP Berlin, 23/III/2017.

El impulso franco-alemán ha encontrado un nuevo obstáculo en la visión de la integración europea del presidente Emmanuel Macron. Si en marzo de 2017 el entonces aspirante a presidente deseaba una mayor defensa europea pero no la veía posible en los años de su mandato,¹³ en septiembre de 2017 pedía una fuerza de intervención, un presupuesto y una doctrina de defensa comunes.¹⁴ La dificultad no se encuentra tanto en estas propuestas sobre la defensa sino en su visión del proyecto de integración mucho más ambiciosa de lo que resulta aceptable en Alemania. Términos como presupuesto común, mutualización de la deuda o ministro de Finanzas del euro no ayudarán a reeditar en 2018 el impulso europeo que patrocinaron la canciller Merkel y el presidente Hollande en 2016.¹⁵

Las divergencias anteriores se añaden a las tradicionales para dificultar el impulso. Entre otros estudios recientes, el Informe del Parlamento Europeo sobre la PESCO¹⁶ resalta la diferencia de cultura estratégica entre ambos países, la preferencia alemana por proyectos logísticos, de adiestramiento o de hospitales frente al deseo francés de misiones exigentes, la predilección alemana por el Este sobre la del Sur francesa, y la renuencia de los parlamentarios alemanes a tomar decisiones sobre el uso de la fuerza contra el amplio margen de los presidentes

franceses. Son diferencias que se han reducido en los últimos años pero que necesitan reducirse aún más para no poner en riesgo el impulso franco-alemán a la defensa europea.

Conclusiones

En su evaluación de octubre de 2017 sobre la ejecución de la hoja de ruta de Bratislava, el Consejo Europeo da por realizada la colaboración entre la OTAN y la UE y considera que el desarrollo de la PCSD y el EDAP progresa adecuadamente, tal y como ha reiterado en las conclusiones de su Consejo de 19 de octubre de 2017.¹⁷ El progreso demuestra que el impulso franco-alemán ha sido eficaz en la reactivación de la PCSD y que han sabido atraer hacia el proyecto a una gran parte de los Estados miembros.

Desde luego, no faltan dificultades que se harán más visibles cuando se vayan concretando los compromisos que ahora se adoptan. Pero una vez lanzada la PESCO, su contribución real a la defensa europea dependerá del grado de cumplimiento de las obligaciones que asuman los participantes. No sólo por la voluntad de hacerlo, sino también por la capacidad para ello. Si el grado de cumplimiento es elevado, la PESCO añadirá valor a la autonomía estratégica europea, tal y como Francia y

13 Mark Dean (2017), "Macron Calls for European Defense Cooperation After UK Attack", Bloomberg, 23/III/2017.

14 Emmanuel Macron, discurso en la Universidad París-Sorbona, 26/IX/2017.

15 Ulrich Speck (2017), "Germany and France, ready to tango?", Comentario Elcano nº 46, Real Instituto Elcano, 23/X/2017.

16 DG for External Policies (2017), "Permanent Structured Cooperation: national perspectives and state of the play", PE 603.842, julio.

17 Consejo Europeo (2017), "Implementing the Bratislava roadmap", octubre.

Alemania esperaban. Si los planeamientos nacionales se coordinan bajo el sistema CARD, será más fácil disponer de las capacidades militares que se precisan; pero si la coordinación es meramente formal, como ocurre en la OTAN, cada país velará por sus propias prioridades.

Si las iniciativas en curso fomentan la participación, cada vez se estará más cerca de una verdadera política común de defensa, pero si la participación se restringe a un grupo de países, la UE tendrá mayor autonomía estratégica pero no será común. La reactivación de la defensa europea y de su base industrial y tecnológica necesitan un esfuerzo adicional de los Estados miembros, porque la financiación común viene a complementar, estimular y legitimar los presupuestos nacionales de defensa, pero no a reemplazarlos. Pero si la financiación comunitaria es insuficiente o los presupuestos nacionales descuentan la aportación de los fondos comunes, el valor añadido no bastará para alcanzar los niveles de ambición fijados por el impulso

franco-alemán. Por la misma razón, los costes y beneficios de la racionalización de la base industrial y tecnológica de la defensa europea deben repartirse de forma equilibrada, ya que de lo contrario los Estados miembros perjudicados se distanciarán de la reactivación.

La continuidad del impulso depende de que Francia y Alemania reediten a partir de 2018 la sintonía que sus jefes de Estado y ministros de Defensa y Exteriores alcanzaron en 2016. Lo protagonizarán dos nuevos gobiernos europeístas, uno como el del presidente Macrón, ambicioso, integrador y transformador, y otro como el de la canciller Merkel que echará de menos su coalición con la socialdemocracia. Les unen a ambos intereses políticos e industriales muy fuertes, pero les separan diferencias de cultura estratégica y presupuestarias muy significativas. Verificada la eficacia del impulso franco-alemán para la reactivación de la defensa europea, queda ahora por demostrar su sostenibilidad.

The ‘combination’: an instrument in Russia’s information war in Catalonia

Mira Milosevich-Juaristi

The ‘combination’ (kombinaciya) is an operation which integrates diverse instruments (cyber warfare, cyber-intelligence, disinformation, propaganda and collaboration with players hostile to the values of liberal democracy) in Russia’s information war in Catalonia during and in the wake of its illegal referendum.

Summary

The principal objective of this paper (which serves to complement a previous work on ‘disinformation’)¹ is to: (1) analyse the facts of Russian interference in the illegal referendum in Catalonia, along with the motives and objectives which guided the actions of the current Russian regime; (2)

show how Russian interference in Catalonia forms part of an information war, an asymmetric military method which Russia employs in the US and Europe; and (3) evaluate the response of the West (the US, the EU and NATO) and determine whether or not it has been up to the challenge of Russia’s information war.

While Westerners tend to conflate ‘disinformation’ with ‘information war’ –while distinguishing between ‘cyber warfare’ and ‘strategic communication’– the Kremlin uses ‘disinformation’ as one of the instruments of the ‘combination’, demonstrating in practice that ‘cyber warfare’ and ‘information war’ –while seemingly synonymous– are interdependent phenomena.

Russian military doctrine defines as one of its principal objectives not to destroy the enemy but rather to influence him –pursuing

¹ See Mila Milosevich Juaristi (2017), ‘El poder de la influencia rusa: la desinformación’, ARI, nr 7/2017, Elcano Royal Institute, http://www.realinstitutoelcano.org/wps/portal/rielcano_es/contenido?WCM_GLOBAL_CONTEXT=/elcano/elcano_es/zonas_es/ari7-2017-milosevichjuaristi-poder-influencia-rusa-desinformacion.



Russian military doctrine defines as one of its principal objectives not to destroy the enemy but rather to influence him.

not the extinction of opponents but instead their internal decline–. This shifts warfare from the conventional battlefield to the sphere of information, and into the terrain of psychological warfare and the distortion of perceptions. Therefore, it is clear that war with Russia is not fundamentally a physical conflict but rather one between consciousnesses. In the final analysis, the objective is always the same: win the war in the hearts and minds of the enemy.

Analysis

Russia's victory in Catalonia

In light of previous examples of Russian interference –in the Brexit referendum, in the Dutch referendum on the EU-Ukraine Association Agreement, in the US presidential elections and in the German and the French elections, not to mention the cyberattacks and disinformation campaigns undertaken by Russia against its neighbours– the 2,000% increase in Russian digital activity related to Catalonia registered during the month of September has been no surprise, and neither is it an anomaly. Rather, it reflects what has been one more Russian attempt (and probably not the last) to influence the internal political situation

of another country, to sow confusion and to proclaim the decline of liberal democracy.

Various high-level Russian representatives –including Yuri Korchagin, the Ambassador of the Russian Federation in Spain, Serguei Lavrov, the Minister for Foreign Affairs, and President Vladimir Putin, among others– have officially expressed their ‘total support for the territorial integrity of Spain’. They claim that Russia has no interest in meddling in what is an ‘internal process’. Nevertheless, after conducting detailed analyses of pro-Russian websites and social network profiles (using, as in the case of *El Pais*, digital analytics), many Spanish and international news media have reported (along with many Russian communications media, including RT, the old Russia Today, Sputnik, Russia Beyond the Headlines and many state TV stations) that the Russian government has been applying the ‘combination’ of various instruments of information warfare. To this end, it has collaborated with players hostile to the West –Julian Assange, Edward Snowden and radical groups in the UK and the US supporting Brexit and Donald Trump– to intervene in the illegal referendum in Catalonia.

The contrast between the opinions of Russian diplomats and the attitudes of the Russian media should be no surprise. What George Kennan insisted on during the Cold War –that is, that one should not confuse Soviet foreign policy with Soviet external relations– is also still valid for Russia today. The external relations of Russia are –despite its violation of international law with the annexation of the Crimea– embedded within the institutional framework of the international community. Russian foreign policy is another matter altogether. The Russian foreign-policy objective is to revive Russia’s great-power status through the expansion of its zones of influence and by placing itself in competition with the US and the EU in different international scenarios. During the last three years, Russia has shown that it is capable of carrying out –and that it has the political will to do so– both military operations and information warfare at the same time. In the Ukrainian and Syrian wars, the Kremlin has combined the use of military force with the techniques of information warfare. In Western countries, where Russia’s principal objective is to gain influence, as opposed to territory, the conflict has taken the form of hybrid warfare with a special focus on the information war.

Russian activity related to the illegal referendum in Catalonia has concentrated on the transmission of both true and false messages via social networks (Facebook and Twitter) by trolls (online profiles created to disseminate pre-fabricated information),

bots (dissemination of information by autonomic processes) and sockpuppets (online profiles created with the objective of generating and transmitting false, or ‘fake’, news). It has also involved intense coverage of events in Catalonia by Russia media.

As on previous occasions, the successful combination of different instruments of information warfare has required the support of the Government of the autocratic regime, in addition to the close collaboration between intelligence services (which together define the principal weaknesses and internal problems of a target country), as well as the cyber intelligentsia: the ‘web brigade’ of all the hackers, trolls, bots and sockpuppets who steal digital information and then divulge it to the media. The pirated information on different social groups shapes the definition of potential targets –possible receptors of particular messages– in the social networks.

The most significant content of the messages

The most significant information divulged by Twitter and Facebook came from Julian Assange and Edward Snowden. They defined Spain as a ‘banana republic’, arguing that Spain was on the verge of a civil war and insisting that Spain had used violent police force to block the democratic right to vote. This was retweeted and shared on Facebook by trolls and bots.

The Russian media publishing in English and Spanish –*Sputnik* and RT– and the Russian

state television channels² (the only source of information for most Russians) offered an 'alternative point of view' on the events, highlighting the supposed weaknesses of a Spain in crisis. The most significant content of these messages can be summarised as follows:

- The use of force by the police consisted of deliberate violence that was not employed in the legitimate defence of the security of the State, but rather as a Francoist practice unworthy of a democratic State.
- The EU would recognise the independence of Catalonia after a process of accession.
- The EU had ordered Spain to undertake "repressive action" to stop the referendum, in an attempt to avoid another *Brexit*.
- The referendum is another 'colour revolution', but this time within the EU, representing the first phase of the EU's own disintegration.
- Europeans are 'hypocrites' to condemn the use of force in the Ukraine by Victor Yanukovich but not that used by the Spanish police in Catalonia.
- Spain is in the same situation as the Ukraine, and Catalonia is on the verge of a civil war like that in Donbas.
- The referendum in Catalonia is like the referendum in the Crimea.

- The West is responsible for the Catalan desire to become independent of Spain: it created the prior conditions for the separatists when it supported and recognised the independence of Kosovo.

The objectives and motives of the 'combination' in the illegal referendum in Catalonia

The fundamental objectives of employing the 'combination' is the same as that of disinformation: to deceive and disorient an opponent, to influence his decisions and to undermine his political, economic and military efficacy. The difference between disinformation and the 'combination' lies in the fact that the 'combination' uses a larger number of instruments (including disinformation). The principal objectives of the 'combination' in Catalonia are:

1. To discredit Spanish democracy, foment division among Spanish citizens and create a divide between Spain and its EU and NATO partners.
2. To discredit European institutions, pointing to their inefficacy and to the failure of the European project, and to sow confusion.
3. To discredit the liberal order created and maintained by the US.
4. To distract the attention of Russian citizens away from internal problems (including the separatism of the North Caucasus region) and to insulate them from information from foreign communications media.

² To analyse the messages about the illegal Catalan referendum broadcast on Russian TV channels I have used the outstanding analysis of the portal EU vs DisinfoRussian, 'TV's view on Catalonia referendum: Europe falling apart and Spain compared to Ukraine', <https://euvsdisinfo.eu/russian-tvs-view-on-catalonia-referendum-europe-falling-apart-and-spain-compared-to-ukraine/>.

The strategic motives of the Kremlin which underlie these practices are the following:

1. To achieve the lifting of the economic sanctions imposed on Moscow for the annexation of the Crimea and the economic and military support provided to the pro-Russian rebels in south-eastern Ukraine, deepening internal division within the EU.
2. To present liberal democracy as a failed model, lacking any credibility to offer moral lessons to Moscow, and not one desirable for Russia, as it only creates chaos and disorder.
3. To foment 'anti-Westernism', one of the supporting pillars of the Russian regime, which maintains a deeply-rooted attitude of resentment and grievance towards the West. Russia is not only a very proud country but also a resentful and alienated one. A large part of this alienation is based on a fundamental difference in the Russian and Western points of view on Europe, the US and NATO.

The information war: origin and development

To obtain military, social, political and economic advantages through cyber intelligence and cyberattacks is part of a strategy that is not exclusive to the Kremlin (as the well-known cases of China, North Korea and the radical US groups supported the Trump candidacy amply demonstrate). Not even presenting fake news as real and authentic is an exclusively Russian practice. Respected media such as *The*

New York Times, the BBC and *The Guardian* (to mention only a few) have published, intentionally or not, articles on Catalonia with much erroneous information. Nevertheless, what distinguishes Russia from other 'cyber actors' and disseminators of lies is the use of information warfare as a military strategy defined by and integrated into the most recent Military Doctrine of the Russian Federation, official since 2014.

As a concept, information warfare has its roots in pre-revolutionary Russia and the Bolshevik tradition, and its evolution has been shaped by: (1) the Kremlin's mimicry of what it considers the US attitude with respect to Russian behaviour in the 'colour revolutions' (as interferences in the internal affairs of other countries with any eye to changing their regimes); (2) the observation of the workings of social networks during the Arab Spring; (3) by the trial and error pattern of the Kremlin's behaviour in the Chechen War of 1999, the Georgian War of 2008, the mass protests against Putin's government for fraud in the legislative elections of 2011, the annexation of the Crimea and the war in the Ukraine (2014); and, finally, (4) the extraordinary capacity of the Russian intelligence services to adapt to the principles of subversion relevant in the age of the Internet. The fact that since 2014 information warfare has formed part of the Military Doctrine reveals that the Kremlin considers Russia to be involved in a large-scale information war.

The perfecting of the current information war began with the second Chechen War (1999-2009), when the Federal Secret Service



One of the prime refrains of Russian doctrine is the importance of state policy in containing the influence of foreign actors in domestic Russian affairs and in the sphere of the so-called 'zones of vital interest'.

(FSB) concluded (based on information that citizens had disseminated about the war on social networks) that the Internet was a dangerous destabilising factor and a threat to national security that should be carefully controlled. Among the conflict scenarios where the Russian intelligence services identified and studied the 'threats' to national security represented by the Internet –and its infinite possibilities as an instrument of information warfare–, the 2011 protests marked a significant advance in the use of social networks. During the protests, the Kremlin realised that the automatic systems for disseminating information (that they had used since 2009, or before) were insufficient by themselves; rather, they also required an investment in human players with the object of anticipating debates online. Since then, Russian investment has centred on three main areas: communications media that operate both abroad and inside the country, such as RT and Sputnik; and the use of social networks to ensure that Russian narratives reach a broad audience in both Russian and foreign languages.

The annexation of the Crimea in 2014 –which did not require the 'little green men'

to fire a single shot– has been the biggest success of the 'combination' of the various instruments of information warfare and the immediate reason why it was integrated into the Military Doctrine of 2014. The chapter devoted to 'military dangers' included for the first time 'the information space and the internal sphere'. Particular emphasis was placed on 'foreign information influence on the population... aimed at undermining the spiritual and patriotic traditions', and on 'the use of communications technologies against the sovereignty, political independence and territorial integrity of some States, which endangers international security and peace'. One of the prime refrains of Russian doctrine is the importance of state policy in containing the influence of foreign actors in domestic Russian affairs and in the sphere of the so-called 'zones of vital interest'. The Military Doctrine suggests that the Russian perception of the current information war is purely defensive (although it is obvious that it has been offensive, as much in the former Soviet republics as it has been in Western countries) and that it merely gives back to Westerners some of what is considered to be 'their own medicine'.

The Western response

Russian interference during the Brexit campaign and in the US presidential elections is already under investigation. The US Senate Select Committee on Intelligence questioned representatives from Facebook, Google and Twitter about Russian interference in the US and Catalonia. Needless to say, the Spanish government should do the same. A substantial body of research on the Russian troll campaigns has already been accumulating in various Western countries for some time now. During its recent legislative elections, Germany took a series of precautions to prevent Russian interference; its Army now has a 'cyber-brigade' charged with countering cyber-threats. Various European and US institutions, think tanks, non-governmental organisations, journalists and analysts have created teams to combat fake news. Their job is to detect when Russian interference takes place, to describe its characteristics, define the false information and then take measures to counter it. Although those involved in the 'Russian plot' must be brought to justice and their information denounced as false, this is not enough. Westerners do not understand the full significance of the Russian concept of information warfare. Above all, they resist accepting that Russia is no longer a 'strategic partner' –or even an adversary with whom one might differ and then reach agreements– but rather an enemy, in the sense that it desires the West's submission or destruction.

Although Westerners tend to conflate 'disinformation' with 'information warfare' –even as they distinguish between 'cyber warfare' and 'strategic communication'–, the Kremlin uses 'disinformation' as one of the instruments of the 'combination' and shows in practice that 'cyber warfare' and 'information warfare' while seemingly synonymous are actually interdependent phenomena.

The West has concentrated on cyber-protection and on the technical responses to cyber threats. The NATO countries are well prepared for a 'pure cyberwar'. Nevertheless, so far their response to the Russian information war has not been adequate for three major reasons: (1) because they have believed that Russia discredits itself by spreading false news; (2) because they do not understand that the West is at war with Russia; and (3) because they suppose that telling the truth is sufficient, which it is not.

Russia has failed according to Western criteria –it does not tell the truth– but according to its own criteria it has achieved an overwhelming success, particularly in two areas. Within Russia, the mission to engage the information war commissioned by the Military Doctrine has secured the national information space: Russians have been isolated from foreign information sources and most of the domestic media are controlled by the Kremlin. Abroad, Russia is exerting its influence over the consciousness of the masses, generating an atmosphere in

which it is difficult to distinguish authentic information from half-truths and fake news.

Conclusion

The consciousness of the Western population is the key terrain of the confrontation with Russia. It is therefore insufficient to simply counter false information. Ignorance of the fact that Russian disinformation campaigns are paving the way for future action against the interests of the West is the principal danger of the 'combination' strategy.

It is impossible for the West to respond with total success to the 'combination' of instruments and tactics now employed by Moscow. While the intelligence agencies can engage in intelligence work, Western governments cannot effectively restrict

information flows. They cannot restrict the use of the Internet as do the governments of authoritarian or totalitarian countries.

Russian Military Doctrine defines as one of its principal objects not to the destroy the enemy, but rather to exert influence, that is, not the extinction of opponents, but rather their internal decline. Therefore, warfare moves from conventional battlefields to the realm of information, psychological warfare and the distortion of perceptions. War with Russia is not fundamentally a physical conflict but rather one between consciousnesses. This is because, in the final analysis, the objective is always the same: win the war in the enemy's hearts and minds.

América Latina frente a un trienio electoral decisivo (2017-2019)

Rogelio Núñez

América Latina inicia en noviembre de 2017 un largo período de alta intensidad electoral, que se prolongará hasta 2019, en el que 14 países de la región celebrarán comicios presidenciales. Está en juego la adaptación de las economías regionales al nuevo contexto internacional y la confirmación, o no, de que Latinoamérica vive un cambio de tendencia política.

Resumen

Las elecciones que van a tener lugar en América Latina entre noviembre de 2017 y finales de 2019 servirán para evaluar si se consolida el cambio de escenario y de equilibrios políticos (el recurrente “giro a la derecha o al centro-derecha” del que se habla desde 2015), y si los nuevos gobiernos que salgan de las urnas poseerán

la fortaleza y voluntad política suficientes para emprender el camino de las reformas económicas estructurales a fin de adaptar la región al mundo emergente, el de la IV revolución digital.

Junto a la corrupción y a la necesidad de mayores niveles de transparencia, el eje del debate político-electoral en las elecciones latinoamericanas de este trienio va a pasar por la pugna que sostengan aquellos partidos y líderes que defienden posturas reformistas y la de quienes encarnen alternativas opuestas a tales cambios y transformaciones.

La América Latina de la próxima década va a ir tomando forma en sus ámbitos político y económico a lo largo de esas citas electorales en las que se perfilará la tonalidad ideológica predominante en la región y su fortaleza o debilidad para encarar los nuevos escenarios mundiales y los consiguientes retos económico-comerciales.

Análisis

América Latina se halla inmersa en un trienio electoral (2017, 2018 y 2019) decisivo para los futuros derroteros políticos y económicos de la región en la próxima década. En estos tres años habrá elecciones presidenciales en Chile y Honduras (2017), Costa Rica, Paraguay, Colombia, México, Brasil y Venezuela (2018), y El Salvador, Panamá, Guatemala, Argentina, Uruguay y Bolivia (2019). En 14 de los 18 países donde existen elecciones democráticas y pluralistas se renovará al jefe del Estado a través de las urnas. Además, en Cuba está previsto que Raúl Castro abandone la presidencia en febrero de 2018.

La América Latina de los años 20 del siglo XXI se va a diseñar e ir tomando forma a lo largo de este próximo trienio (2017-2019). Tras el consenso “neoliberal” de los años 90, el “giro a la izquierda” de la pasada década (giro heterogéneo y diverso que no se dio ni en todos los países ni de forma similar), América Latina estaría entrando en un momento de transición y experimentando “otro giro”, esta vez hacia la derecha o, para ser más precisos, hacia un centro-derecha de carácter pragmático y reformista donde Mauricio Macri, y quizá Sebastián Piñera, serían dos de sus más evidentes representantes.

Ese rediseño del mapa político latinoamericano coincide y se solapa con la encrucijada económica regional y sus numerosos retos para adaptar sus instituciones y la economía al nuevo mundo

en formación, el del cambio tecnológico y la IV revolución digital. Los gobiernos que salgan de las urnas y los parlamentos que se conformen deberán afrontar profundas modificaciones y cambios estructurales en la búsqueda de mayor competitividad y productividad para unas economías atrapadas en una doble espiral de debilidad: económica (por la baja expansión del PIB) y política (gobiernos, en la mayoría de los casos, sin un fuerte sustento social, sin suficiente apoyo legislativo y sin voluntad política para impulsar la agenda reformista).

América Latina: elecciones, economía y reformas

Las reformas de los años 80 y 90 dieron paso a unas economías latinoamericanas más fuertes, confiables y estables. Sin embargo, el empuje reformista se agotó en la pasada década (adormecido, quizá, por –y en– la bonanza económica) y en la actual coyuntura el riesgo de la región es quedar atrapada en una situación de estancamiento (o escaso crecimiento) crónico que amenace la bonanza y la reducción de la pobreza de los últimos años. Según el FMI, Latinoamérica y el Caribe crecerán en conjunto al 1% en 2017 y al 1,9% en 2018: es, sin duda, una recuperación respecto a las caídas de 2015 y 2016 y, a la vez, una expansión moderada (excesivamente moderada). América Latina se beneficia de la recuperación de Argentina y de Brasil pero como el propio economista jefe del FMI para el hemisferio occidental, Alejandro Werner, reconoce, se “reanuda la marcha, pero a baja velocidad”.



América Latina, desde un punto de vista económico, vive hace un lustro en una inercia económica de la cual aún no ha sido capaz de salir debido a que no se han llevado a cabo reformas estructurales internas.

Las cifras confirman una tendencia presente desde 2013: la mayoría de los países (salvo el prolongado y progresivo colapso de la economía de Venezuela o momentos de recesión profundos, pero acotados en el tiempo, en Brasil, Ecuador y Argentina) no se encuentran sumidos en una crisis económica (ni siquiera en una progresiva ralentización) sino que están atrapados en una dinámica de débil o muy bajo crecimiento. América Latina, desde un punto de vista económico, vive hace un lustro en una inercia económica de la cual aún no ha sido capaz de salir debido a que no se han llevado a cabo reformas estructurales internas. Entre 2003 y 2013 Latinoamérica atravesó un período de indiscutible bonanza: rápido crecimiento hasta 2008, decrecimiento en 2009 y lenta desaceleración o estancamiento en la actual década. Desde 2012 se han vivido cuatro años de lento crecimiento (2012, 2013, 2014 y 2017) y dos de caídas del PIB (2015 y 2016).

En la presente coyuntura (2017-2019) el principal problema de la región no es que crezca negativamente (lo hace y lo va a seguir haciendo en positivo) ni que

disminuya ese crecimiento (aumenta respecto a los años anteriores). El problema pasa por la débil expansión regional, lejana a los índices que posibilitarían una disminución significativa de la pobreza y las desigualdades, para lo cual se requiere, además de políticas públicas eficientes, un crecimiento de en torno al 5% del PIB. La baja expansión va camino de transformarse en una característica estructural. Sin reformas que hagan más competitiva y productiva a la región, es altamente improbable que se produzca la aceleración siempre esperada (más allá de repuntes concretos), lo cual conduce, en el mejor de los casos, a una América Latina perennemente atrapada en un crecimiento insuficiente (levemente superior al 1% y muy lejano del 5% deseable).

En ese punto confluyen las dinámicas político-electoral y económica del trienio. El cambio de ciclo económico por el que atraviesan los países latinoamericanos ha tenido como una de sus principales consecuencias dejar al descubierto las debilidades de la región, que permanecieron escondidas durante la bonanza (2003-2013).

El período de auge no fue aprovechado en su totalidad (pese a los avances socioeconómicos) para resolver muchas de las asignaturas pendientes de los países latinoamericanos.

Romper con la tendencia al estancamiento o mediocre crecimiento económico implica poner en marcha reformas estructurales con amplio consenso político para garantizar su sostenibilidad y su prolongación en el tiempo. Reformas que mejoren la competitividad y productividad a través de políticas públicas que favorezcan la inversión en capital físico (infraestructuras y logística) y humano (educación) y la diversificación productiva y de mercados de exportación, a la vez que incentiven la innovación y el emprendimiento para introducir valor añadido a las exportaciones. Reformas y políticas públicas que sean impulsadas, en definitiva, por Estados y administraciones más eficaces y eficientes para atender y canalizar las demandas de una ciudadanía y un electorado, conformado por unas clases medias que exigen mejores servicios públicos (en seguridad, transporte, educación y salud) y mayor transparencia en el funcionamiento de la “cosa pública” y compromiso en el combate a la corrupción.

Implementar ese plan reformista requiere de voluntad y fortaleza política. Desde este punto de vista, otro de los problemas que afronta la región es la inexistencia de un consenso sobre qué reformas aplicar y cómo impulsarlas. La creciente polarización política y deslegitimación y fragmentación partidista no contribuye

a formar esos grandes consensos en torno al tipo de reformas estructurales necesarias. Ocurre todo lo contrario y, por esa razón, la pugna política en el trienio va a pivotar y girar entre aquellas fuerzas, partidos, movimientos y liderazgos que propongan el inicio o continuidad de tales transformaciones y aquellos que se opongan a su implementación. El electorado, finalmente, deberá elegir, en la mayoría de los casos, entre dos opciones: aquellos que estén dispuestos no sólo a conservar sino también a proseguir con las reformas hasta ahora impulsadas por gobiernos como el de Enrique Peña Nieto en México, Mauricio Macri en Argentina o Michel Temer en Brasil; o por quienes aspiran no sólo a detener ese proceso reformista sino incluso revertirlo. Es el caso de Andrés Manuel López Obrador en México, el PT y una parte de la izquierda en Brasil o el kirchnerismo en Argentina.

El eje electoral reformismo vs anti-reformismo

Lo ocurrido en las recientes elecciones legislativas argentinas y los pasos subsiguientes del gobierno del presidente Macri, tras la clara victoria de la coalición que le respalda, son una muestra de lo que está en juego en los comicios en marcha y los que se van a celebrar: la implementación de un programa reformista o su paralización.

La campaña para las elecciones legislativas en Argentina llevó aparejada un punto muerto de la obra reformista que emprendiera en 2015 y continuara durante 2016 el gobierno de Macri. Esos proyectos quedaron a expensas de la cita electoral

del pasado 22 de octubre. La coalición Cambiemos triunfó en esos comicios y ese fortísimo espaldarazo para el ejecutivo que encabeza Macri ha abierto una segunda oleada de reformas con características muy definidas. En primer lugar, de reforzamiento de la continuidad en el reformismo gradualista: el gobierno optó, desde que asumió en diciembre de 2015, por impulsar las transformaciones de forma paulatina para evitar tensiones y un recrudecimiento de las protestas sociales. En segundo lugar, la victoria en las urnas favorece la puesta en marcha de cuatro nuevas reformas: (1) laboral (flexibilización del mercado de trabajo); (2) fiscal (ajuste del Estado y del gasto de los gobiernos provinciales); (3) previsional (con subida de la edad jubilatoria incluida); y (4) educativa (centrada en la secundaria).

Como se ha visto en Argentina, junto con la corrupción, el eje en torno al cual se va a establecer la pugna político-electoral del trienio girará en torno a la dicotomía reformismo-antireformismo. Esa será la dinámica en las elecciones en los dos gigantes regionales, Brasil y México. En los comicios mexicanos de julio de 2018, las diferentes fuerzas que compitan se situarán a favor o en contra del programa de reformas (y su posible profundización y continuidad) impulsado por Enrique Peña Nieto (el "Pacto por México" que tuvo su máxima vigencia entre 2012 y 2014). El proyecto será defendido, con ánimo de prolongarlo y darle mayor amplitud, por el candidato del PRI, sobre todo si resultara escogido el actual secretario de Hacienda,

José Antonio Meade, cuya figura encarna ese modelo de cambios y transformaciones. Pero también lo harán otros partidos de la oposición, como el centroderechista PAN y el socialdemócrata PRD (ahora coaligados en el Frente Ciudadano), que fueron aliados de Peña Nieto en el proceso reformista y muy posiblemente no se apartarían en demasía (sobre todo el panismo) de lo que ha sido el norte de la administración actual.

Frente al continuismo en materia de reformas que representan el PRI, el PAN y en gran medida el PRD, el partido MORENA de Andrés Manuel López Obrador (AMLO) encarna una postura diametralmente opuesta: antirreformista y de reversión de los cambios introducidos en el actual sexenio e iniciados más tímidamente en época del panista Felipe Calderón (2006-2012). En especial la reforma energética está en el punto de mira del líder de MORENA, quien encabeza, hasta ahora, la mayoría de las encuestas. AMLO aspira a revisar las leyes que abrieron los mercados energéticos a la inversión extranjera y se ha comprometido a celebrar un referéndum para revertir esa reforma.

En Brasil, la corrupción (el caso Lava Jato y sus derivaciones) va a sobrevolar y permear la campaña para las presidenciales de 2018. Pero también el eje pasará por la defensa o rechazo al plan de reformas de Temer (reformas que, irónicamente, inició, de forma más moderada, el gobierno de Dilma Rousseff). Temer ha impulsado un conjunto de transformaciones estructurales para recuperar la confianza de los inversores y



Frente a la continuidad del reformismo de Temer en manos del PSDB, Lula da Silva va a tratar de convertirse en candidato, aunque el peso de los escándalos que le rodean y sus implicaciones judiciales van a dificultar su participación.

que el país vuelva a crecer tras un bienio en recesión. Primero se votó una congelación del gasto público para frenar el déficit, luego se aprobó un conjunto de leyes de flexibilización laboral para estimular el mercado de trabajo y ahora busca modificar el sistema previsional. Esa labor ha sido respalda en el legislativo y desde dentro del gobierno por el PSDB, el partido que se perfila como favorito para disputar la segunda vuelta de las presidenciales con Geraldo Alckmin (gobernador de São Paulo) y João Doria (prefecto de São Paulo) como dos de los posibles candidatos.

Frente a la continuidad del reformismo de Temer en manos del PSDB, Lula da Silva va a tratar de convertirse en candidato, aunque el peso de los escándalos que le rodean y sus implicaciones judiciales van a dificultar su participación. Si no lo hace, su partido, el PT, en solitario o a través de alianzas con otras fuerzas de izquierda, procederá a la reivindicación de Lula y su época de prosperidad y bonanza como contrapunto a los tiempos de recortes que encabeza Temer. No en vano, cuando el

ex presidente ha salido a las calles para respaldar las protestas en contra de la actual administración, la idea que ha dejado en el ambiente es precisamente esa, la de que sostiene la bandera antirreformista, tal y como atestiguan sus palabras: “Queremos no sólo la salida de Michel Temer, sino también frenar las reformas puestas en marcha por su Gobierno y que sea el pueblo quien elija en las urnas a su presidente”.

En Chile lo que se pondrá en juego en noviembre/diciembre de 2017 es la pugna entre dos reformismos de diferente entidad y calado. El que encarna la oficialista Fuerza de Mayoría, con Alejandro Guillier como candidato, que aspira a continuar y profundizar los cambios introducidos durante la gestión de Michelle Bachelet, que aportaron un sesgo social a la liberalizada economía chilena (reforma fiscal, gratuidad de la enseñanza universitaria, proyecto de reforma constitucional, sistema de jubilación público...). Por el contrario, la oposición de centro-derecha, coaligada en la alianza Chile Vamos liderada por el ex presidente Sebastián Piñera, persigue impulsar un

paquete de reformas más “liberal”, de recorte del gasto público buscando la eficiencia económica para recuperar la perdida senda de la fuerte expansión, y llevar a cabo una profunda modificación de las principales transformaciones acometidas durante el período bacheletista (2014-2018).

Guillier ha tratado de reavivar el miedo a la derecha como portadora de un programa de corte “neoliberal” que llevaría consigo la supresión de los “beneficios sociales” nacidos de las reformas del actual gobierno. En palabras de Guillier, “si es sólo con crecimiento económico eso nos va a llevar a acentuar el cuadro de la concentración de la propiedad y de la riqueza y los ingresos y eso nos puede llevar a movilizaciones sociales”. Por su parte, Piñera ha construido el eje de su programa de gobierno en impulsar la austeridad fiscal mediante una reasignación presupuestal “de programas mal evaluados”, que supondrían un ahorro de unos 7.000 millones de dólares como plataforma desde la que propiciar un sólido crecimiento económico.

De una u otra forma, los demás comicios presidenciales del trienio 2017-2019 van a llevar implícita esa pugna entre las posturas reformistas y las antirreformistas. En Costa Rica (febrero de 2018) el centro del debate girará en torno a las transformaciones necesarias para combatir el elevado déficit fiscal que arrastra y lastra el desarrollo del país desde comienzos de siglo. De igual forma, en Colombia (mayo de 2018) se va a hablar mucho en la campaña del proceso de paz con las FARC que ha polarizado al

país, tal y como se comprobó en la consulta de 2016. Pero más pronto que tarde los candidatos y las fuerzas que les respaldan deberán poner sobre la mesa sus proyectos para conseguir reactivar una economía que no acaba de despegar. De hecho, el FMI acaba de reducir la previsión de crecimiento en 2017 desde el 2,3% al actual 2%. En 2019, la Argentina que acaba de dar un importante voto de confianza a Macri deberá evaluar de nuevo la gestión reformadora del presidente, quien muy posiblemente opte a la reelección.

Conclusiones

América Latina va a vivir tres años (2017-2019) de alta intensidad electoral con comicios en 14 países. Se trata de unas citas muy importantes, y algunas especialmente significativas (como Chile, Colombia, México, Brasil y Argentina), en un doble aspecto, en los ámbitos político y económico.

Desde el punto de vista político, las elecciones de este trienio pueden confirmar, matizar o desmentir el llamado “giro a la derecha” (al centro-derecha sería una expresión más exacta) que la región emprendió en 2015 cuando Macri derrotó al kirchnerista Daniel Scioli en las presidenciales de Argentina y la MUD triunfó en las legislativas venezolanas de ese año. Esta nueva tendencia político-electoral se vio reforzada por la derrota de Evo Morales en el referéndum de febrero de 2016 y la destitución de Dilma Rousseff en Brasil, aunque victorias como la del orteguismo en Nicaragua en 2016 o de Alianza País en

Ecuador en 2017 convirtieron ese supuesto “giro” más en un predominio del centro-derecha que en un cambio generalizado de alcance latinoamericano. Posibles victorias como la de Piñera en Chile, Juan Orlando Hernández en Honduras, el priismo en México o de un *tucano* en Brasil avalarían ese cambio de tendencia hacia el centro-derecha aunque no es descartable que se produzcan éxitos electorales de la izquierda populista (de Andrés Manuel López Obrador en México), reelecciones de la “izquierda bolivariana” en Venezuela y Bolivia e incluso la emergencia de candidatos ajenos, y extremadamente críticos, con el sistema (*outsiders*) al hilo de lo ocurrido en EEUU con Donald Trump (Jair Bolsonaro en Brasil).

Desde el punto de vista económico, lo que está en juego en estos comicios es si se ponen en marcha, o no, en los países de la región amplias y profundas reformas estructurales para adecuar América Latina a un nuevo contexto internacional en el que el éxito comercial, la expansión económica y las mejoras sociales (disminución de la pobreza y la desigualdad) vayan de la mano de economías con mayores niveles de productividad y competitividad, en las que unos Estados y administraciones eficaces y eficientes pongan en marcha políticas públicas que incentiven la innovación, la diversificación y apuesten por la inversión en capital físico y humano, así como por vincular a los países latinoamericanos a las grandes cadenas de valor y producción internacionales.

¿Qué esperar de la reforma del euro?

Federico Steinberg

La Comisión Europea va a presentar un ambicioso programa de reforma del euro. Su presidente, Jean-Claude Juncker, quiere dejar su legado en la construcción europea en forma de una sustancial mejora en el edificio de la moneda única. El momento, a priori, parece propicio. Se ha superado el ciclo electoral sin que hayan llegado al gobierno aquellos que abogaban por desmontar la Unión, el crecimiento vuelve a ser vigoroso y, sobre todo, la elección de Macron en Francia abre una ventana de oportunidad que no se puede desaprovechar. Incluso Brexit y la elección de Trump, dos fenómenos trágicos para el devenir de la UE, son, paradójicamente, poderosas fuentes de cohesión interna que subrayan la necesidad de avanzar en la integración.

En este contexto, la propuesta de la Comisión vendrá a dar un espaldarazo a las fuerzas reformistas por lo que, una vez que se forme gobierno en Alemania, los más europeístas esperan un gran salto adelante, que incluya no solo un Ministro de Economía del Euro que dispondría de un presupuesto común, sino también los cimientos de políticas comunes de defensa y migración. De conseguirlo, la Unión estaría, una vez más, haciendo de la necesidad virtud, avanzando con fuerza cuando muchos cuestionaban su futuro.

Sin embargo, las cosas no van a ser tan sencillas. Ni Alemania ni sus vecinos del norte, en especial los Países Bajos, Austria, Finlandia y los países bálticos, están dispuestos a aceptar grandes avances que supongan mutualización de deudas. Nadie duda que Macron ha supuesto un revulsivo para la integración europea y que logrará impulsar algunas reformas. Y tampoco puede restarse valor simbólico al hecho de que Wolfgang Schäuble, el todopoderoso ministro de Finanzas alemán durante la crisis, el campeón de la austeridad, haya



El efecto Macron, aunque no consiga rediseñar el euro, sí que podría servir para hacer avances en la integración en otras áreas.

dado un paso a un lado. Pero la clave está en que Alemania sigue sin estar dispuesta a compartir riesgos porque desconfía tanto de la capacidad reformista de Macron como de que Italia sea capaz de sanear sus bancos y ser un socio fiable.

Si algo nos ha enseñado la crisis es que en la zona euro no se deben esperar grandes saltos adelante. Las reformas son graduales y sólo se producen, bien cuando se está al borde del precipicio (y ahora no lo estamos), bien cuando se pueden diseñar pactos que generen ganancias mutuas, algo que en este momento es difícil de vislumbrar, sobre todo por la situación de Italia. Por lo tanto, a corto plazo, es probable que se hagan sólo pequeños cambios, en su mayoría cosméticos. Es probable que se rebautice al Mecanismo Europeo de Estabilidad como Fondo Monetario Europeo, pero sin modificar sustancialmente sus funciones ni sustituyendo su actual (e ineficaz) estructura inter-gubernamental por otra imbricada en las instituciones comunitarias. No se aumentará su capacidad de préstamo ni se le permitirá actuar como estabilizador

fiscal para promover el crecimiento de los países en problemas como quieren la Comisión, Francia y España, pero tampoco será el nuevo responsable de la supervisión macroeconómica como quiere Alemania (la Comisión Europea, que es quien tiene esa función, no lo permitirá), ni se le dará la capacidad para decretar impagos soberanos dentro del euro. Tampoco es probable que se cree un activo financiero libre de riesgo (una suerte de eurobono pero sin mutualizar, que la Comisión ya tiene diseñado y que el sistema bancario y el BCE llevan tiempo exigiendo), ni que se pongan límites a la cantidad de títulos de deuda pública que los bancos pueden tener de su país de origen (Italia no lo aceptaría). Y, por supuesto, nada de un gran presupuesto para la eurozona o fondo de desempleo común como embrión de la unión fiscal como le gustaría a España.

Pero esto no debería llevarnos a la melancolía. El efecto Macron, aunque no consiga rediseñar el euro, sí que podría servir para hacer avances en la integración



Alemania se resiste a aceptar cualquier cosa que suene a unión de transferencias, pero sí que está dispuesta a poner dinero sobre la mesa para proyectos paneuropeos.

en otras áreas que, al necesitar financiación, podrían indirectamente contribuir al fortalecimiento de la unión monetaria.

Alemania se resiste a aceptar cualquier cosa que suene a unión de transferencias, pero sí que está dispuesta a poner dinero sobre la mesa para proyectos paneuropeos, desde las infraestructuras digitales y energéticas hasta instrumentos para luchar contra el terrorismo y mejorar la defensa europea en

un mundo en el que ya no se puede contar con EEUU como antes. Por lo tanto, en vez de pretender construir un gran presupuesto sin saber en qué se va a gastar, tal vez sea mejor estrategia hacer una lista de necesidades para la nueva Unión post *Brexit* y ver cómo se pueden financiar con recursos comunes. Seguramente así sí que habrá posibilidades de dar pequeños pasos hacia adelante.

Relanzamiento del Plan de Ciberseguridad de la UE

Javier Alonso Lecuit

La Comisión Europea ha propuesto al Parlamento y Consejo de Europa un amplio conjunto de medidas para hacer frente a la escalada de ciberamenazas y ciberdelitos que registra la Unión (Cybersecurity Package).

Resumen

Los ciudadanos, empresas y Estados europeos se ven expuestos a nuevos riesgos a medida que la ciberdelincuencia multiplica impunemente la sustracción de datos, los delitos contra la propiedad intelectual y los fraudes, así como los actos de ciberespionaje con fines comerciales o políticos originados desde Rusia, China o Turquía para desestabilizar Estados, instituciones o infraestructuras de la UE. El impacto económico de los ciberdelitos en la UE se ha quintuplicado durante los últimos cuatro años. La preocupación trasciende el daño individual físico o económico, pues la libertad y los derechos civiles de los ciudadanos de los Estados democráticos se ven amenazados por organizaciones y Estados que operan habitualmente desde países externos a la UE, tal como se ha

constatado en el curso de los últimos procesos electorales.

En respuesta a esta comprometida situación, la Comisión Europea ha propuesto al Parlamento y Consejo de Europa un amplio conjunto de medidas orientadas a coordinar y reforzar las capacidades de la UE en materia de ciberseguridad. Entre otras, resaltan la creación de una Agencia Europea de Ciberseguridad y la definición de un marco europeo de certificación junto a nuevos instrumentos legislativos. Algunos Estados han mostrado discrepancias sobre la conveniencia de añadir nuevas medidas sin antes haber culminado el anterior plan de ciberseguridad de 2013.

El presente trabajo es un breve análisis crítico del nuevo Plan Estratégico que delimitará el terreno de juego de la ciberseguridad europeo en los próximos años ante la imparable progresión de la ciberdelincuencia en la comisión de delitos y actos terroristas añadido a los retos que ya plantean nuevos paradigmas tales como el Internet de la Cosas (IoT), la digitalización de la industria (Industria 4.0) y la economía digital de los datos.

Análisis

La Comisión Europea ha revisado desde mediados de 2016 con carácter de urgencia el Plan Estratégico de Ciberseguridad de 2013¹, el desempeño de la *European Union Agency for Network and Information Society* (ENISA)² y otros instrumentos europeos en la ciberseguridad y ciberdefensa europea en el contexto de la Estrategia de Mercado Digital Único³ y la Hoja de ruta de Bratislava.⁴

Esto responde a la creciente preocupación de las entidades públicas y privadas en materia de ciberseguridad, los vacíos operativos y jurídicos que plantean las nuevas tecnologías, así como la limitada eficacia de las acciones no legislativas promovidas hasta la fecha por las Instituciones Europeas, principalmente achacables a la falta de armonización de las actuaciones de los Estados y la fragmentación del mercado.

El 13 de septiembre, el presidente de la Comisión Europea, Jean-Claude Juncker, declaró en el discurso anual sobre el Estado de la Unión que “Europa sigue sin estar adecuadamente equipada para defenderse de los ciberataques”. Julian King, comisario de Seguridad de la UE, añadió el 9 de

octubre: “Hemos subestimado la escala del ciberdelincuencia”. Andrus Ansip, vicepresidente responsable del Mercado Único Digital, indicó: “Ningún país puede hacer frente, por sí solo, a los retos de ciberseguridad. Nuestras iniciativas refuerzan la cooperación de forma que los Estados miembros de la UE puedan acometer juntos estos desafíos”.

El relanzamiento del Plan Estratégico de Ciberseguridad Europeo presentando al Parlamento y Consejo el 13 de septiembre de 2017 es un paquete de medidas orientadas a coordinar y reforzar las capacidades de la UE y los Estados en tres planos: (1) el desarrollo de la resiliencia; (2) el refuerzo de la capacidad de respuesta; y (3) la definición de nuevos instrumentos penales.

El desarrollo de la resiliencia

Con el objetivo de desarrollar la resiliencia de la UE en su conjunto y de los Estados individualmente, la Comisión formula la creación de una Agencia de Ciberseguridad Europea con mandato permanente instituida a partir de la actual ENISA. La Comisión ha previsto que la Agencia incremente en cuatro años el actual presupuesto de ENISA de 11 millones de euros a 23 millones y la plantilla de 84 a 125 personas. Las funciones de la nueva agencia se concretan en:

1 Véase SWD(2017) 295 final, “Assessment of the EU 2013 cybersecurity strategy”, 13/IX/2017, <https://ec.europa.eu/transparency/regdoc/rep/other/SWD-2017-295-F1-EN-0-0.PDF>.

2 Véanse “Inception impact assessment – Proposal for a Regulation revising ENISA Regulation”, https://ec.europa.eu/info/law/better.../090166e5b397d2bd_en; y “Final report on the Evaluation of the European Union Agency for Network and Information Security (ENISA)”, 19/IX/2017, <https://ec.europa.eu/digital-single-market/en/news/final-report-evaluation-european-union-agency-network-and-information-security-enisa>.

3 Véase http://europa.eu/rapid/press-release_IP-15-4919_en.htm.

4 Véase <http://www.consilium.europa.eu/media/21234/160916-bratislava-declaration-and-roadmap-es.pdf>.



La Comisión tiene el propósito de reducir la actual fragmentación del mercado de ciberseguridad europeo.

- La creación de un marco de certificación y estandarización de ciberseguridad de productos y servicios a escala de la UE.
- La creación del secretariado de la red europea de CSIRT.⁵
- El apoyo a la Comisión y los Estados en la implantación sectorial de la Directiva NIS.
- La ayuda operativa a los Estados para la gestión de incidentes y colaboración para el desarrollo de capacidades a nivel nacional o la concienciación para la prevención de incidentes.

En relación al primer punto, la Comisión tiene el propósito de reducir la actual fragmentación del mercado de ciberseguridad europeo propiciando un esquema armonizado y voluntario para la certificación y estandarización de ciberseguridad de productos *hardware*, *software* o servicios IT, facilitando a usuarios finales, empresas y administraciones públicas una elección informada de los mismos.

Con este objetivo, la Comisión busca simplificar la multiplicidad de esquemas de certificación, reducir costes y barreras administrativas a los proveedores en la UE y promover el concepto de *cybersecurity by design* como ventaja competitiva del producto o servicio. Así, la certificación de un elemento dado será reconocida en la totalidad de los Estados de la UE, mientras que una compañía dada no se verá obligada a solicitar una certificación, en ocasiones distinta, en cada uno de los Estados en los que opere con un mismo producto.

La acreditación proporcionada por cualquiera de las entidades designadas tendrá una validez de cinco años, siendo renovable durante un nuevo período siempre que se cumpla con los requisitos regulatorios. Corresponde a cada Estado designar la autoridad que supervise el cumplimiento del esquema de certificación y resuelva las reclamaciones de la industria en relación al desempeño de las entidades independientes de certificación. Finalmente, la Comisión propone la creación de un Grupo de Certificación

5 Computer Security Incident Response Team.

Europeo de Ciberseguridad, formado por un representante de las autoridades de certificación de cada Estado, cuya misión será apoyar a la Comisión en el desarrollo de las políticas de certificación, colaborar con la Agencia de Ciberseguridad Europea en el desarrollo de esquemas de certificación y mediar con los organismos de estandarización.

Es importante subrayar que la intención de la Comisión no es redefinir los actuales estándares y certificaciones sino reordenar, armonizar, simplificar y complementar en caso necesario su aplicación en la UE. En este sentido, insta a los Estados a no definir a nivel nacional certificaciones que se solapen a las establecidas a nivel europeo.

La industria europea de ciberseguridad, representada por la *European Cybersecurity Organisation* (ECS) y el acuerdo de Partenariado Público-Privado (cPPP)⁶ desempeñará un papel muy relevante en este proceso. El grupo de trabajo ECS-WG1 *Standardisation, certification, labelling and supply chain management*⁷ de ECS aglutina una diversidad de compañías de distintos sectores que cuentan con distintas

exigencias regulatorias y que manifiestan a veces posiciones no alineadas. A pesar de ello, el ECS-WG1, cuyo trabajo se encuentra en una fase preliminar, propone establecer un único marco de certificación válido en los distintos sectores⁸ de carácter voluntario, dadas las diferentes características y necesidades de cada sector y segmento de negocio.

La ciberdisuasión en refuerzo de las capacidades de respuesta de la UE

La Comisión ha propuesto una estrategia de ciberdisuasión, que se concreta en el uso de herramientas tecnológicas de ciberseguridad para proteger los elementos físicos y lógicos junto a cinco líneas de actuación a fin de reforzar la capacidad de respuesta de la UE en su conjunto y de los Estados individualmente:

- Creación en 2018 de un centro europeo de investigación y competencias en materia de ciberseguridad mediante la puesta en marcha de un proyecto piloto para ayudar a desplegar las herramientas y tecnologías, así como el desarrollo de las capacidades a escala nacional y de la UE.

6 En el marco de la Estrategia de Ciberseguridad de la UE de 2013, la Comisión Europea y la Organización Europea de Ciberseguridad (ECSO) suscribieron en julio de 2016 un acuerdo de Partenariado Público-Privado (cPPP) con el doble propósito de fomentar la cooperación entre los actores públicos y las empresas europeas en el curso de las primeras etapas del proceso de innovación de productos y servicios de ciberseguridad, así como estimular la industria de ciberseguridad europea, ayudando a alinear la oferta y demanda de usuarios finales, así como sectores que son clientes importantes de soluciones de ciberseguridad (por ejemplo, energía, salud, transporte y finanzas). La UE invertirá hasta 450 millones de euros en proyectos bajo el paraguas de la cPPP en el marco del programa de investigación e innovación Horizonte 2020, cuyo presupuesto total contando con la aportación del sector privado es de 1.800 millones de euros. Véase <https://ecs-org.eu/cppp>.

7 Véase <https://ecs-org.eu/working-groups/wg1-standardisation-certification-labelling-and-supply-chain-management>.

8 Véase "Cybersecurity partnership: Europe lacks 'strategic' tech muscle", 25/X/2017, <http://www.euractiv.com/section/cybersecurity/interview/cybersecurity-partnership-europe-lacks-strategic-tech-muscle/>.

- La Recomendación⁹ adoptada el 13 de septiembre de 2013, para la respuesta coordinada ante incidentes de ciberseguridad a gran escala, que establece un plan rector (*the blueprint*) por el que la UE y los Estados miembros cuenten con capacidades de reacción rápidas y coordinadas, mediante la activación de un marco de respuesta común por definir.
- Incluir la ciberdefensa en el Marco de la Cooperación Estructurada Permanente (PESCO) y el Fondo Europeo de Defensa en apoyo de proyectos y consolidar las capacidades de los Estados. Asimismo, la UE creará en 2018 una plataforma de formación para resolver el déficit de competencias en esta materia. La UE y la OTAN fomentarán la cooperación en materia de investigación e innovación sobre ciberdefensa.
- La posibilidad de crear un fondo de respuesta en casos de Emergencia de Ciberseguridad similar, por ejemplo, al Mecanismo de Protección Civil de la UE establecido para incendios forestales o catástrofes naturales.
- Desarrollar la cooperación internacional, endurecer la respuesta diplomática

conjunta de la UE y ampliar la ciber capacidad a terceros países para hacer frente común ante ciberamenazas.

Estas líneas de actuación se verán complementadas a instancias del Consejo de Europa¹⁰ con la adopción conjunta de UE con los Estados de una respuesta a nivel diplomático para prevenir y responder ante actividades delictivas en el ciberespacio¹¹ (*cyber diplomacy toolbox*), entrando de nuevo en un terreno donde la jurisdicción de los estados y su capacidad para establecer sanciones en el ciberespacio son elementos centrales del debate jurídico.

Los nuevos instrumentos penales

La persecución y criminalización de ciberdelitos plantea complejos retos en la aplicación del concepto de jurisdicción y territorialidad ya que éstos se cometen en su mayoría desde sistemas de información emplazados y/o controlados en cualquier país del mundo.

En paralelo a las iniciativas Comunitarias, los Estados desarrollan individualmente procedimientos legales y técnicos que en ocasiones no se encuentran armonizados y que dificultan la intervención transfronteriza de las autoridades, además de obligar a los proveedores de Internet a ejecutar acciones

9 Véase "Recomendación y Anexo C(2017) 6100 final de 13/09/2017", <http://ec.europa.eu/transparency/regdoc/rep/3/2017/ES/C-2017-6100-F1-ES-MAIN-PART-1.PDF> <http://ec.europa.eu/transparency/regdoc/rep/3/2017/ES/C-2017-6100-F1-ES-ANNEX-1-PART-1.PDF>.

10 Véase "Council Conclusions on a Framework for a Joint EU Diplomatic Response to Malicious Cyber Activities (Cyber Diplomacy Toolbox)", 19/VII/2017, <http://data.consilium.europa.eu/doc/document/ST-9916-2017-INIT/en/pdf>.

11 Véase "The EU Cyber Diplomacy Toolbox: towards a cyber sanctions regime?", 12/VIII, ISS <https://www.iss.europa.eu/content/eu-cyber-diplomacy-toolbox-towards-cyber-sanctions-regime>.



Los Estados desarrollan individualmente procedimientos legales y técnicos que en ocasiones no se encuentran armonizados y que dificultan la intervención transfronteriza de las autoridades.

contradictorias entre los distintos países en los que ofrecen sus servicios o que chocan con el cumplimiento de su legislación nacional.

La CE propone dos nuevas Directivas facilitadoras de una respuesta policial y judicial más eficaz para la detección, rastreo, persecución y sanción de ciberdelinquentes:

- La Directiva para la lucha contra el fraude y la falsificación de medios de pago distintos del efectivo.
- La Directiva para el acceso transfronterizo a pruebas electrónicas en el curso de investigaciones criminales (e-Evidence Directive).

Estas dos Directivas son el paso siguiente a la Directiva de 2013¹² que estableció unas normas mínimas para la definición de

las infracciones penales y las sanciones aplicables en el ámbito de los ataques contra los sistemas de información para facilitar la prevención de estas infracciones y la mejora de la cooperación entre las autoridades. La Comisión indica que su trasposición ha proporcionado una base mínima –aunque insuficiente– entre los Estados en el uso de las definiciones y estándares comunes para la criminalización los ciberataques.

La futura Directiva sobre la lucha contra el fraude y la falsificación de medios de pago distintos del efectivo¹³ (tarjetas de crédito y débito, transacciones *online*, pagos con terminales móviles, criptomonedas, etc.) tiene por objeto proporcionar un marco jurídico tecnológicamente neutro y actualizado, eliminando obstáculos operativos que actualmente entorpecen la investigación y la incoación de procedimientos penales. La Directiva plantea

12 Véase Directiva 2013/40/EU del Parlamento Europeo y del Consejo de 12 de agosto de 2013.

13 Véase "Proposal for a DIRECTIVE OF THE EUROPEAN PARLIAMENT AND OF THE COUNCIL on combating fraud and counterfeiting of non-cash means of payment and replacing Council Framework Decision 2001/413/JHA", http://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/?qid=1505474896206&uri=CONSIL:ST_12181_2017_INIT.

establecer la jurisdicción en relación al emplazamiento de los daños causados en cualquiera de los territorios de los Estados, con independencia de la nacionalidad y localización tanto de los atacantes como de los sistemas de información utilizados.

El fraude a través de medios de pago es una amenaza añadida a la seguridad, ya que aporta ingresos a la delincuencia organizada que permiten financiar delitos de terrorismo, tráfico de drogas, trata de personas, etc. Además, provoca importantes pérdidas económicas y debilita la confianza de los consumidores digitales, lo que puede dañar la actividad económica y la participación de las empresas en un Mercado Digital Único. Es previsible que este tipo de fraude aumente al ritmo de crecimiento de la economía digital. Por ejemplo, Europol estima el fraude con tarjetas en 1.440 millones de euros anuales y que las compañías aéreas pierden unos 1.000 millones de euros anuales en el mundo.

En segundo lugar, la Comisión presentará a inicios de 2018 la Directiva *e-Evidence*,¹⁴ que tiene por objeto facilitar el acceso transfronterizo de las autoridades policiales y judiciales a pruebas electrónicas en el curso de investigaciones criminales en respuesta a las dificultades a que se enfrentan éstas en el curso de las investigaciones.

En este contexto, la Comisión ha reconocido tanto la necesidad como la

falta de efectividad de medidas voluntarias de colaboración promovidas hasta la fecha; en consecuencia, ha visto la clara necesidad de complementarlas con medidas legislativas que serán objeto de la Directiva¹⁵ *e-evidence*. En los trabajos previos de evaluación de la Directiva, la Comisión apunta varias opciones para afrontar las dificultades legales en relación a los aspectos de soberanía en el territorio de la UE y reconoce la dificultad de armonizar los distintos marcos legales de los Estados miembros. Así, propone distintas opciones para la gestión de las ordenes y solicitudes para la gestión de las ordenes y solicitudes entre las autoridades y los proveedores IT establecidos en terceros países a la UE, autorizando a éstos a responder directamente a las autoridades con independencia del país de emplazamiento en la UE, o el acceso directo de las autoridades a pruebas electrónicas sin que medie el proveedor, así como adoptar medidas legislativas con terceros países a través de tratados multilaterales.

A estas dos Directivas se añaden iniciativas para reforzar las capacidades comunes de las autoridades policiales y judiciales entre Estados, tales como el desarrollo de una plataforma segura única para el intercambios de información en la UE, la estandarización de formularios utilizados entre las autoridades judiciales entre Estados, la financiación de la formación de los agentes en estas tecnologías y la asistencia a los Estados en las capacidades

14 Véase https://ec.europa.eu/home-affairs/what-we-do/policies/organized-crime-and-human-trafficking/e-evidence_en.

15 Véase "Non-paper from the Commission services: improving cross-border access to electronic evidence", 8/VI/2017, https://ec.europa.eu/home-affairs/sites/homeaffairs/files/docs/pages/20170522_non-paper_electronic_evidence_en.pdf; e "Inception impact assessment", 4/VIII/2017, https://ec.europa.eu/info/law/better-regulation/initiatives/ares-2017-3896097_en.

de investigar ciberdelitos, dedicando 10,5 millones de euros en el marco del Fondo Interno de Seguridad (ISF). Asimismo, la Comisión contempla potenciar las funciones de Europol y el Centro Europeo de Ciberdelitos (EC3).

En el mismo plano de actuación, el Consejo de Interior y Justicia celebrado en diciembre de 2016 solicitó a la Comisión que definiera su posición y acciones sobre el uso del cifrado de servicios, comunicaciones o terminales y otros mecanismos de anonimización con fines criminales. La Comisión es consciente tanto del papel que desempeña el cifrado en la confianza de la economía digital como de las dificultades que plantea a las investigaciones de las fuerzas de seguridad y autoridades judiciales el empleo del cifrado por la delincuencia y organizaciones terroristas.

La Comisión presentó su respuesta en octubre de 2017.¹⁶ Rechaza la regulación del uso de las técnicas de cifrado y la legalización de puertas traseras debido a los riesgos que éstas entrañan a la privacidad y la integridad de los datos en manos de la delincuencia o de estados hostiles. Asimismo, propone la adopción de medidas legislativas contempladas en la futura Directiva *e-evidence*, medidas para cooperación transfronteriza entre autoridades (una plataforma común de comunicación, la estandarización en la EU de formularios para la cooperación

judicial, etc.) y medidas de carácter técnico sin por ello prohibir, limitar o debilitar los mecanismos de cifrado.

En el ámbito técnico, Europol y EC3 ofrecerán a las autoridades de los Estados el apoyo técnico para la aplicación de técnicas de descifrado u otras alternativas que faciliten la información cifrada por los sujetos investigados sin por ello exponer al conjunto de los usuarios a riesgos adicionales de seguridad. Asimismo, la Comisión monitorizará el uso del cifrado por las organizaciones criminales en colaboración con EC3, el Centro Europeo de Ciberdelitos (EJCN) y Eurojust, alentando la colaboración de las autoridades con la industria, proveedores de comunicaciones y proveedores de Internet, los programas de formación específicos para fuerzas de seguridad y autoridades judiciales, etc.

Finalmente, la Comisión indica que la cooperación transfronteriza entre las autoridades de los Estados miembros (*law enforcement agency*, LEA) o entre éstas y terceros países se manifiesta lenta e ineficaz a pesar de su gran importancia. La Comisión también señala la necesidad de mejoras en la cooperación entre LEA y proveedores de Internet, generalmente establecidos en EEUU. Para ello, solicita a los proveedores un contacto único con cada Estado, la alineación de los criterios y mecanismos de colaboración de los proveedores de Internet en la entrega de datos, desarrollar con

¹⁶ Véase "Eleventh progress report towards an effective and genuine Security Union", 18/X/2017, pp. 8-10, https://ec.europa.eu/home-affairs/sites/homeaffairs/files/what-we-do/policies/european-agenda-security/20171018_eleventh_progress_report_towards_an_effective_and_genuine_security_union_en.pdf.

EEUU programas sobre mejores prácticas en la colaboración entre autoridades judiciales, mecanizar con herramientas *online* el intercambio de información, etc.

Primeras reacciones

Ahora que el plan necesita del respaldo político del Parlamento Europeo y de los gobiernos representados en el Consejo de Europa han surgido las primeras voces críticas desde algunos de los Estados, encabezados por Alemania, que pueden rebajar las expectativas generadas por la Comisión, diluir los cursos de acción y retardar su efectiva aplicación.

Subyacen inquietudes sobre la subsidiaridad y primacía de los Estados en la salvaguarda de su seguridad, aspectos de armonización con la legislación en curso o debates no resueltos sobre la soberanía y jurisprudencia del ciberespacio.

Para Alemania es prioritaria la efectiva implantación de los mecanismos previos acordados desde 2013, en particular sobre la Directiva NIS. Roland Hartmann, jefe de relaciones internacionales en la Oficina Federal Alemana para la Seguridad de la Información (BSI), declaró a principios de octubre:¹⁷ “lo primero es lo primero... no debemos descuidar que en primer lugar hemos de establecer, tal como me gustaría llamarlo, ‘las habilidades básicas de lectura y escritura en Europa’, así indica la directiva NIS, antes de aspirar a un nivel avanzado de matemáticas,

tal como se pretende en el paquete de ciberseguridad”. El representante del BSI también redujo las expectativas de crecimiento en competencias y presupuesto de ENISA (futura Agencia de Ciberseguridad Europea), indicando que éstas no deben sustituir los esfuerzos a nivel nacional, siendo los Estados quienes desplieguen sus propias capacidades, competencias e inversiones. A juzgar por el representante alemán, la implantación de la Directiva NIS en 2018 habrá de fortalecer la confianza y colaboración efectiva entre el sector privado y el Estado en un marco de colaboración público-privada, más allá del mero cumplimiento de las obligaciones regladas.

En la misma línea, el responsable del Servicio de Información Alemán (*Bundesnachrichtendienst*, BND) Bruno Kahl, señaló en una audiencia pública del Comité de Supervisión de Inteligencia Exterior del Bundestag el 5 de octubre el rechazo del BND a la creación de un servicio de inteligencia de la UE que: “La inteligencia está mejor organizada al nivel nacional... yo también estoy en contra de crear tal institución. En caso de hacerlo, crearíamos estructuras burocráticas dobles, tanto a nivel europeo como doméstico. Esto reduciría significativamente nuestra eficiencia”. Al tiempo, solicitaba en la misma intervención la extensión extraterritorial de la cobertura legal del Estado para la interceptación y bloqueo de contenidos y terminales en un contexto de lucha internacional antiterrorista.

17 Conferencia de ciberseguridad CYBERSEC FORUM, 10/X/2017, Cracovia.

En el ámbito de la estandarización y la certificación, la atribución propuesta a la actual ENISA ha tensionado a organismos técnicos de estandarización como el *European Telecommunications Standards Institute* (ETSI), cuyas especificaciones adquieren rango de norma en los Estados de la Unión. El comité técnico TC-CYBER del ETSI ha declarado recientemente que no existen lagunas en la adecuación de los estándares sobre ciberseguridad a la legislación sino más bien una excesiva profusión e inadecuación de los mismos, añadiendo que es poco efectivo, costoso o incluso contraproducente ofrecer esquemas de certificación “unilaterales y estáticos” que puedan dar a los usuarios un falso sentido de seguridad. Desde la perspectiva del ETSI es necesaria una labor de ordenación e incluso eliminación selectiva de algunos estándares. Es significativa la ausencia de referencias al ETSI en la propuesta de la Comisión Europea (*Cybersecurity Act*).

Conclusión

Una vez pasado el tamiz del Parlamento y Consejo de Europa, corresponde a los Estados iniciar su ejecución, al tiempo que el sector privado, de la mano de sus gobiernos, afronta a mediados de 2016 la recta final para la entrada en vigor de dos regulaciones clave en materia de seguridad: la transposición de la Directiva NIS y el

reglamento general para la protección de datos de carácter personal (GDPR).

Mientras tanto, esta batería de medidas de 2017 necesitará de los mismos ingredientes básicos a los empleados en el anterior plan estratégico de ciberseguridad de 2013: la estrecha confianza, firme decisión y cooperación entre los Estados, una sólida colaboración público-privada, la participación de la industria, y recursos, formación y concienciación de los usuarios, entre otros.

Preocupa que la superposición de las múltiples iniciativas pueda dispersar la atención, recursos y prioridades de los protagonistas –empresas y Estados de la UE– en el curso de su ejecución, restando así agilidad y efectividad. Será necesario un importante esfuerzo de praxis para alcanzar en tiempo y forma los objetivos establecidos al ritmo con que la tecnología plantea nuevos retos en materia de ciberseguridad.

Durante los próximos meses, el gobierno, las fuerzas de seguridad y las autoridades judiciales españolas, con la colaboración del sector privado, habrán de evaluar, coordinar y, tras su aprobación, poner en práctica estas nuevas iniciativas en materia de ciberseguridad.

Las relaciones bilaterales España-Portugal en la lucha contra el terrorismo global y la prevención de la radicalización violenta*

Carola García-Calvo

Este análisis repasa la cooperación bilateral de España y Portugal en materia de lucha contra el terrorismo yihadista y prevención de la radicalización violenta.

Resumen

La cooperación antiterrorista entre España y Portugal es descrita en los mejores términos por las autoridades a ambos lados de la frontera. Existe una clara convergencia tanto en el ámbito estratégico y político como en el operativo. En la actualidad, la lucha contra el terrorismo yihadista así como la prevención de la radicalización violenta –relacionada no sólo, pero principalmente, con la ideología del salafismo yihadista– son ejes clave para la relación bilateral entre ambos Estados, del mismo modo que lo son para el conjunto de los países de la UE en todos los niveles.

La cooperación bilateral en este ámbito ha cobrado también importancia ante los retos de seguridad surgidos a raíz de la inusitada movilización yihadista europea vinculada al conflicto en Siria a partir de 2012.

Análisis

La cooperación bilateral entre España y Portugal está marcada en la actualidad por el mismo contexto de movilización yihadista vinculada, sobre todo, a la organización terrorista yihadista Estado islámico (EI) basada en Oriente Medio. Pero esta relación no es nueva, pues ambos países han cooperado en el pasado atendiendo también a otras manifestaciones de violencia terrorista.

España y Portugal comparten 1.214 km de frontera y un mismo espacio geográfico, la Península Ibérica, hecho que marca la

*Esta publicación se enmarca en un proyecto conjunto del Real Instituto Elcano y el *Instituto Português de Relações Internacionais* (IPRI) para elaborar un Informe sobre las relaciones bilaterales entre España y Portugal.

especial relación de ambos socios y vecinos en relación a la cooperación en la lucha contra el terrorismo. En la segunda mitad de la década 2000-2010, y ante las crecientes dificultades que encontraba en Francia por la presión policial, el grupo terrorista ETA trató de aproximarse al territorio luso para establecer cierta infraestructura allí, lo que supuso un aumento de los esfuerzos conjuntos en esta materia de ambos vecinos.¹ También existió cooperación entre ambos países frente al grupo terrorista Resistencia Galega, operativo en el noroeste español, ante la actividad de alguno de sus miembros en la otra orilla del río Miño. En relación al terrorismo yihadista, la cooperación se priorizó y reforzó en el año 2004 como consecuencia de los atentados de Madrid. Prueba de ello es el dispositivo conjunto puesto en marcha con motivo de la Eurocopa de ese mismo verano en Portugal.

Además, en su dimensión como socios comunitarios, la cooperación bilateral en la actualidad está marcada por la amenaza terrorista inherente a la inusitada movilización terrorista que ha experimentado el conjunto de la Unión a raíz del conflicto en Siria-posteriormente extendido a Irak a partir de 2012, la emergencia de Estado Islámico un año más tarde como nueva matriz de terrorismo global en competición

con al-Qaeda y el establecimiento del califato a ambos lados de la frontera sirio-iraquí en 2014. La enorme capacidad de atracción de jóvenes de todo el mundo para unirse a las filas de la organización terrorista liderada por Abu Bakr al-Bagdadí ha calado especialmente entre jóvenes ciudadanos europeos, incrementando la amenaza terrorista para el conjunto de los países de la UE, incluidos España y Portugal, si bien existen diferencias notables en el alcance e intensidad de esta.

La cooperación bilateral en el contexto de la actual movilización yihadista en Europa

De los más de 30.000 combatientes extranjeros occidentales que se estima se encuentran actualmente en Siria e Irak luchando en las filas de organizaciones yihadistas (no sólo, pero principalmente, del EI) –una cifra que permite calificar esta última oleada de movilización yihadista sin precedentes–, unos 5.000 provienen de países de Europa Occidental. Esto significa que el contingente europeo está 16 veces sobrerrepresentado, teniendo en cuenta el volumen de la población musulmana en Europa, que en la actualidad no serían más de 20 millones de personas.²

Por otra parte, no todos los países comunitarios están afectados igualmente por

1 En el año 2007, los entonces ministros del Interior Alfredo Pérez Rubalcaba y Rui Pereira acordaron incrementar la cooperación antiterrorista contra ETA tras haberse encontrado un coche cargado de explosivo a sólo dos kilómetros de la frontera de Ayamonte (Huelva). Tres años más tarde, se encontró en la ciudad portuguesa de Óvidos un arsenal de la banda. Ese mismo año, se firmó un "Memorando de Entendimiento en materia de cooperación policial y de Seguridad Interna" por el que ambos países se comprometieron a reforzar la cooperación y colaboración en lucha contra el terrorismo y contra cualquier forma de criminalidad con el objetivo de "ampliar el espacio común de seguridad" de los ciudadanos de la Península ibérica.

2 Fernando Reinares (2017), "Jihadist Mobilization, Undemocratic Salafism, and Terrorist Threat in the European Union", *The Georgetown Security Studies Review*, Special Issue: "What the New Administration Needs to Know About Terrorism and Counterterrorism", nr 70-76, <http://georgetownsecuritystudiesreview.org/wp-content/uploads/2017/02/Reinares-Jihadist-Mobilization-Undemocratic-Salafism-and-Terrorist-Threat-in-the-European-Union.pdf>.

esta última movilización, los antecedentes y procesos de movilización yihadista no se distribuyen de manera uniforme dentro del territorio de la Unión. En este sentido, es necesario señalar que ni España ni – especialmente– Portugal se encuentran entre los países comunitarios más afectados, si bien esto no significa que estén exentos de los riesgos en forma de amenaza terrorista inherente a la misma, como se verá más adelante. Tampoco de que dentro de sus sociedades abiertas puedan producirse procesos de radicalización violenta que generen dinámicas antidemocráticas en el seno de las mismas, poniendo en riesgo la normal y pacífica convivencia.

En el caso español, desde el año 2012 y hasta final de 2016, según datos del Ministerio del Interior, 208 individuos se han desplazado desde territorio español hacia Oriente Medio para unirse a organizaciones yihadistas –inicialmente vinculadas a al-Qaeda pero, a partir de 2013, principalmente EI–. De estos, 21 (el 10,1%) eran mujeres y también habría al menos cuatro menores de edad. Se calcula que unos 32 individuos habrían retornado a Europa y que otros 46 habrían muerto como consecuencia de su implicación terrorista. A esta dimensión externa de la actual movilización yihadista hay que añadir los 192 individuos que han sido detenidos por su presunta implicación en actividades relacionadas con el terrorismo yihadista. La mayoría de estos

estaban supuestamente relacionados con EI pero también se produjeron detenciones de individuos vinculados con al-Qaeda en el Magreb islámico (AQMI). Desde los atentados de París en enero de 2015 el nivel de alerta terrorista está fijado en 4 (elevado) sobre 5. Tras los atentados de Barcelona y Cambrils, en el verano de 2017, las autoridades decidieron mantenerlo si bien reforzando la seguridad de lugares estratégicos, como ya había ocurrido en la navidad de 2016 tras el atentado de Berlín.

En el caso de Portugal, las cifras son mucho menores: se calcula que algo más de una docena de nacionales portugueses o residentes en ese país se habrían trasladado a Siria o Irak como combatientes terroristas extranjeros;³ la mayoría habrían perdido la vida en aquella zona de Oriente Medio como consecuencia de su implicación en primera línea de combate. Además, a diferencia del caso español, gran parte de estos combatientes terroristas extranjeros habrían adquirido la visión rigorista y belicosa del islam propia de los terroristas yihadistas en terceros países donde residían y no dentro del territorio portugués,⁴ donde tan sólo algún converso se habría radicalizado. Por otra parte, en los últimos cuatro años no se han producido operaciones antiterroristas relacionadas con esta movilización dentro de las fronteras portuguesas. Portugal percibe así el nivel de su amenaza terrorista como baja.

3 ICCT-Report, "Foreign Fighters in Europe" , https://www.icct.nl/wp-content/uploads/2016/03/ICCT-Report_Foreign-Fighters-Phenomenon-in-the-EU_1-April-2016_including-AnnexesLinks.pdf.

4 Ibidem.



Bélgica es el mayor emisor de combatientes si se ve en términos relativos al tamaño de su población musulmana.

En comparación con otros países europeos, tanto los números españoles como, sobre todo, los portugueses son relativamente bajos y es que, como se ha dicho, pese a que ningún país europeo queda al margen de la amenaza terrorista inherente a esta movilización, esta no es igual para el conjunto. Francia, con unos 2.000 combatientes terroristas extranjeros es el país más afectado en términos absolutos. Por detrás se situaría el Reino Unido, con cerca del millar, y Alemania, con cifras parecidas a las británicas. Pero es Bélgica (con algo más de medio millar) el mayor emisor de combatientes si se ve en términos relativos al tamaño de su población musulmana.

En el caso de España, su baja movilización se explica por el hecho de no ha sido gran receptor de inmigración procedente de países con población mayoritariamente musulmana, primordialmente inmigrantes económicos de origen magrebí, hasta la

década de los 90 del pasado siglo, mientras que en los citados países esto ocurrió a partir de la de los 40. Es ahora, por tanto, cuando las segundas generaciones, segmento de la población que se ha demostrado en toda Europa más vulnerable a la radicalización violenta de naturaleza yihadista,⁵ cuando se están consolidando, mientras que en los países mencionados estaríamos ya en presencia de terceras y subsiguientes generaciones.

Por su parte, en Portugal, pese a haber sido un país receptor de inmigración de ascendencia religiosa y cultural musulmana proveniente de las antiguas colonias desde los años 40, el *boom* migratorio se produce más bien en los 70, con origen, principalmente, en sus colonias africanas, Guinea Bisau y Mozambique, muchos procedentes a su vez de las colonias portuguesas en la India (Goa, Damão y Diu).⁶ Estos inmigrantes se integraron rápidamente en el territorio peninsular,

5 Véase, Fernando Reinares, *How to counter jihadist appeal among Western European Muslims*, December 2015 http://www.realinstitutoelcano.org/wps/portal/rielcano_en/contenido?WCM_GLOBAL_CONTEXT=/elcano/elcano_es/zonas_es/reinares-how-to-counter-jihadist-appeal-among-western-european-muslims

6 *Ibidem*.

generando rápidamente un sentimiento de identidad musulmana portuguesa. Varios factores han contribuido a esto: por un lado el hecho de que los inmigrantes fuesen mayoritariamente procedentes de las clases medias y altas; y, por otro, su conocimiento de la lengua y cultura portuguesas, al “haber pertenecido a la ‘sociedad cultural’ portuguesa durante décadas”.⁷ También hay que señalar que, a diferencia de España, donde la mayoría de los inmigrantes musulmanes son suníes (procedentes principalmente de Marruecos, aunque también en menor medida de Pakistán), en Portugal destacan también los chiíes.

Por último, en cuanto a la implantación de movimientos transnacionales predominantes a uno y otro lado de la frontera, también difieren. En España es el salafismo, que en su versión más rigorista sirve de inspiración a grupos terroristas yihadistas, el que tiene más implantación; sin embargo, en Portugal es el movimiento de origen indio Tabligh Jaamat (TJ), una de las corrientes más extendidas entre los musulmanes por todo el mundo, a quienes insta a renovar su identidad islámica volviendo a los principios ortodoxos de la religión así como a practicarla de forma estricta, ajena a los principios y valores del entorno

occidental donde eventualmente habiten. TJ se acomoda de manera pragmática a diferentes contextos, pero sus adeptos aspiran en última instancia a instaurar y extender un dominio islámico. Esta corriente era la seguida por los individuos que en el año 2008 trataron de atentar contra el metro de Barcelona, como parte de un plan más amplio de ataques en Europa, reivindicado por la organización Terik-e-Taliban-Pakistan.⁸

Como todos los países europeos –aunque, como ya se ha visto, con notables diferencias–, España y Portugal comparten el riesgo que supone el retorno de los combatientes terroristas extranjeros, más radicalizados y con experiencia en combate –algunos de ellos con pasaportes expedidos en España o Portugal– que eventualmente podrían entrar de vuelta por cualquier país de la Unión, en virtud del acuerdo Schengen,⁹ para materializar ataques dentro de la Unión o radicalizar a otros individuos en situación de vulnerabilidad. Pero también preocupa la presencia de individuos radicalizados que, sin haberse trasladado a ninguna zona de conflicto, puedan atentar en suelo europeo, al modo de actores individuales o como miembros de células o redes más amplias, siguiendo las directrices diseminadas por las organizaciones

7 Diogo Noivo (2010), “Jihadism in Portugal: Grasping a Nebulous Reality”, ARI n° 113/2010, Real Instituto Elcano, http://www.realinstitutoelcano.org/wps/portal/web/rielcano_en/contenido?WCM_GLOBAL_CONTEXT=/elcano/elcano_in/zonas_in/ari113-2010

8 Carola García-Calvo (2014), “Caracterización social, experiencias de radicalización y pautas de implicación de los condenados por delitos relacionados con el terrorismo yihadista en España, 1997-2011”, Tesis Doctoral, 18/VII/2014, Universidad Rey Juan Carlos (URJC), Madrid, pp 92-93.

9 Este es el motivo por el que el pasado 7 de marzo el Consejo de la UE modificó el Código de fronteras Schengen, que obliga a los Estados miembros a realizar un control sistemático a todas las personas, inclusive a los beneficiarios del derecho a la libre circulación en virtud de la legislación de la UE, cuando crucen las fronteras exteriores, tanto a la entrada como a la salida, mediante la consulta de las principales bases de datos del acuerdo. Véase <http://www.dsn.gob.es/es/actualidad/seguridad-nacional-ultima-hora/%E2%80%8Bue-%E2%80%93espacio-schengen>.

terroristas de referencia, a través de sus órganos propagandísticos o por el contacto con otros. En este sentido, España y Portugal en tanto que países ibéricos, son señalados reiteradamente en la propaganda yihadista ya que comparten su pasado como al-Andalus, territorio reivindicado por los grupos terroristas como parte del pretendido califato a restaurar. En cualquier caso, hay que señalar que las referencias a España, y en español, han sido más numerosas, alcanzando el número de 43 en el año 2016, no todas explícitas, aunque sí haya alusiones recurrentes a Ceuta y Melilla y fotografías de monumentos españoles relevantes para el imaginario yihadista como la Alhambra de Granada. En el caso de Portugal estas alusiones han sido casi inexistentes y de carácter indirecto por su condición de habitante de la península ibérica.¹⁰ Asimismo, se debe señalar que en cuanto a miembros de la coalición internacional contra Estado Islámico, también figuran entre los objetivos señalados por la organización terrorista liderada por Abu Baker al-Bagdahi. Por último, la situación en Libia y el Sahel, así como el interés por el ámbito euromediterráneo, es también objeto de preocupación común por la condición de frontera Sur de la UE y la creciente actividad terrorista en el norte de África y el Sahel.

Por todo lo anteriormente expuesto, ambos países coinciden en señalar el terrorismo yihadista y la radicalización violenta como una amenaza compartida contra la que los dos países vecinos deben trabajar juntos. Así quedó de manifiesto en la reunión bilateral celebrada el pasado 13 de febrero en Sevilla, donde el ministro del Interior español José Ignacio Zoido, y su homóloga portuguesa, Constança Urbano de Sousa, manifestaron su voluntad de “intensificar la cooperación entre las Fuerzas de Seguridad españolas y portuguesas en la lucha contra el terrorismo”.¹¹ Este tema también fue uno de los puntos destacados del viaje oficial de los Reyes de España a Portugal en noviembre de 2016,¹² y es que la relación hispano-portuguesa está marcada por una clara coincidencia estratégica y funciona al máximo nivel tanto en lo político como en lo operativo.

Cooperación hispano-portuguesa en el marco europeo: cooperación multilateral

Ambos socios ibéricos participan activamente en las distintas instituciones, grupos de trabajo y foros donde se abordan las cuestiones relacionadas con la lucha contra el terrorismo y la radicalización violenta, no teniendo en ninguno de ellos discrepancias ni posiciones encontradas, sino, al contrario, de convergencia y cooperación.

10 Para el caso español véase “Las referencias a España en la propaganda yihadista baten todos los récords en 2016”, http://www.abc.es/espana/abci-referencias-espana-propaganda-yihadista-baten-todos-records-2016-201611210149_noticia.html, con datos del experto Manuel Torres. En el caso portugués, el informe de EUROPOL TE-SAT 2015 recogía alguna mención indirecta, en el contexto de la Península Ibérica, de la que se hicieron eco los medios de comunicación portugueses: <http://www.dn.pt/portugal/interior/terrorismo-sis-confirma-que-houve-uma-ameaca-direta-a-portugal-5296707.html>.

11 La Moncloa, 13/II/2017, <http://www.lamoncloa.gob.es/serviciosdeprensa/notasprensa/mir/Paginas/2017/130217reunionespanaportug.aspx>.

12 “El Rey proclama la ‘obligación’ del Parlamento de dar respuesta a las ‘inquietudes’ de los ciudadanos”, El Mundo, 30 de noviembre de 2016, <http://www.elmundo.es/espana/2016/11/30/583e3e1ce2704ec6558b4584.html>.



España y Portugal mantienen canales abiertos y fluidos de intercambio de información y cooperación entre los cuerpos responsables de la lucha antiterrorista a ambos lados de la frontera.

El Espacio de Justicia e Interior es clave en materia de lucha contra el terrorismo en la UE. Las conclusiones de las reuniones del Consejo de Ministros de Justicia y Asuntos de Interior (JAI) de los 28 son clave para la acción de los Estados miembros. Así, existen reuniones de coordinación entre los diversos comités y grupos de trabajo operativos en esta materia, para reforzar la cooperación entre los servicios nacionales, como, por ejemplo, el Comité Permanente de Seguridad Interior (COSI) y el Grupo Derecho Penal Sustantivo (DROIPEN), encargado de negociar la nueva Directiva contra el terrorismo que actualiza la Decisión marco 2002/475/JAI, y que ambos países deberán transponer a sus respectivos ordenamientos jurídicos en los próximos 18 meses, o Relex. En el marco de la cooperación multilateral en el seno de la UE, donde también se articula la cooperación e intercambio de información bilateral, España y Portugal comparten información a través de las bases de datos de Europol y, desde el año 2106, a través del Centro Europeo contra el Terrorismo, promovido para una

mejor lucha contra esta grave amenaza para la UE.

En su faceta de frontera Sur de la Unión, los socios ibéricos forman parte de distintos grupos centrados en la seguridad en el Mediterráneo Occidental, como el Grupo 5+5 o foro del Mediterráneo Occidental –ámbito estratégico para ambos países–, integrado por España, Portugal, Francia, Italia y Malta por el lado europeo, y por los cinco países del Magreb: Marruecos, Argelia, Libia, Mauritania y Túnez. Este flanco es fundamental, sobre todo en términos de la creciente vinculación entre el ámbito exterior y el interior. En el plano operativo, destaca el trabajo del G-4 para el intercambio de información, compuesto por Francia, España, Portugal y Marruecos.

Cooperación bilateral

En materia de cooperación policial, España y Portugal mantienen canales abiertos y fluidos de intercambio de información y cooperación entre los cuerpos responsables de la lucha antiterrorista a ambos lados de

la frontera. La Policía Judicial Portuguesa, dependiente del Ministerio de Justicia, es el cuerpo responsable de la lucha contra el terrorismo en Portugal y actor fundamental en materia de cooperación internacional, trabaja con sus contrapartes españolas de la Comisaría General de Información de la Policía Nacional (CGI) y el Servicio de Información de la Guardia Civil, ambas dependientes del Ministerio del Interior, según corresponda. Por su parte, el Servicio de Informaciones de Seguridad (SIS) trabaja con su contraparte española, del Centro Nacional de Inteligencia (CNI). No existen de momento reuniones entre el órgano de coordinación español, CITCO, y su contraparte portuguesa. Portugal cuenta tan sólo desde hace unos pocos meses con una UCAT reforzada, que en el futuro podría tener, además de las funciones preventivas descritas, competencias operativas, lo que podría agilizar los intercambios entre los países vecinos.

El actual contexto de amenaza terrorista yihadista inherente a la movilización descrita hace que la cooperación entre ambos socios sea más necesaria que nunca y la voluntad política, plasmada en la Cumbre bilateral celebrada en mayo de 2017, es la de seguir fomentando la cooperación a través del intercambio de datos, investigaciones conjuntas y actuaciones preventivas.

Prevención de la radicalización violenta

Tras los atentados de Londres del 5-J de 2005, la UE adoptó el 30 de noviembre de

2005 su Estrategia contra el terrorismo y la radicalización violenta. Este documento establece la prevención como uno de los cuatro pilares sobre los que se articula el texto. Según dicho texto, los Estados miembros serían los responsables de desarrollar planes nacionales de prevención de la radicalización violenta concretos, mientras que la Unión sería la encargada de coordinar estas políticas nacionales, determinar las buenas prácticas e intercambiar información.

En este contexto, España cuenta desde el año 2010 con su Estrategia Integral contra el Terrorismo Internacional y la Radicalización Violenta (EICTIR, ratificada en 2012), y en enero de 2015 –tras los atentados de París– aprobó su Plan Estratégico Nacional de Lucha Contra la Radicalización Violenta (PEN-LCRV), coordinado, desde el ámbito de la seguridad, por el área de Estrategia de la división de Terrorismo del Centro de Inteligencia contra el Terrorismo y el Crimen Organizado (CITCO). Está pendiente la revisión de la Estrategia de 2005 y fue sólo a partir del verano de 2016 cuando el PEN-LCRV empezó a dar pasos firmes es su implementación. Enfocado desde el ámbito local a finales del año pasado, 14 ciudades españolas habían conformado sus respectivos grupos locales.

Por su parte, el texto estratégico portugués de combate al terrorismo data de febrero de 2015,¹³ un documento corto, articulado en base a los mismos cuatro pilares

13 Estrategia Nacional de Combate ao Terrorismo, publicada en *Diário da República*, 1ª série, Nº36, 20/II/2015.

establecidos en la Estrategia de la UE de 2005 –prevención, protección, persecución y respuesta– a los que suman un primero dedicado a “detectar”. En relación al pilar de “prevenir”, la Estrategia recoge la adopción de un Plan de Acción de Prevención de la Radicalización y del Reclutamiento para el Terrorismo, cuyo desarrollo –todavía pendiente– también estará coordinado desde el ámbito de la seguridad por la Unidad de Coordinación Antiterrorista (UCAT). Este organismo aún está en proceso de organización ya que, aunque existe desde hace años, no ha sido hasta ahora cuando será dotada de medios materiales y personales permanentes.

En esta línea y como parte de este enfoque preventivo adoptado en toda Europa, una de las máximas prioridades de la agenda europea en la actualidad, España y Portugal participan en distintos grupos de la Red de Concienciación sobre la Radicalización (RAN), una de las herramientas fundamentales para la prevención del extremismo violento en el seno de la UE en la actualidad. Mención especial requiere el Grupo sobre *Victims*, coliderado por España, uno de los ejes estratégicos de la acción exterior española en esta materia. Y es que España promueve al más alto nivel el papel de las víctimas del terrorismo como actor central de la lucha contra el terrorismo y la prevención de la radicalización violenta. Portugal acompaña a su vecino en este objetivo, si bien entiende a las víctimas de manera más amplia y no sólo a las que lo son como consecuencia de acciones terroristas sino también a otro tipo

de violencia como, por ejemplo, la violencia sexual en conflictos bélicos.

Dada la centralidad de este capítulo en la agenda europea actualmente, y por el momento no parece que vaya a perder relevancia, el ámbito de la prevención de la radicalización violenta ofrece un marco propicio para la cooperación de ambos países. Si bien es cierto que este trabajo tiene un importante componente local-contextual, no lo es menos que la identificación de buenas prácticas y adecuación a otros contextos son los retos que enfrentan ahora mismo los países europeos. Así, y teniendo en cuenta los ámbitos de coincidencia, ambos países podrían identificar y compartir buenas prácticas en materia de prevención en ámbitos concretos en los que pueden desarrollar *expertise*. En este sentido, es interesante el interés de ambos países por la desradicalización de menores. Por ejemplo, España cuenta con una buena práctica que podría compartirse en materia de desradicalización de éstos desde el ámbito judicial, coordinado por el juez de Menores de la Audiencia Nacional, que, aunque todavía incipiente, está dando buenos resultados. Del mismo modo, en el apartado de las narrativas y las víctimas, ambos países pueden seguir trabajando juntos en la promoción de las víctimas como voces creíbles para articular un discurso alternativo, que contribuya también en la desradicalización de individuos captados por las organizaciones terroristas. En otra dimensión, también sería interesante promocionar un discurso alternativo al

señalamiento de al-Andalus, que sirve como propaganda para radicalizar a jóvenes dentro y fuera del territorio peninsular, a través de la educación.

Conclusión

España y Portugal comparten, en su condición de vecinos que ocupan un mismo territorio peninsular y socios comunitarios la amenaza del terrorismo yihadista. Como habitantes de la Península Ibérica, son reiteradamente señalados por la propaganda yihadista como objetivo de sus acciones, por su pasado como al-Andalus, territorio que debe de ser reincorporado al califato. Pero además, debido a la inusitada movilización yihadista de origen europeo desde el año 2012, vinculada al conflicto en Siria e Irak, y aunque las cifras de sus respectivos contingentes de combatientes terroristas extranjeros sean menores que las de otros países de su entorno –especialmente las portuguesas, que son casi insignificantes– ninguno de los dos, como ningún otro

país europeo, queda al margen de las consecuencias que en términos terroristas ésta pueda tener.

En este contexto, la cooperación entre ambos países se define en los mejores términos a todos los niveles, y en todas las direcciones, existiendo diversos foros, especialmente aquellos dedicados a la prevención de la radicalización violenta –donde la relación bilateral podría estrecharse y encontrar marcos comunes de acción– y los que apelan a su condición de frontera sur de la Unión –donde ambos países trabajan de la mano–. En la dimensión bilateral, la cooperación policial y de intercambio de información de inteligencia, esta funciona también a nivel estratégico y operativo. De cara al futuro, tal vez esta podría agilizarse a través de la interlocución de los órganos de coordinación –CITCO y UCAT, respectivamente– en el momento en el que se den las condiciones para ello.

¿España como potencia atlántica?

Luis Simón

La Estrategia de Seguridad Nacional (ESN) de 2017 resalta el carácter atlántico de España, que es definida como un “país con vocación global”.

Resumen

El dinamismo geoeconómico de regiones como Asia, América Latina o África Occidental y el auge del mar como principal teatro estratégico amenaza con relegar a Europa a una posición de segunda fila en el tablero internacional. Sin embargo, también esconde oportunidades para España. La desproporcionada atención que España ha venido prestando a Europa y al Norte de África en las últimas décadas ha fomentado un paradigma de política exterior y de defensa de “luces cortas”, donde se ha priorizado excesivamente nuestro entorno geográfico inmediato en detrimento de lo global. Al reivindicar la condición atlántica y el carácter global de España, la ESN ha dado un golpe de efecto que podría abrir paso a una concepción estratégica más global en nuestro país. La tarea ahora es

que esta visión estratégica se vea reflejada en las prioridades de política exterior y defensa del Gobierno.

Análisis

Introducción

La Estrategia de Seguridad Nacional (ESN) de 2017 nos recuerda que la seguridad de España está inevitablemente condicionada por los rasgos geopolíticos de la Península Ibérica.¹ En concreto, se hace referencia a los tres vectores geoestratégicos que han venido determinando la acción de España en los ámbitos de política exterior y de seguridad desde el siglo XVI: Europa, el Mediterráneo y el Atlántico. La afirmación de que “la condición europea y mediterránea de España determina la importancia de estas regiones para su seguridad, estabilidad y prosperidad” no sorprende. Los componentes europeo y mediterráneo han venido prácticamente monopolizando los debates de política exterior y defensa en nuestro país durante décadas. Quizá la principal novedad radica en la alusión de la ESN a la necesidad de “destacar el carácter atlántico de España como potencia marítima

¹ Presidencia del Gobierno (2017), *Estrategia de Seguridad Nacional: un proyecto compartido de todo y para todos*, Madrid, diciembre, p. 40, http://www.lamoncloa.gob.es/serviciosdeprensa/notasprensa/presidenciadelgobierno/Documents/2017-1824_Estrategia_de_Seguridad_Nacional_ESN_doble_pag.pdf

y actor con legado e intereses globales más allá de sus fronteras naturales”.²

Este análisis pretende recoger el guante ofrecido por la ESN para proponer algunos elementos de reflexión que puedan sustanciar esa visión atlántica y global, centrándose principalmente en el ámbito de la política de defensa española.

Reconsiderando la estrategia de defensa

El auge económico y estratégico de Asia y el crecimiento económico y demográfico de América Latina, África Occidental y Oriente Medio están reconfigurando las bases de la geopolítica global. En concreto, la creciente importancia de potencias y mercados en distintas regiones geográficas del mundo subraya el declive relativo del continente europeo, epicentro de la economía y la geopolítica global en los últimos 500 años.³

En lo que al ámbito estratégico-militar se refiere, la fatiga política occidental tras más de una década de guerras inconclusas en Afganistán e Iraq, el énfasis en la recuperación económica y la necesidad de una mayor prudencia estratégica han dado lugar a cierta sobrecarga en relación con el paradigma expedicionario que emergió del final de la Guerra Fría, dominado por intervenciones de larga duración en entornos estratégicos permisivos, y tareas de reconstrucción política. En su lugar, avanzamos hacia una concepción más indirecta y sutil del instrumento militar, que

prioriza sus capacidades de inteligencia, vigilancia, reconocimiento y ataque a distancia como base de los cometidos estratégicos de anticipación, prevención, disuasión y diplomacia de defensa.

Se aprecia un claro giro en la geoestrategia estadounidense, desde un modelo que ha priorizado el ejército de tierra en torno a intervenciones largas y sostenidas en el tiempo (por ejemplo, la invasión de Iraq y la guerra de Afganistán) hacia un mayor interés en la proyección estratégica marítima y aérea.⁴ Cabe destacar también la creciente preferencia de EEUU por capacidades de intervención que ofrecen mayor flexibilidad y discreción (por ejemplo, operaciones especiales, uso de drones, capacidades cibernéticas ofensivas, etc.).

Ante esta serie de movimientos en las placas tectónicas de la geopolítica y la estrategia global, y teniendo en cuenta la línea esbozada por la ESN, España debe reconsiderar su estrategia de defensa.

Más allá de Europa: el mar como oportunidad estratégica para España

Es importante no obviar los desafíos que caracterizan a toda época de cambio. Sin embargo, tal y como apunta la recién ESN:

“En un contexto global de desplazamiento de poder hacia regiones dinámicas como Asia-Pacífico y de creciente importancia como América Latina y África

2 *Ibid*, p. 41.

3 Emilio Lamo de Espinosa (coord.) (2011), “Europa después de Europa”, Academia Europea de Ciencias y Artes, Madrid.

4 Hal Brands (2018), *American Grand Strategy in the Age of Trump*, Brookings Institution Press, Washington DC, en prensa.

Occidental, la Cuenca Atlántica adquiere mayor relevancia para la proyección actual y futura de España, en términos geopolíticos, económicos y de seguridad. Esta vertiente atlántica conecta a España, por vía marítima, con mercados globales, al tiempo que concentra importantes intereses energéticos y económicos, así como una serie de desafíos a su seguridad. Ello refuerza la prioridad de los vínculos estratégicos con Estados Unidos y con los países de América Latina. Asimismo, justifica la importancia de nuevos vínculos diplomáticos y de seguridad con países de África Occidental".⁵

Al resaltar el carácter global y atlántico de España, la ESN contribuye a una necesaria expansión de miras en los debates de política exterior y defensa en nuestro país. En cierta medida, la desproporcionada atención que España ha prestado a Europa y al Norte de África en las últimas décadas ha contribuido a avivar la miopía estratégica en nuestro país, fomentando una concepción estratégica de "luces cortas", que ha priorizado excesivamente nuestro entorno geográfico inmediato en detrimento de lo global.

No cabe duda de que la evolución política, económica y estratégica de Europa o el Norte de África es de una importancia capital para España. Sin embargo, la tradición de potencia marítima española, el carácter global de su legado histórico

y cultural y, en particular, sus vínculos orgánicos con la comunidad iberoamericana, África Occidental y partes de Asia implican que, a diferencia de muchos otros países del entorno europeo, la personalidad y la potencialidad de España no se agoten en Europa o el Mediterráneo.

En cualquier caso, las vertientes euro-mediterránea y global de la personalidad estratégica española no son exclusivas, sino complementarias. Si bien el énfasis en la integración económica y política europea que ha caracterizado las últimas tres décadas ha relegado a España a un segundo plano (dada su tardía llegada a la UE y su distancia geográfica de la gran planicie europea), la creciente importancia de la proyección marítima y global ofrece a España una oportunidad de reivindicar un papel de mayor liderazgo en Europa. Por otro lado, tanto la UE como la OTAN ofrecen a España un importante resorte adicional para reforzar su presencia atlántica y global. Asimismo, si bien es su faceta atlántica la que da a España una personalidad marítima y la conecta con la idea de la proyección global, el espacio contiguo formado por el Mediterráneo y el Mar Rojo constituye un vaso comunicador indispensable para afianzar la posición de España en el espacio Indo-Pacífico, y conectar con los pujantes mercados del sur, sureste y este asiático.

El eje atlántico de prioridad estratégica

Cabe destacar el concepto de un eje de prioridad estratégica española en la cuenca

5 Estrategia de Seguridad Nacional, p. 41.

atlántica, que comprendería la totalidad de la costa occidental africana, desde la Península Ibérica hasta Sudáfrica, rodeando el Estrecho de Magallanes y llegando hasta el canal de Mozambique (donde España mantiene importantes intereses pesqueros y económicos), y abarcaría desde el Caribe hasta Brasil en su parte atlántica.

También debe entenderse como parte de este eje el espacio comprendido por el cinturón sahel-sahariano (Mauritania, Mali y Níger), una suerte de retaguardia que da profundidad a parte del eje de prioridad estratégica atlántico.⁶ La ausencia de estructuras estatales y de gobierno en el Sahel da lugar a actividades terroristas y criminales que tienen un impacto negativo en la evolución y estabilidad de varios de los “tramos” del eje atlántico, principalmente el Magreb/Norte de África, la costa noroccidental africana y el Golfo de Guinea.

El eje atlántico de prioridad estratégica abarca las rutas que conectan a España con mercados de gran y creciente importancia. En América, EEUU es un mercado de gran importancia para España, pero también Brasil y México, países de pujanza económica y creciente importancia comercial e inversora para España. Cabe destacar también en este sentido el potencial demográfico, económico y energético de países como Nigeria, Angola o Sudáfrica en la costa occidental africana. Por su parte, el Atlántico

Nororiental y el Golfo de Guinea representan respectivamente la primera y tercera zona de importancia pesquera para España.

A nivel energético, la importancia del eje atlántico de prioridad estratégica es evidente. En la costa occidental africana, Nigeria y Angola proveen alrededor de un 17% de las importaciones españolas de petróleo, mientras que alrededor del 15% de las necesidades de gas españolas provienen del Golfo de Guinea (principalmente de Nigeria).⁷ Por otro lado, América es responsable de más de un 25% de las importaciones de petróleo de España (con México a la cabeza) y de alrededor de un 7% de las importaciones de gas natural (principalmente de Perú y Trinidad y Tobago). En este sentido, cabe destacar que el creciente protagonismo del *shale gas* en EEUU y el potencial de México en este ámbito no hacen sino resaltar la importancia de la conexión americana para el futuro energético y económico de España.

Finalmente, el eje atlántico de prioridad estratégica concentra también buena parte de las amenazas para la seguridad, estabilidad y prosperidad española, incluidos el terrorismo (zona del Magreb-Sahel), la piratería (Golfo de Guinea) y la existencia de redes de tráfico de drogas (Golfo de Guinea, Sahel, Caribe y Suramérica) y de inmigración ilegal (Golfo de Guinea y costa noroccidental africana).

6 Véase Félix Arteaga (coord.) (2014), *España mirando al Sur: del Mediterráneo al Sahel*, Informe Elcano, nº 18, Real Instituto Elcano, http://www.realinstitutoelcano.org/wps/portal/rielcano_es/publicacion?WCM_GLOBAL_CONTEXT=/elcano/elcano_es/publicaciones/informe-elcano-18-espana-mirando-al-sur-mediterraneo-sahel

7 Comisión Nacional de los Mercados y la Competencia (2016), “Informe de supervisión del mercado de gas natural en España”; y Corporación de Reservas Estratégicas de Productos Petrolíferos (2016), “Informe estadístico anual”.



El refuerzo de la posición española en el eje atlántico de prioridad estratégica contribuiría a la diversificación y la seguridad del suministro energético de nuestro país.

El refuerzo de la posición española en el eje atlántico de prioridad estratégica contribuiría a la diversificación y la seguridad del suministro energético de nuestro país, así como a facilitar nuestro pre-posicionamiento en entornos geográficos y mercados de considerable potencial económico. En este sentido, la proyección estratégica y diplomática de España en dicho eje será clave para la consecución de una mayor autonomía y la realización de su potencial en las décadas venideras. Con este fin se podrán considerar las siguientes líneas de acción estratégicas en el ámbito de la Defensa:

- Destinar más recursos a activos de proyección estratégica y en concreto a la Armada.
- Reforzar la presencia naval (de superficie y submarina) en el eje atlántico de prioridad estratégica.
- Refuerzo de nuestros lazos bilaterales con Portugal a nivel político-estratégico, estratégico-militar, de inteligencia y operativo (en especial en el ámbito naval). En concreto, sería conveniente reforzar la cooperación bilateral ibérica en el desarrollo de capacidades, la industria de defensa y el ámbito de la educación militar, con el fin de sentar las bases para un partenariado estratégico avanzado y sostenible.
- Potencialización del papel de Las Palmas como principal “hub” de proyección estratégica en el eje atlántico; y reforzar nuestros puntos de apoyo logístico en otros tramos del eje atlántico, a través del refuerzo o el desarrollo de acuerdos de acceso militar y el refuerzo de relaciones bilaterales estratégicas con países relevantes (ej. Cabo Verde, Guinea Ecuatorial, México, Colombia o Brasil).
- Refuerzo y consolidación de la red de agregadurías en África Occidental e Iberoamérica, con el fin de mejorar nuestro conocimiento situacional en el eje atlántico de prioridad estratégica y reforzar nuestra movilidad y proyección marítima.

- Refuerzo de las relaciones estratégicas bilaterales con distintos países clave del continente americano (por ejemplo, México, Colombia, Brasil, Perú y Chile) y de la costa occidental africana (Mozambique, Angola, Nigeria y Sudáfrica). Una mayor cooperación bilateral con estos países en los ámbitos político-estratégico, de inteligencia y operacional contribuirá así mismo a favorecer la implantación de nuestras empresas de defensa en estos mercados, de gran proyección a medio y largo plazo.
- Promoción de acuerdos de participación de Política Común de Seguridad y Defensa (PCSD) con varios países iberoamericanos, en particular México (que ya cuenta con un partenariado estratégico con la UE), Colombia, Brasil, Perú y Chile.
- Utilizar la influencia española en la Agencia de Defensa Europea (EDA) para promover una mayor cooperación entre dicha agencia y los países iberoamericanos. El ámbito que mayores oportunidades ofrece en este sentido es, quizá, la participación ad-hoc de países sudamericanos en programas de desarrollo de capacidades y de investigación y desarrollo (preferiblemente aquellos en los que España y sus empresas jueguen un papel importante).
- Fomentar nuestra condición marítima en la PCSD de la UE, con especial énfasis en la costa occidental africana. Promover una mayor implicación de la UE en la zona en diversos ámbitos relevantes (ej. fomento de diálogos estratégicos, cooperación en materia de ejercicios, formación y seguridad marítima, etc.).
- Promocionar el refuerzo de las relaciones entre la OTAN y los países iberoamericanos, en particular Colombia, Brasil, Chile y México.
- Establecimiento de un diálogo bilateral con EEUU con el fin de promocionar una mayor cooperación estratégica en la cuenca atlántica, aprovechando el interés estadounidense en la llamada *Atlantic Basin Initiative*, que promueve la idea de una mayor integración económica y diálogo político entre Europa, América del Norte, África Occidental y América Central y del Sur. En concreto, España podrá plantear a EEUU la posibilidad de utilizar la OTAN para desarrollar la dimensión de defensa de esa visión de un espacio atlántico integrado, a través de foros de diálogo político entre la Alianza Atlántica y los países de África Occidental y América Central y del Sur, iniciativas de diplomacia de defensa, seguridad marítima e intercambios educacionales.
- Refuerzo de la participación española en la lucha contra tráfico ilícitos en el Caribe y América Central y del Sur, mediante un mayor esfuerzo en el ámbito de la vigilancia marítima. Establecimiento de un diálogo estratégico con EEUU, México y Colombia para ese fin.

- Refuerzo de la cooperación bilateral con Francia y EEUU en el ámbito de la inteligencia militar y las operaciones especiales, con especial énfasis en el cinturón sahel-sahariano.

Conclusión

Al resaltar el carácter atlántico de España, la Estrategia de Seguridad Nacional de 2017 ha puesto sobre la mesa la necesidad de concebir la política exterior y de defensa en términos globales, y de pensar y urdir más allá del tradicional énfasis en Europa y el Mediterráneo. Esta consideración cobra especial relevancia en un contexto geopolítico y económico global en el que el peso relativo de Europa y su vecindario están en declive, y en el que los países europeos tienen la obligación de lanzarse más allá de su vecindario inmediato en busca de prosperidad e influencia política. A diferencia de la mayoría de países europeos, la personalidad y la potencialidad estratégica de España no se agotan ni en Europa ni en el Mediterráneo.

Las vertientes euro-mediterránea y atlántica de la personalidad española no son ni mucho menos contradictorias. Por un lado, en un mundo de superpotencias de dimensiones continentales, es muy difícil para un país como España hacer valer su posición global por sí misma. En este sentido, la UE, la OTAN y sus relaciones bilaterales con aliados europeos clave (tales como Portugal, el Reino Unido y Francia) ofrecen a España un resorte indispensable para hacer proyectar su carácter atlántico y global. Por otro lado, en un mundo cuyo centro de gravedad geopolítico y económico se aleja de Europa, España y otros países atlánticos del viejo continente tienen la responsabilidad histórica de articular una nueva visión para la política exterior europea. Dicha visión debe hacer hincapié en la importancia estratégica del mar, en tanto que autopista que conecta a Europa con los mercados y teatros que marcarán el ritmo económico y geopolítico del mundo en el siglo XXI.

Austria in Europe: dynamic perceptions and ambiguous politics

Paul Schmidt

After snap legislative elections in October a new government coalition will now redefine Austria's commitment to European integration.

Summary

Trust in national and European politics has suffered simultaneously over the past decade in Austria. Euroscepticism and discontent with the functioning of the EU is widespread, yet Austrians are well aware of the benefits of belonging to the Union. The Brexit vote and the unstable international environment have even raised support for EU membership. Nevertheless, the economic and financial crises, the transit of over a million people in the autumn of 2015 and the challenging integration of around 150,000 refugees as well as a strong EU immigration into Austria have not gone unnoticed. The differences of opinion and the resulting polarisation of society have changed the political landscape. After snap legislative

elections in October a new government coalition will now redefine Austria's commitment to European integration.

Analysis

When Austria joined the EU 22 years ago, it could hardly have been expected that public opinion would turn around in the years to come. The remarkably high support for EU membership of 66.6 %¹ was not least the result of a nationwide information campaign, supported by the federal government and nearly all major societal players. Once the mission was accomplished, the efforts abruptly ended. The referendum had raised high expectations that could not easily be met, and major Austrian political players quickly took to a comfortable blame-game with Brussels, even for some of the shortcomings in their own policy-making. The absence of an active debate on the pros and cons of European politics, which admittedly can be quite technical, led to indifference. Time and again citizens' concerns were

¹ In 1994 other referendums on EU membership were held in Finland, Sweden and Norway and showed considerably less support for joining the Union (Finland 56.9%, Sweden 52.3% and Norway 47.8%).

left unaddressed. EU critics and the mass media used the information gap to shape public opinion against a faceless Union by depicting themselves as the voices of the 'people'.

In 2000 the diplomatic measures imposed on Austria by 14 EU member states in reaction to a federal government coalition with the right-wing Austrian Freedom Party (FPÖ) cast a shadow over the relationship between Austria and its EU partners.² Price increases in some areas following the introduction of the euro, as well as Eastern enlargement, raised concerns regarding national sovereignty. They also amplified competition and the question of the fair distribution of economic benefits. Discontent surrounding EU bureaucracy, imperfect democratic procedures at the EU level and Austria being a net contributor to the EU budget further polarised public debate. The perception that European integration was speeding up globalisation while not managing its downsides fuelled Euroscepticism. Despite Austria being an open and small economy and rated as one of the most internationalised countries, globalisation is regarded by many as a threat to long-term achievements such as high environmental and social standards. The uncertain aspects of ever-increasing interconnectedness, mobility and digitalisation lead some people

to glorify a seemingly better past, ignoring the shortcomings of pre-EU Austrian state structures.

Still today the image of the EU suffers from divergent views, struggling to provide effective and sustainable answers to current challenges. This was especially true during the economic and financial crisis, when the structural shortcomings of the Eurozone became apparent, and during the migration crisis that came to a head in Austria during the summer of 2015. As a result, trust in politicians dramatically decreased. It came as no surprise that, according to a survey of the Austrian Society for European Politics of March 2017,³ 73% of Austrians described the EU as 'weak' and 51% as 'insecure'. Only 31% think that 'carrying on' as it has so far is a good option for the Union, while 69% want the EU to concentrate exclusively on certain policy areas.⁴ The loss of confidence in the common currency during the years of economic turmoil was particularly alarming, because the euro was widely regarded as a key to stability and an important element in shaping a European identity. After a peak in confidence in March 2010 (70% had a very high or high confidence in the euro), it decreased to 38% in September/October 2012 and since then it has stabilised at around 50%.⁵

2 The measures were imposed on 4 February 2000 due to fears that a government with the participation of the FPÖ could breach fundamental principles of EU law and values. The governments of the 14 member states would neither promote nor accept any official bilateral contacts at the political level with an Austrian government that included the FPÖ, no support was given to Austrian candidates seeking positions in international organisations and Austrian ambassadors in EU capitals would only be received at a technical level. These measures –commonly referred to as 'EU sanctions' on Austria– were widely regarded as unjustified by Austrian public opinion and were lifted on 12 September 2000.

3 <http://oegfe.at/wordpress/2017/03/oegfe-umfrage-frauen-sehen-die-eu-heute-deutlich-positiver-als-maenner/>.

4 <http://oegfe.at/wordpress/2017/05/oegfe-umfrage-oesterreicherinnen-wuenschen-sich-eine-flexible-und-effizientere-europaeische-union/>.

5 <http://oegfe.at/wordpress/2017/01/oegfe-umfrage-15-jahre-euro-bargeld-oesterreicherinnen-sehen-euro-zukunft-durchausoptimistisch/>.

The missing link

Questions regarding European solidarity moved to centre stage in the debate, an element also very much stressed during the recent quota discussion on the relocation of refugees.⁶ More than one million people transited through Austria in the autumn of 2015, close to 150.000—more per capita than Germany— requested asylum and many of them will stay and still need to be integrated. Uncertainty was fuelled by the perceived helplessness of public institutions at the national borders and the lack of convincing strategies regarding the overall refugee situation. Contradictory and often alarming statements, selective reporting of crimes committed by refugees and asylum seekers, the growing criticism of Germany's refugee strategy and concerns regarding the effectiveness of pan-European plans aggravated the lack of trust. Whereas—especially in the autumn of 2015— humanitarian aspects dominated the public discourse, sentiments changed following sexual assaults on women in Cologne, Germany, on New Year's Eve of 2015/16. Mistrust in politics and the media increased, as they were suspected of not communicating the entire truth. Some even interpreted the national governments' prolonged focus on refugees as neglecting their 'own' citizens' problems. In addition, anti-globalisation tendencies, suspicion of foreign workers in general and a—at that time— weak economic outlook made for an explosive mix. Thus, the political

rhetoric focusing on European values was quickly replaced by an ever-stricter security discourse. Those who still proclaimed a *Willkommenskultur*—the '2015 word of the year'— have continuously been pushed to the margins and were derided as 'do-gooders' in public discussions.

At the same time, protectionist and anti-globalisation sentiments were also evident in discussions on the TTIP and CETA. Politics again failed to lead the debate over potential benefits and risks of comprehensive free-trade and international economic agreements. Again, the topic was left to other players—especially NGOs and the sensationalist press—. With no 'official' government commitment to address concerns and misconceptions, there was plenty of room for rumours that fostered unease. An emotionalised public debate limited the readiness to compromise. Publicly expressed disagreement between the parties in power aggravated the situation, and last-minute attempts for citizen involvement did little to counter it.

Support for EU membership on the rise

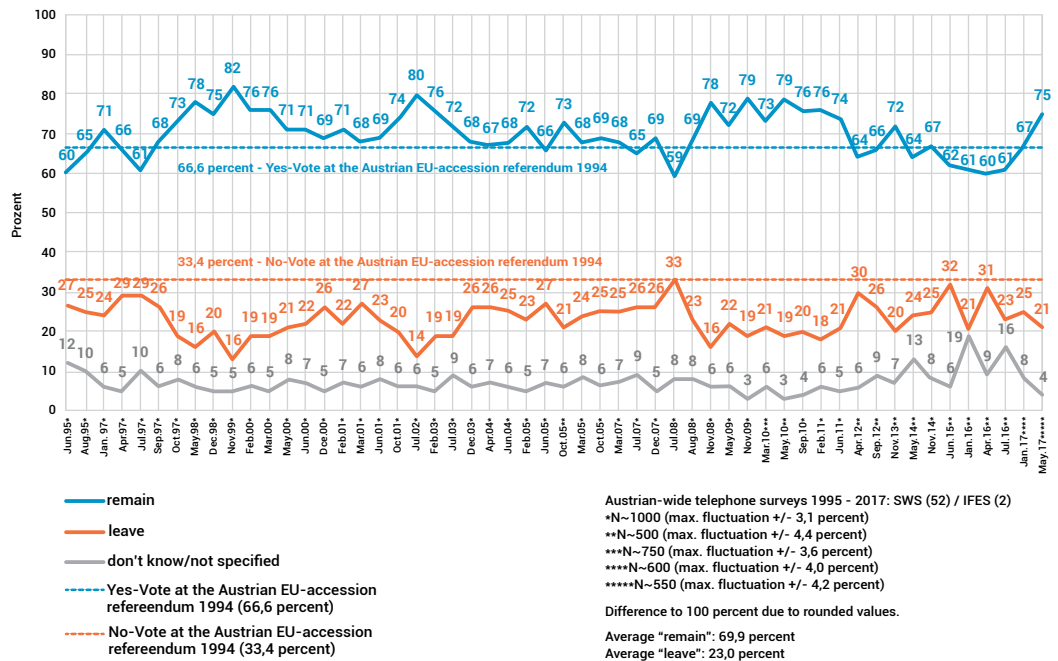
Nevertheless, a broad and stable—though relatively silent— majority of Austrians are in favour of EU membership. Since 1995, 54 Austria-wide opinion surveys have shown that an average of 70% of respondents want Austria to stay in the EU, while 23% would prefer to leave. The highest support for EU membership was recorded in June/July 2002

⁶ See also <http://blogs.lse.ac.uk/europpblog/2016/08/15/why-central-europe-needs-a-unified-strategy-for-tackling-the-migration-crisis/>.

(80%), and the strongest support for leaving the EU in June/July 2008 (33%).⁷ The volatile international environment and in particular the political turbulence in the UK after the Brexit vote also left their mark. The number of

Austrians wanting to stay in the EU increased by 15 percentage points —on a year-to-year basis—, whereas the desire among those in favour of leaving the Union decreased instantly by 8 percentage points.

Figure 1. Should Austria remain a member of the EU or leave?



Source: Austrian Society for European Politics.

Against this background and with a clear public opinion in favour of Austria being an integral part of the EU, FPÖ politicians —at least for the time being— have refrained from calling for a referendum on Austrian EU membership. Austrians may wish for a different design of the EU, but the vast

majority show no interest in leaving. They might not have fallen in love with the EU single market, but at the end of the day they have a realistic and pragmatic view of EU membership. People sense that, particularly in uncertain times, the best option for a medium-sized export-driven

⁷ <http://oegfe.at/wordpress/2017/06/oegfe-umfrage-steigende-zustimmung-zur-eu-mitgliedschaft-aber-skepsis-gegenueber-vertiefter-euro-zone/>.

country is to stay at the very centre of European integration. Moreover, personal benefits such as passport-free travel, the practical advantages of a common European currency, the free movement of goods and services, consumer benefits and European youth exchange programmes are highly appreciated. The EU's many problems have clearly diminished confidence in an increased complex political process, whether on a national or European level. Still, Austrians are well aware that cross-border challenges can only be solved together and would like to see a stronger and more focused EU that finally meets their expectations.

Changing the political landscape: snap legislative elections in Austria

Clearly, the starting position for several trend-setting elections in Europe in 2017, eg, in the Netherlands, France, Germany, Austria and the Czech Republic, was far from ideal. Although pro-European forces prevailed, the polarisation led to significant gains for nationalistic, protectionist, right-wing and sometimes even xenophobic forces. They might not be strong enough to join the respective governments in each member state, but their positions gain influence as they become increasingly part of mainstream politics. The legislative elections in Austria on 15 October 2017 were no exception to this.

The Conservative party (ÖVP) under its new leading candidate, Sebastian Kurz, had called for snap elections and emerged as the largest party with 31.5% of the vote, a gain of 7.5% compared with 2013. Kurz,

who is aged 31 and has already gained experience in government as Minister of Foreign Affairs and Secretary of State for Integration, managed to reshape the image of his mainstream party promoting a Macron-style 'movement', centred around his own personality. Although his party has been in government for the last three decades, he credibly exploited the slogan 'time for something new'. Kurz adopted a restrictive and defensive stance on immigration and — similarly to the UK — suggested 'taking back control', thus limiting the political space of the FPÖ. He has selectively pushed the ÖVP further to the right, specifically on issues like political Islam. Before his rise, opinion surveys concluded that the FPÖ would win the election.

The Social Democrats (SPÖ) and its leading candidate, Chancellor Christian Kern, came second with 26.9% of the vote. The SPÖ had been the biggest party after the last legislative elections in 2013 and has led the government since 2007. Although the SPÖ could slightly increase its vote in the elections, it is still at an all-time historical low when considering results prior to 2013. However, compared with other EU-countries, its results can be considered relatively stable, although it failed to retain the chancellorship. Its political discourse might have been too complex and inconsistent and its party structure was fragile. At times of perceived migration and integration challenges, social and economic issues — the central topics of the SPÖ — failed to have the sufficient emotional leverage to further mobilise voters.

The FPÖ, headed by Heinz-Christian Strache, came third with 26% of the vote, only slightly behind the SPÖ and gaining nearly 6% compared with 2013. As the main opposition party it benefited from the paralysis of the traditional Austrian grand coalition and a certain degree of public fatigue regarding the political establishment. The FPÖ is clearly seen to be more experienced than its political counterparts in, for instance, France and the Netherlands. For the time being it has succeeded in promoting tough law and order policies. In comparison with the parties of Le Pen and Geert Wilders, it has become more moderate on EU affairs and refrained from a radical anti-Euro and anti-EU rhetoric. While in other European countries such as Germany right-wing populist parties have only recently gained serious political weight, the political field of nationalism in Austria has long been occupied by the FPÖ, which has been a part of the political landscape for decades.

The three-way contest has left almost no political space for smaller parties in Austria, with the Greens being excluded from parliament.⁸ It also comes as no surprise that the issue of migration and integration was the decisive and divisive topic of the election campaign, while the economic situation was of only secondary importance. The political discourse focused on values, education and identity, but in particular on safety, control, security and borders. The

consequence was the emotional polarisation of the public. A deeply-rooted fear of the unknown as well as of the deterioration of the standard of living returned to the surface. The topic of integration was further leveraged by the strong immigration trend in the Austrian labour market from other EU-countries of Central Europe.⁹

The urban-rural divide was also very present. Integration is mainly a city phenomenon, but it was above all people in the countryside who voted for ÖVP and FPÖ, demanding strong-hand politics.

The question of more direct democracy is another recurring element. The Brexit case and others, eg, the Dutch referendum regarding the EU-Ukraine association agreement, demonstrate that national referendums on complex issues can turn into double-edged swords, which often stoke up protest rather than give rise to an arena for a sober evaluation of the issue at hand or for reasonable compromise. The FPÖ is particularly eager to promote national referendums, using Switzerland as an example. These claims are strongly interconnected with its criticism of representative democracy, its hope of permanent agenda-setting, campaigning and mass mobilisation and its likely intention to decelerate or even reverse European integration.¹⁰

8 The Liberals (NEOS) came fourth, with 5.3% of the vote. The Liste Peter Pilz, which split from the Green Party (*Die Grünen*) during the election campaign, gained 4.4% and passed the threshold of the necessary 4% to enter the *Nationalrat*, while for Austria's Greens the recent election was a tremendous defeat. With only 3.8% of the vote, they were excluded from Parliament, after having maintained a parliamentary presence since 1986.

9 See also <http://blogs.lse.ac.uk/europpblog/2017/02/21/eu-free-movement-curse-or-blessing-austria/>.

10 https://www.parlament.gv.at/PAKT/PR/JAHR_2017/PK0580/index.shtml.

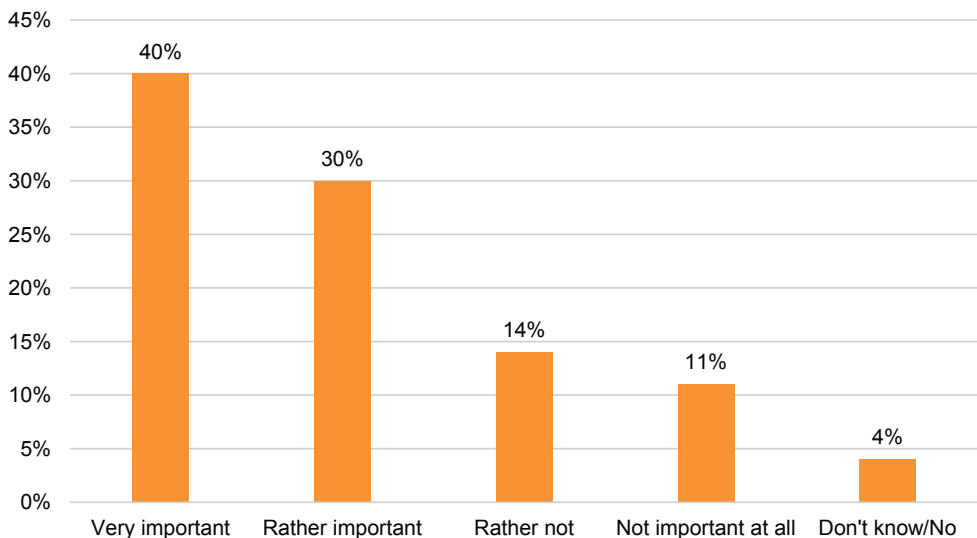
Sebastian Kurz was invited by the Austrian President to form a new government on 20 October. Coalition talks with FPÖ are well under way and due to the many similarities in the party programmes, a new conservative-nationalist government is expected to be in place before Christmas. The SPÖ will try to consolidate itself by playing the role of the main opposition party. It would probably have been naive to expect a substantial discussion of European developments during

the election campaign in Austria. It was postponed, but not annulled.

The new Austrian government and Europe: let us agree to disagree

The new government wants to be seen as a pro-European government right from the start, although with a 'taking back control' slant and the persistent EU scepticism of the junior partner, the FPÖ. In this context, public expectations are also quite clear.

Figure 2. Should the new Austrian government have a clear pro-European stance? Is this very/rather/rather not/not important at all for you?



Tel SWS 267, 6-13 November 2017, N=527.

Max. fluctuation: +/- 4.3%.

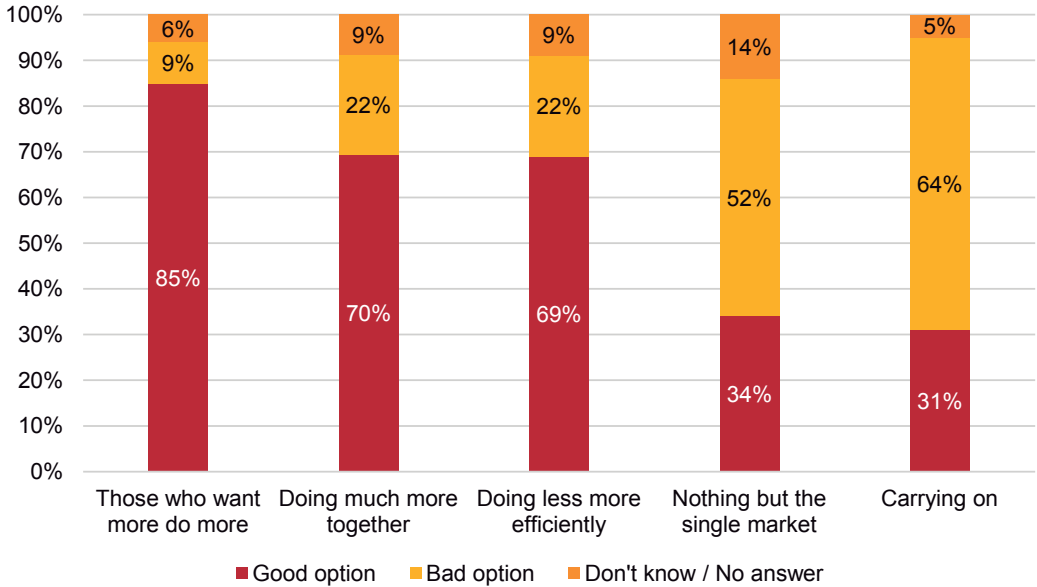
Difference to 100 percent due to rounded values.

Source: Austrian Society for European Politics.

As usual, the devil is in the detail. The two coalition partners so far agree on a better implementation of the European principle of

subsidiarity and support reform scenario four of the European Commission's 'Doing less more efficiently'.

Figure 3. The future of the EU



Tel SWS 259, April 2017, N=535.
 Max. fluctuation N=500; +/- 4.4%.
 Difference to 100 percent due to rounded values.

Source: Austrian Society for European Politics.

The five options for Austria

So far, both parties want to see a rearrangement of the Union's core competences, with a particular focus on returning power to the member states and a preference for downsizing the EU's bureaucratic structures. They could both agree on a common criticism of EU-relocation quotas for refugees, favouring

instead a deepening of cooperation in defence and security issues while promoting a tougher external border management and off-site refugee detention centres. Migration and integration will clearly remain at the centre of government action, where access to social benefits —also for EU-citizens— will be under pressure. 'Our money for our people' could become one of the unuttered

mission statements and they could continue to show similarities with the strategic inclination of the British government. The new government will strongly argue against filling the financial gap in the future EU budget caused by the UK's departure from the Union. A further deepening of the Euro area will be cautiously welcomed unless major elements of national sovereignty are affected and a transfer union is established without clear-cut binding rules and mutual benefits. One of the main differences with the previous government will likely be the lack of support for a social dimension of EU integration, although issues of salary dumping as well as unfair cross-border competition in Central Europe will remain on the agenda and it will be clearly in Austria's interest to have them solved.

Austria will continue to push for ending accession negotiations with Turkey. When it comes to Russia, the government will probably favour a softer stance—still in line with international law and its EU commitments— involving more dialogue with Moscow and working towards easing and even ending the sanctions imposed. At the end of 2016 it was the FPÖ that signed a cooperation agreement with United Russia, the party of Russian President Vladimir

Putin.¹¹ A non-NATO country with a history of neutrality, Austria typically tends to occupy a low-profile role within the transatlantic relationship but is active in international organisations.

Still, the tentative new Chancellor has made it known that he wants to play a vigorous role in the debate on the future of the EU, which needs to be defined at the beginning of 2018. To achieve this object he will also need to pressure his coalition partner FPÖ to draw back from some of its ideas, such as breaking up the Union and fantasising about Austria joining the EU's sceptical—although heterogenous— Visegrad group, which currently comprises Hungary, Poland, the Czech Republic and Slovakia.¹²

This is of special importance as Austria will take over the rotating EU-Council Presidency in the second half of 2018. The Austrian Presidency agenda is to focus on, among other issues, the future of a safer and more secure Europe, the refugee and migration challenge, the finalisation of the Brexit negotiations, the first proposals for the next EU budget, the evaluation of the principle of subsidiarity and the promotion of the EU perspective of the Western Balkans.

11 <https://euobserver.com/beyond-brussels/136356>.

12 See also <http://blogs.lse.ac.uk/europpblog/2017/10/27/could-austria-join-the-visegrad-group/>.

Conclusions

Austria will indeed be well advised to energetically take part in the reshaping of Europe. Instead of teaming up with Warsaw and Budapest, Vienna should rather be inspired by Berlin and Paris. It is going to promote the topics on which it can indisputably add value to the European integration process, such as the fight against youth unemployment, building bridges between the Western and Eastern European

countries as well as the candidate countries of the Western Balkans, its ambitions to promote renewable instead of nuclear energy and its ideas regarding social welfare and economic growth.

At the end of the day, the new government is to be judged by its actions. An open and pro-European Austria is in the interest not only of the EU but the country itself will be the one to benefit the most.

El declive petrolero de Venezuela se acelera

Gonzalo Escribano

Tras alcanzar un pico de 3,5 millones de barriles diarios (mbd) en 1998, un año antes de la llegada de Hugo Chávez al poder, la producción de petróleo de Venezuela cayó en 2013, año de su muerte, por debajo de los 2,5 mbd. Desde entonces, la producción ha acelerado su desplome para llegar en noviembre de 2017 a apenas 1,8 mbd, mínimos desconocidos desde 1985. Lejos quedan los objetivos chavistas, entonces considerados plausibles, de alcanzar los 5 mbd.

La política petrolera de Chávez¹ redujo la producción del país en un 30%, pero Maduro ha conseguido superar esa cifra hasta el 50% y terminar de colapsar el sector. La actual escasez de combustible en un país que posee las mayores reservas probadas mundiales de petróleo, un 17,6% del total, constituye el fiasco definitivo pero quizá no el último.

Los datos disponibles apuntan a que el declive se viene acelerando en los últimos meses.² Venezuela habría exportado en octubre y noviembre 300.000 barriles menos que en julio, lo que probablemente indica un desvío de exportaciones de crudo pesado hacia las refinerías venezolanas para compensar el declive de sus campos



La producción ha acelerado su desplome para llegar en noviembre de 2017 a apenas 1,8 mbd, mínimos desconocidos desde 1985.

1 http://www.realinstitutoelcano.org/wps/portal/rielcano_es/contenido?WCM_GLOBAL_CONTEXT=/elcano/elcano_es/programas/energiacambioclimatico/publicaciones/comentario-escribano-venezuela-politica-energetica-chavez.

2 <http://www.petroleum-economist.com/articles/markets/outlook/2017/opecs-venezuelan-supply-problem>.

de petróleo convencionales. El colapso de la producción petrolera venezolana está obligando a la compañía nacional PdVSA a importar diluyentes y petróleo ligero (por ejemplo argelino) tanto para procesar su crudo pesado y poderlo exportar como para refinarlo y destinarlo al consumo nacional. Venezuela ni siquiera puede ya cumplir su cuota OPEP (1,97 mbd), condenando a la irrelevancia a uno de los “halcones” tradicionales del cártel. Fracasa así también otro de los grandes objetivos de Chávez, reforzar la disciplina de la OPEP y recuperar protagonismo en su seno. Resulta ilustrativo que 17 años después de organizar la cumbre de Caracas de 2000 (la primera de la OPEP en 25 años), Venezuela sea ahora no sólo incapaz de influir en las decisiones de una OPEP revitalizada sino que probablemente se ha convertido uno de los mayores riesgos para su cohesión. Si Venezuela entra en una espiral de descenso de exportaciones, ingresos y producción, puede arrastrar en su caída al pacto de recorte de la producción de la OPEP con Rusia.

Las previsiones para 2018 plantean escenarios ciertamente complicados, con pérdidas de producción de entre 100.000 y

300.000 barriles diarios. Pero si la situación se deteriora, podría retirar del mercado casi el doble de barriles. Las exportaciones de petróleo a EEUU están en caída libre tras las sanciones (un tercio de las de principios de año), PdVSA paralizada por la asfixia financiera y el dirigismo del gobierno, y la quiebra técnica del país imposibilita recuperar inversiones y revertir el declive de la producción.

La propuesta de política energética del gobierno de Maduro ha consistido en crear una petro-criptomonedas, detener a ex ministros y ejecutivos de PdVSA por corrupción nombrando al frente del Ministerio del Petróleo y de PdVSA a un general afín (a Maduro, no al sector petrolero, sobre el cual se le desconocen competencias de gestión), y apelar a la asistencia financiera de China y Rusia. Las dos primeras medidas pueden obviarse, pero la última resulta crucial para el futuro de la industria petrolera venezolana, especialmente tras las nuevas sanciones de EEUU a la deuda emitida por el gobierno venezolano y la propia PdVSA.

Resulta paradójico que uno de los elementos centrales del nacionalismo energético



Pese a todo, resulta dudoso que Rusia sea una solución duradera al problema del declive petrolero venezolano.

de orientación bolivariana consista en depender de los préstamos por petróleo de China y, en el caso de Venezuela, Rusia. Pero la interpretación venezolana de ese nacionalismo con financiación china y rusa también empieza a agotar a sus interlocutores. China se resiste a rescatar a Venezuela o a PdVSA de la quiebra, y ha optado más bien por limitar los daños. PdVSA ha sido incapaz de cumplir con sus compromisos y en los dos últimos años China ha limitado su financiación para no aumentar su exposición al riesgo más allá de los 23.000 millones de dólares que ha prestado a Venezuela. Recientemente, Sinopec ha demandado a PdVSA por impago en un tribunal estadounidense,³ lo que parece indicar un cambio en el tono de China hacia Venezuela.

Rusia parece el único respaldo financiero firme que le queda a Venezuela,⁴ a la que ha financiado con más de 17.000 millones de dólares. En noviembre ambos países firmaron un acuerdo para reestructurar una deuda de 3.150 millones de dólares, que Venezuela reembolsará a lo largo de 10 años con pagos iniciales mínimos. Sin embargo, el acuerdo no incluye los préstamos obtenidos por PdVSA, en particular los 6.000 millones de dólares que ésta debe a Rosneft. A diferencia de China, que ha decidido reducir su exposición ante lo que considera un riesgo excesivo, Rosneft parece haber optado por hacerse con activos de PdVSA a precio de ganga aprovechando las dificultades financieras por las que atraviesa.

Pese a todo, resulta dudoso que Rusia sea una solución duradera al problema del declive petrolero venezolano. En el mejor de los casos puede evitar los peores escenarios de desplome de la producción petrolera en los próximos meses manteniendo la financiación. Pero aumentar la producción supondría invertir de manera masiva en los recursos de crudo ultra-pesado de la franja del Orinoco al tiempo que se invierte en procesos de recuperación mejorada en los campos convencionales maduros. A los precios actuales del petróleo y en el contexto de inestabilidad política imperante en Venezuela, ambas operaciones parecen complicadas.

Sólo un giro de 180° en la política petrolera podría frenar primero, y revertir en el medio plazo, el declive acelerado de la producción. Ello implicaría una reforma en profundidad del sector y la reestructuración de PdVSA, la atracción de inversores extranjeros y la revisión del modelo de préstamos por petróleo con Rusia y China. Muchas de esas medidas tendrían consecuencias económicas y sociales en el corto plazo cuyo coste político puede ser difícil de asumir. No obstante, dada la situación de caos en que se encuentra sumido el sector petrolero venezolano, el *statu quo* puede resultar ya más costoso políticamente que su reforma. Puede que la caída de la producción petrolera de Venezuela todavía no haya tocado fondo, pero la paciencia de sus ciudadanos y acreedores quizá sí.

3 <https://oilprice.com/Latest-Energy-News/World-News/Chinas-Sinopec-Sues-Venezuelas-PDVSA-Over-Unpaid-Debts.html>.

4 <https://oilprice.com/Latest-Energy-News/World-News/Chinas-Sinopec-Sues-Venezuelas-PDVSA-Over-Unpaid-Debts.html>.
<https://www.reuters.com/article/us-venezuela-russia-oil-specialreport/special-report-vladimirs-venezuela-leveraging-loans-to-caracas-moscow-snaps-up-oil-assets-idUSKBN1AR14U>.

Spain in the world: an analysis of the Elcano Global Presence Index 2016

Iliana Olivié, Manuel Gracia & M^a Dolores Gomariz

Spain maintains its 12th position in the Elcano Global Presence Index, although it has lost some measure of global presence in all of its dimensions (as have the other countries of the region).

Summary

Incorporating the latest data from 2016, Spain received a total global presence index value of 204.1. As a result, Spain maintained its 12th position in the classification of 100 countries calculated by the Elcano Global Presence Index. Spain's strength continues to be the soft dimension (11th), as well as the economic (also 12th place). However, in the military sphere (17th), Spain's international role is more passive.

The country's global presence is projected domestically from all of its regions (or Autonomous Communities) and cities, although the leaders tend to be the largest in terms of economic output or population (ie, Madrid, Catalonia and Andalusia).

To draw a more precise picture of Spanish international activity that might inform foreign policy decisions, in this paper we calculate for the first time the geographic distribution of Spain's global presence in the world. The strong concentration of Spain's presence in Europe (more than 60%) is notable. Within Europe, the UK alone absorbs 13.5%. At the same time, the entire region of Latin America accounts for the same proportion (13.5%) of Spanish global presence. In Asia-Pacific, on the other hand, its presence is fundamentally 'soft' (with few economic variables involved).

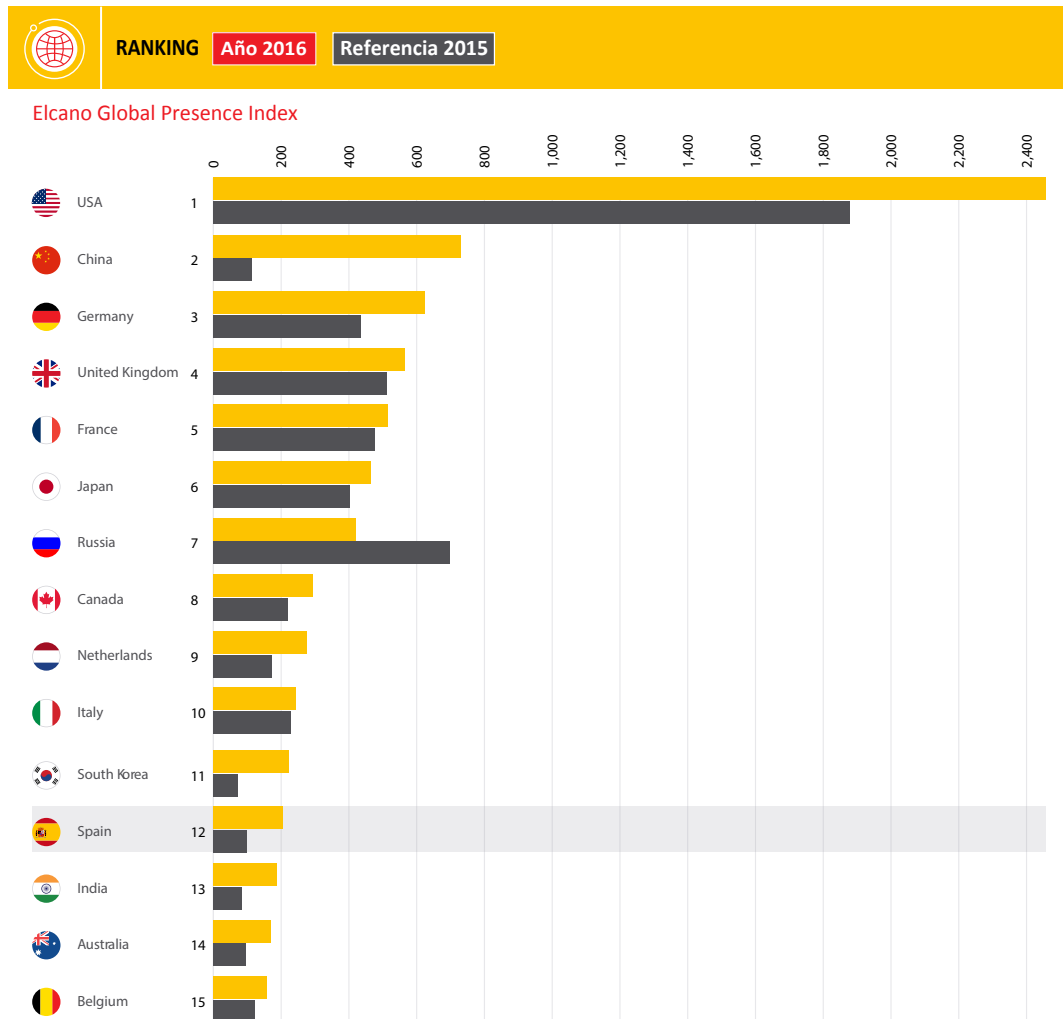
Analysis

Spain maintains its 12th position in the global presence rankings, but it has lost some global presence in terms of 'quota'. With an index value calculated at 204.1 in 2016, Spain remains in 12th place among the 100 countries included in the Elcano Global Presence Index. As we have detailed in previous analyses, Spain considerably increased its global presence, relative to other countries, from 1990 to 2016 (the period for which the Index has been calculated), due mainly to the fact that the

country rapidly inserted itself into the global economy and international political system during that time. At the beginning of this

period, for example, Spain had just joined NATO and was in the process of integrating into the EU.¹

Figure 1. Leading positions in the Elcano Global Presence Index (index value: 1990 and 2016)



Source: Elcano Royal Institute, Elcano Global Presence Index.

1 Iliana Olivivi, Manuel Gracia & José Ignacio Díaz (2016), 'La presencia global de España', *ARI*, nr 67/2016, Elcano Royal Institute.

The new methodology² used to calculate the Index this year continues to reflect the same characteristics of international projection that we have noted in previous versions of this study. Spain has tended to 'economise' its external action, placing it currently in the 12th position within the ranking for global economic presence (the same position it occupies in the overall presence index). However, in terms of military presence Spain falls to 17th place. On the other hand, in the soft dimension of international presence, Spain occupies 11th place.

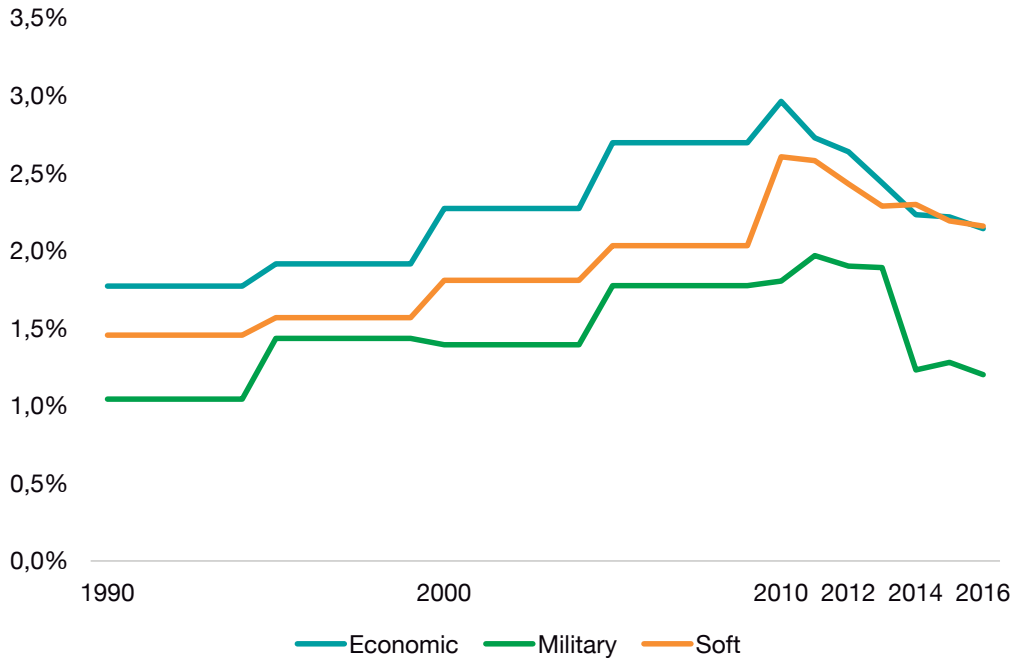
It can be observed that, to a certain degree, the international projection of Spain after the economic crisis began to show more qualities that were characteristic during the 1990s as opposed to those that defined Spanish presence during the years before the Great Recession. For example, the contribution of the tourism variable, which explained 7.8% of Spanish global presence in 1990, now contributes 5%, more than 1.7 percentage points higher than in 2010. This 'U'-shaped evolution is also observed in the contribution of commodities (6.9% in 1990, 5.8% in 2010 and 7.7% in 2016). Reflecting the same phenomenon, development cooperation began at 1.8% of Spanish global presence in 1990, reached 3.9% in 2010 and then fell to 1.2% in 2016, a level similar to that found in the 1980s when the country stopped being a recipient of official development aid.

However, the performance of other variables reflects the fact that certain structural changes in the nature of the country's external projection have not been reversed by the years of crisis. For instance, science, which accounted for 2.3% of total presence in 1990, increased to 4.1% in 2010 and again to 5.9% in 2016. The same thing happened with culture: 3.3% in 1990, 4.6% in 2010 and 6% in 2016.

Although particular high value-added variables (at least potentially) have strengthened in Spain's global presence over time, this does not mean, however, that the Spanish position has also improved relative to other countries. This can be seen in the 'quotas' of global presence—that is, the proportion of the aggregate presence of the 100 countries included in the Index that is projected by a single country, either in overall terms or in one of the particular dimensions or variables (see Graph 2)—. Like most other countries in its region, Spain has been losing global presence quota against the backdrop of the economic crisis in Europe and the US and recurring emergencies in the Global South.³ The loss has occurred in all three 'dimensions' of presence (although to different degrees): in the economic (a drop of 1.5 percentage points in the investment variable), military and soft dimensions. Spain's soft presence has held up more resiliently for Spain than the other two dimensions (despite a sharp drop of 4 points in the development aid variable).

2 The details of this methodology are in Iliana Oliví & Manuel Gracia (2017), *Informe Elcano de Presencia Global 2017*, Elcano Royal Institute.

3 Iliana Oliví & Manuel Gracia (2016), *Elcano Global Presence Report 2016*, Elcano Royal Institute.

Figure 2. Quotas of economic, military and soft presence, Spain, % of total, 1990-2016

Source: Elcano Royal Institute, Elcano Global Presence Index.

Madrid, Catalonia and Andalusia lead Spain's global presence

In the same way that Spain's global presence derives from distinct dimensions of activity (economic, military and soft), it can also be explained by the different international behaviour of the country's 17 Autonomous Communities (regions) and two Autonomous Cities. There is a strong relationship between the contribution of these Autonomous

Regions and Cities to global presence and their contribution to aggregate GDP. As such, it is not surprising that the larger proportions of international presence are projected from the regional communities of larger economic or demographic size: these include, in the following order, Madrid, Catalonia and Andalusia, which together account for 58.8% of Spain's global presence.

Figure 3 shows how, with the new methodology for calculating the Index, some Autonomous Communities continue to show a more 'extrovert' profile (when their contribution to aggregate global presence is larger than their contribution to GDP) while others are more 'introvert' (when the opposite

holds). Particularly extrovert are Cantabria (16th in GDP but 7th in its contribution to global presence), Madrid and Catalonia. In contrast, the most introvert are Castilla-La Mancha (9th in GDP, 13th in global presence), Castilla-Leon, Valencia and Andalusia.

Figure 3. Autonomous Communities and Cities, Spain, % contribution to global presence and GDP

| | 2016 | 2010 | 2005 | GDP (2016) |
|--------------------------|------|------|------|------------|
| Community of Madrid | 29.1 | 34.8 | 30.2 | 18.9 |
| Catalonia | 19.6 | 18.3 | 18.5 | 19.0 |
| Andalusia | 10.1 | 8.6 | 10.1 | 13.3 |
| Community of Valencia | 7.1 | 6.7 | 7.8 | 9.4 |
| Basque Country | 6.5 | 6.6 | 6.9 | 6.2 |
| Galicia | 4.8 | 4.5 | 4.8 | 5.2 |
| Cantabria | 4.2 | 4.0 | 3.7 | 1.1 |
| Castilla-León | 2.9 | 2.6 | 3.3 | 5.0 |
| Canary Islands | 2.8 | 2.1 | 2.2 | 3.8 |
| Balearic Islands | 2.5 | 2.1 | 1.9 | 2.6 |
| Aragón | 2.1 | 2.0 | 2.4 | 3.1 |
| Region of Murcia | 2.1 | 1.7 | 1.9 | 2.6 |
| Castilla-La Mancha | 1.7 | 1.6 | 1.8 | 3.4 |
| Principality of Asturias | 1.5 | 1.9 | 1.8 | 1.9 |
| Navarre | 1.4 | 1.3 | 1.4 | 1.7 |
| Extremadura | 0.8 | 0.7 | 0.8 | 1.6 |
| La Rioja | 0.4 | 0.4 | 0.5 | 0.7 |
| Melilla | 0.1 | 0.1 | 0.1 | 0.1 |
| Ceuta | 0.1 | 0.0 | 0.0 | 0.1 |

Source: Elcano Royal Institute, Elcano Global Presence Index and National Institute of Statistics.

Some communities make a large contribution to Spain's global presence in specific indicators. This is the case of the Balearic and Canary Islands: both make strong contributions to the tourism variable (as highlighted in this same analysis a year ago). It is also the case of Andalusia and Valencia with respect to commodities and Murcia with energy. Madrid makes the greatest contribution in services, investment, military equipment, troop deployment, culture, technology, education and development aid.⁴

At the time of writing this paper, internal territorial tensions in Spain were at one of their highest levels in recent history. For this reason, it is worth noting the important contribution of Catalonia to the country's international projection, but also the nature of the principal elements by which Catalonia makes its contribution to Spain's global presence. If Madrid is the Autonomous Community that participates the most in the economic and military dimensions of global presence (19.45% and 3.59%, respectively, in 2016), Catalonia is the region with the largest contribution to the soft dimension of the country's external projection (7.49% in 2016). This leadership is also found in distinct variables (manufactures, migration, tourism, science, sports and information), some of which –as in the case of manufactured goods and science– were highlighted above as possessing higher value-added (at least potentially).

Spain: a European country, above all

For the 100 countries included in the Index, the methodology employed allows the volume of global presence to be calculated, along with its principal components (how the volume is distributed by dimensions and variables). In turn, this allows for an indication of the participation quota and position in the ranking of each country, in each dimension and variable. In addition, for the Member-states of the EU, these presences are also calculated (with their contributions, quotas, index values and ranking positions) within the EU space – what we have called the Elcano European Presence Index–.⁵ At the same time, the global presence of the EU is also calculated disaggregating contributions by geographic origin and identifying the relative contributions of each Member state. In the case of Spain, two years ago the Index⁶ began to also disaggregate global presence by geographic origin (as we reviewed, with respect to this edition, in the previous section).

Nevertheless, the distinct methodologies developed to date within the framework of this Project have not permitted a calculation for global presence by geographic destination. To apply this calculation to different countries or regions presented an important methodological challenge which, if it could be overcome, could provide very valuable information allowing for an answer

⁴ It should be borne in mind that the variables directly related to public spending can lend a certain over-representation for Madrid given the methodology used. For details, see Olivé, Gracia & Díaz (2016), *ibid*.

⁵ All of the data are available, in open access, on the Explore and Data sections of the Elcano Global Presence Index webpage: <http://www.globalpresence.realinstitutoelcano.org/es/>.

⁶ Iliana Olivé, Carola García-Calvo & Manuel Gracia (Coords.) (2015), *Elcano Global Presence Report 2015*, Real Instituto Elcano.

to such questions as the following: what is the magnitude of the change in the axis of Latin American external action from the US towards China? What is the rhythm and depth of the process of European integration (which would be reflected in the magnitude of the presence of the Member states within Europe and its growth rate)? It is well known that China has significantly increased its presence in the world over the past decades, but exactly where is it projected? How much (and what kind of) Chinese exterior action is undertaken in Asia, and how much in other regions of the world?

To realise such a calculation would require, in short, 'bilateralising' the global presence of countries in each of its components (variables and dimensions). This is likely not to be feasible for each of the 100 countries included in this Index, given the need for databases which disaggregate this information in 'bilateral' form for each of the variables that comprise the Index.

Nevertheless, for this edition of the Index we have undertaken the calculation for Spain. With this new information, we gain both a snapshot and a sense of the evolution of Spain's international projection in very detailed form. We already know what is the global presence of Spain, how it is

composed by sector and geographically, and have identified the combined geographic and sectoral profiles (which communities contribute to which modalities of presence). Now, however, we can also know towards which regions and countries this presence is projected. With these findings and the analysis which follows, we wish to better inform Spanish foreign policy by contributing a deeper knowledge of Spain's external action and presence.

The calculation incorporates an additional base of 5,757 data points that detail geographic distribution. It includes the breakdown by variables and dimensions of Spain's presence in each of 25 countries and six regions for which we have gathered data for three moments in time (2005, 2010 and 2016). In this paper we limit ourselves to highlighting only a few of the principal results and findings.

With respect to the regional distribution of presence, Spain projects fundamentally into Europe (61.1% of the total Spanish global presence in 2016), and much less towards Latin America (13.6%), North America (8.4%), the Maghreb and the Middle East (7.2%), and Asia-Pacific (7%). Only marginal amounts of presence are projected towards Sub-Saharan Africa (2.7%) (see Figure 4)

Figure 4. Regional distribution of Spain's global presence, index value and as a % of the total, 2005-16

| | Value of presence (index value) | | Weight of presence within total (%) | | | Change 2010-16 | |
|-------------------------|------------------------------------|-------|--|------|------|----------------|----------------------|
| | 2016 | 2010 | 2016 | 2010 | 2005 | Index value | Weight (% points) |
| Sub-Saharan Africa | 5.6 | 18.9 | 2.7 | 7.4 | 1.8 | -13.3 | -4.7 |
| North America | 17.2 | 18.3 | 8.4 | 7.2 | 6.4 | -1.1 | 1.2 |
| Latin America | 27.8 | 41.2 | 13.6 | 16.1 | 11.5 | -13.4 | -2.5 |
| Asia-Pacific | 14.2 | 13.1 | 7.0 | 5.1 | 4.4 | 1.1 | 1.9 |
| Europe | 124.7 | 149.4 | 61.1 | 58.4 | 61.6 | -24.7 | 2.7 |
| Maghreb and Middle East | 14.6 | 14.7 | 7.2 | 5.8 | 4.6 | -0.1 | 1.4 |
| Total | 204.1 | 255.6 | 100 | 100 | 90.4 | | |

Note: it has not been possible to disaggregate by destination the totality of Spain's global presence in 2005. For this reason, the sum for that year does not reach 100%. For more information, see the final methodological note.

Source: Real Instituto Elcano, Elcano Global Presence Index.

If the relative importance of each region in 2016 was approximately the same as it had been in 2005, there was significant divergence during the years of the crisis. In the second half of the 2000s, Europe absorbed somewhat less Spanish presence (falling 3.2 percentage points in 2010). This increased the proportions of presence projected towards the other regions, but especially towards Sub-Saharan Africa (5.6 additional percentage points in 2010). In the first years of the current decade, however, the trend reversed and the regional distribution of Spain's global presence returned to its 2005 pattern. The crisis pushed Spain's external projection, proportionally, towards Europe even more.

As was to be expected, the nature of Spain's international projection varies with each region. While the links with Europe are mainly economic (more than 38% of the total economic presence in 2016) and to a much lesser degree soft, with very little military projection (16.8% and 6.2%, respectively) –a pattern similar to Spain's presence in both Americas–, with Asia-Pacific the axis of Spain's external projection is concentrated in the soft dimension, as it is with Sub-Saharan Africa (where, in addition, there is also some military dimension). This military axis is what clearly guides Spanish projection towards the Maghreb and the Middle East (see Figure 5).

Figure 5. Regional distribution of Spanish global presence, by dimensions, % of total, 2016

| | Economic presence | Military presence | Soft presence |
|-------------------------|-------------------|-------------------|---------------|
| Europe | 38.2 | 6.2 | 16.8 |
| Latin America | 9.9 | 0.0 | 3.7 |
| North America | 6.3 | 0.0 | 2.1 |
| Asia-Pacific | 2.1 | 0.0 | 4.9 |
| Maghreb and Middle East | 2.2 | 3.4 | 1.6 |
| Sub-Saharan Africa | 0.6 | 1.3 | 0.7 |

Source: Elcano Royal Institute, Elcano Global Presence Index.

This data could also be read by sector: in all the dimensions, the principal focus of presence is Europe. In the economic dimension, both North and Latin America are of some importance, as are Asia-Pacific and the Maghreb and Middle East (if to a much lesser degree). In the military dimension, the most important region for Spain is Europe; far behind are Africa and the Middle East, while in the soft dimension the second most important region, after Europe, is Asia-Pacific.

These figures confirm certain intuitive ideas, like the centrality of Europe in the exterior projection of Spain, as well as the relative significance of Latin America compared with the rest of the world's regions. Still, such a high concentration in Europe –which absorbs 60% of Spain's global presence– is striking. In this context, the relative importance of Latin America might appear to be surprisingly low. Along the same lines,

it might also seem counter-intuitive that Spain's soft presence in Asia-Pacific would be higher than in Latin America, or that Spanish economic presence in Asia-Pacific is practically nil.

Naturally, the disaggregation by variables also reveals the importance of Europe as the primary destination of Spanish presence in many of them. This is the case, according to 2016 data, in all of the economic variables, in military equipment and in all the soft variables except sports (for which the largest proportion of presence is projected towards Asia-Pacific), and in Latin America (to where the largest proportion of development aid flows).

This European dominance is also clear in the international distribution of Spain's global presence by countries. Its top 15 presence destinations in 2016 were the UK (13.5% of global presence, approximately the same

proportion as all of Latin America), France (7.5%, in large part due to the border effect), the US (7.3%), Germany (7.1%), Italy (4.1%), Turkey (4%), Portugal (3.7%), Brazil (2.9%), Mexico (2.8%), China (2.4%), Belgium (1.8%), Venezuela (1.5%), Chile (1.4%), Morocco (1%) and Canada (1%).

In this case we can also find some counter-intuitive results. For example, the importance of some Latin American countries does not correspond to the level of attention that they receive from the national media. This would certainly be the case of Venezuela, where

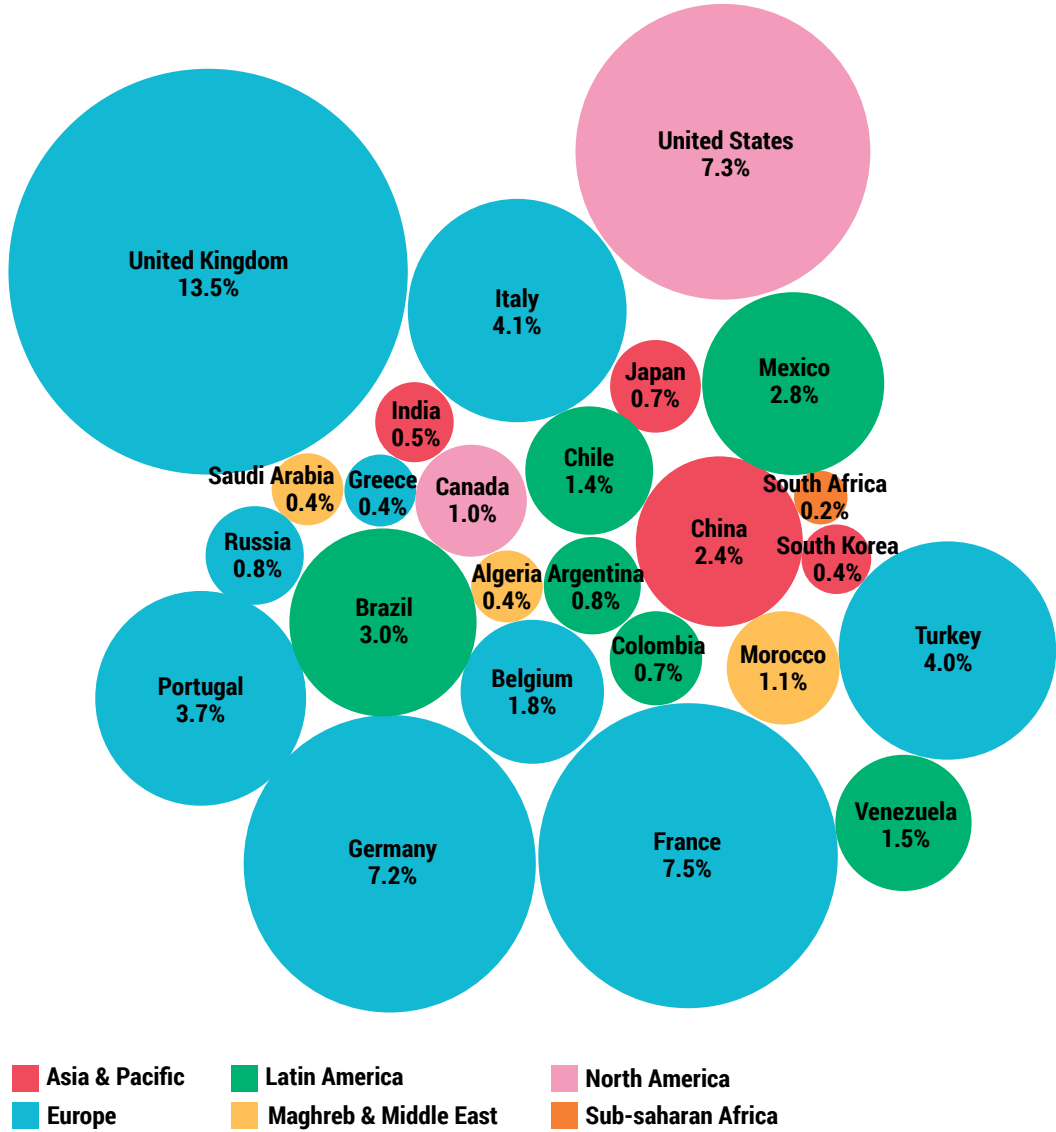
Spain projects less global presence that it does in Belgium, or that of Argentina, where with less than 0.8% it has less significance in Spain's international projection than Canada.

The figures for Turkey might also seem surprising: it is nearly as 'important' as Italy for Spain and even more than Portugal. In this particular case the results are driven by a strong military presence, linked to participation in the NATO mission along the Turkish borders and in the deployment of Patriot missiles.



This European dominance is also clear in the international distribution of Spain's global presence by countries.

Figure 6. International distribution of Spanish global presence, % of total, 2016



Source: Elcano Royal Institute, Elcano Global Presence Index.

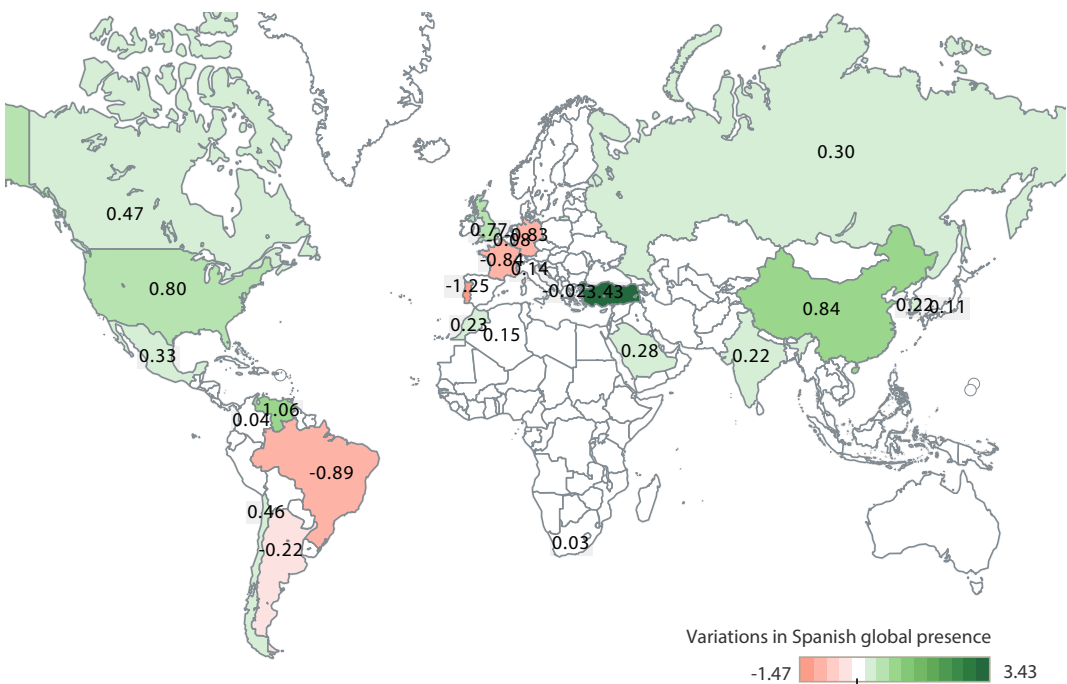
These proportions have also varied over time. The five countries where Spain's presence has grown the most, proportionally, from 2005 to 2016 are Turkey (3.4 percentage points), Venezuela (1.1), China (0.8), the US (0.8) and the UK (0.8). On the other hand, the five countries in which Spain lost the greatest proportion of external projection are Portugal (-1.3 percentage points), Brazil (-0.9), France (-0.8), Germany (-0.8) and Argentina (-0.2).

These results are consistent with the 're-Europe-isation' of Spain after the crisis, given

that, as pointed out above, the trend has not been uniform in 2005-16. Europe lost relative importance for Spain during the first sub-period (2005-10) but it gained during the second (2010-16).

As shown in Map 1, behind each rise or fall in presence (in absolute terms) can hide very different combinations in terms of dimension. For example, in France, where Spain lost projection, a marked loss in economic presence was partially offset by an increase in the soft dimension.

Map 1. Variations in Spanish global presence by country, in percentage points, 2005-16



Source: Elcano Royal Institute, Elcano Global Presence Index.

Conclusions

After a rapid increase that began in the 1990s (with the profile of an emerging market economy and/or a peripheral European country), the global presence of Spain expanded significantly until the economic crisis. This prompted a drop of 50 points in the Elcano Global Presence Index during the period 2010-16. The loss was more than proportional in the economic sphere (despite the growth in exports) and was only partially offset by the soft dimension.

Spain's global presence is constructed principally from Madrid, Catalonia and Andalusia (in line with the relative contribution of each of these regional communities to the GDP). Catalonia's contribution to Spain's projection of soft presence stands out. The contributions of the Canary and Balearic Islands to tourism, and of Andalusia and Murcia to primary products, are also significant.

With respect to destination, Spanish external projection is fundamentally European. It was before the crisis (in spite of some diversification towards other regions in the previous years) and it is now afterwards, even to a larger degree in relative terms (despite a decline in absolute terms). The data from this geographic distribution also produce some surprises: the projection of presence towards Latin America is possibly less than expected (the entire region absorbs the same proportion of projection as does the UK by itself), Turkey is one of the principal destinations (due to the military dimension), while Spain projects soft –not

economic– variables towards Asia-Pacific. In fact, the latter is the only region in which Spain increased its global presence after the crisis in terms of absolute values, as a result precisely of its presence in the soft dimension.

The information which distributes Spanish global presence geographically allows us to have an idea as to how, and towards where, the country projects its presence beyond its borders. With this, we offer one more ingredient for an informed articulation of foreign policy, such that it serves to preserve this projection of presence (geographic and sectoral) or even to mould it.

Methodological note

To calculate the destination of the global presence of Spain we maintain the same structure and relationship between indicators as used in the Global Presence Index (found in the methodological annex to the Global Presence Report 2016), but we use country-to-country bilateral data.

To the extent possible, we have tried to use the same data sources as those used in the general calculation of the Index, relying on alternative sources only when necessary (principally national sources, all of which are specified in Table A1). In some cases, the bilateral breakdowns of the variables included in the original methodology of the Elcano Global Presence Index presented methodological challenges, obliging us to rely on alternative variables which allow for an approximation of this bilateral information.

The indicators of the economic dimension could be relatively easily broken down by destination, obtaining Spain's bilateral exports to each destination, in each of the merchandise and service categories. This was also the case with exterior stocks of foreign investment, which were broken down by destination using national sources.

Data on military presence were disaggregated based on information facilitated by the Ministry of Defence –in particular, the geographic destination of Spanish troops deployed abroad–. For the breakdown of the military equipment indicator, the missions which made effective use of equipment were identified, and then equipment use was considered to be proportional to the number of troops deployed. In the same way, for naval missions, presence was based on both troops and equipment, while for training or observation missions, troops and deployment of equipment were not reflected in the methodology. We are grateful for the assistance of Felix Arteaga, Senior Analyst of the Real Instituto Elcano, in this respect.

In the case of the soft dimension, some variables could be 'bilateralised' by relying on alternative sources (like migration, tourism, culture, technology or development aid) but others presented conceptual or methodological challenges.

In the case of sports –measured in the original methodology of the Index based on the FIFA points of the national football team

and the number of Olympic medals– for the breakdown by destination we have relied on television audience data. In the first case, we have taken World Cup audiences by country, based on data provided by FIFA. However, we have not been able to obtain this information for the Olympic Games. Therefore, it has been necessary to rely on an alternative measure. We have acquired information on the number of households with televisions in each country to produce an approximate measure of the potential audience for the Opening Ceremony of the Olympic Games.

The geographic breakdown of the information indicator also presented some challenges because of the way it is conceptualized in the original methodology of the Index, with its measure based on the number of mentions in the principal news agencies (Associated Press, Reuters, AFP, DPA, ITAR-TASS, EFE, ANSA and Xinhua) and the Internet bandwidth in each country. For the press mentions, we have relied on the same database (Factiva) but we have obtained the number of notices in each of the principal agencies related to Spain in each country and region of the world, considering the total number of spoken languages in each. With respect to the Internet indicator, given the impossibility of a geographic breakdown of the variable included in the original methodology, we have relied on the number of households with access to Internet in each country as an alternative variable, based on information facilitated by the International Telecommunication Union.

Finally, the science indicator is measured in the original methodology of the Index based on the number of scientific publications according to Thomson Reuters's *Web of Science* indexing service. For the breakdown by geographic destination of the scientific presence of Spain we have taken into consideration those articles co-published by a Spanish author with other authors of other countries of origin, based on information from the *Web of Science Core Collection* of Clarivate Analytics. We appreciate the cooperation of Sebastien Vellay in securing this information.

In the case of the Autonomous Communities, the data used to determine their contributions to presence are, in the main, national public sources, as indicated in Table A2. Many of these are broken down by region; in contrast, as occurred with the bilateral breakdown of Spanish presence, there are cases which do not allow for a clear geographic distribution, or they are expressed in geographic entities different from the Autonomous Communities. These methodological challenges are explained in the document on Spain's global presence presented last year.⁷ We therefore refer back to it in order to understand further details. We also include a table of all the data sources. Figure 8. Variables, indicators and sources used in calculating Spain's global presence by destination.

7 Olivé, Gracia & Díaz (2016), *Ibid.*

Figure 8. Variables, indicators and sources used in calculating Spain's global presence by destination

| Indicator | Description | Source |
|--------------------------|---|---|
| Economic presence | | |
| Energy | Export flow of energy products by destination country (petroleum, refined products and gas (SITC 3). | UNCTAD |
| Commodities | Export flow of primary goods and commodities by destination country (food, drink, tobacco, agricultural products, non-ferrous metals, pearls, precious metals and non-monetary gold), excluding petroleum (SITC 0 + 1 + 2 + 4 + 68 + 667 + 971). | |
| Manufactures | Export flow of manufactures by destination country (chemical products, machinery, transport equipment and other manufactured products) (SITC 5 to 8 except 667 and 68). | |
| Services | Export flow of services by destination country. | OECD |
| Investments | Stock of foreign direct investment abroad (non ETV operations) by destination country. | DataInVex, Ministry of Economy and Competitiveness |
| Military presence | | |
| Troops | Troops deployed abroad by destination country. | Ministry of Defence |
| Military equipment | % of troops deployed on missions that made effective use of military equipment (aircraft carriers, frigates, cruisers, destroyers, nuclear-propelled submarines, amphibious vessels, medium and large strategic transport aircraft, and tanker planes). | Ministry of Defence |
| Soft presence | | |
| Migration | Annual stock of immigrants by country of origin. | National Institute of Statistics |
| Tourism | Thousands of tourist arrivals at tourist lodging sites by country of origin. | National Institute of Statistics and Eurostat |
| Sports | Number of spectators watching the World Cup final by country of origin. Number of households with televisions in each country. | FIFA Audience Reports International Telecommunication Union |
| Culture | Exports of cultural goods and services by destination country | Institute of Cinematography and Audiovisual Arts Ministry of Education, Culture and Sports |

| Indicator | Description | Source |
|----------------------|--|---|
| Soft presence | | |
| Information | Number of people with Internet access in each country. News cables on Spain, depending on country of publication. | International Telecommunication Union FACTIVA database |
| Technology | Patents oriented toward the external sector, by registry office. | Industrial Property Statistics of the World Intellectual Property Organisation |
| Science | Number of scientific articles published in collaboration with another author, by country of origin. | WoS Core Collection of Clarivate Analytics |
| Education | Number of foreign students in higher education by country of origin. | OECD |
| Development aid | Flows of gross Official Development Aid, by destination country. | InfoAOD, Ministries of Foreign Affairs and Development Aid |

Table A2. Variables, indicators and sources used in calculating Spain's global presence by Autonomous Community

| Indicator | Description | Source |
|--------------------------|--|--|
| Economic presence | | |
| Energy | Export flow of energy products (petroleum, refined products and gas) (SITC 3) by Autonomous Community. | DataComex, Ministry of Economy and Competitiveness. |
| Commodities | Export flow of primary goods commodities (food, drink, tobacco, agricultural products, non-ferrous metals, pearls, precious stones and non-monetary gold) excluding petroleum (SITC 0 + 1 + 2 + 4 + 68 + 667 + 971) by Autonomous Community. | |
| Manufactures | Export flow of manufactures (chemical products, machinery, transport equipment and other manufactured products) (SITC 5 to 8 except 667 and 68) by Autonomous Community. | |
| Services | Gross value added at market prices, by Autonomous Community, activity branches 45-63 and 64-82, according to the NACE classification (2nd revision) | Regional Accounts of Spain, National Institute of Statistics. |
| Investments | Stock of foreign direct investment abroad (non ETV operations) by Autonomous Community. | DataInxex, Ministry of Economy and Competitiveness. |
| Military presence | | |
| Troops | Spanish state tax collection by agency and Autonomous Community. | State Tax Administration Agency of Spain (AEAT) and National Institute of Statistics |
| Military equipment | Population of Autonomous Community | |

| Indicator | Description | Source |
|----------------------|---|---|
| Soft presence | | |
| Migration | Annual flow of immigration from abroad by Autonomous Community. | National Institute of Statistics. |
| Tourism | Thousands of non-resident tourist arrivals at the borders of Autonomous Community. | Institute of Tourism Studies (IET), Ministry of Industry, Energy and . |
| Sports | Sum weighted by the FIFA World Cup classification points, by the amount of summer Olympic medals, by athlete's Autonomous Community of birth. | FIFA y International Olympic Committee (IOC). |
| Culture | Number of cinema production companies by Autonomous Community. | Institute of Cinematography and Audiovisual Arts. Ministry of Education, Culture and Sports |
| .Information | Number of dwellings with Internet access by Autonomous Community. News cables on Spanish autonomous communities from different international news agencies (Reuters, AP, AFP, Xinhua, ITAR-TASS, DPA and ANSA) | Survey on Equipment and Use of Information and Communications Technology in households. National Institute of Statistics; FACTIVA database. |
| Technology | Patents oriented toward the exterior sector, number of patent applications by Autonomous Community of residence of the primary applicant. | Industrial Property Statistics of the Spanish Office of Patents and Brands (OEPM), Ministry of Industry, Energy and Tourism |
| Science | Number of scientific articles published in arts and humanities, science and social sciences, by Autonomous Community. | SCImago from Scopus database. Spanish Foundation of Science and Technology (FECYT) |
| Education | Number of foreign students in higher education by Autonomous Community | University Statistics, Ministry of Education, Culture and Sports. |
| Development aid | Spanish state tax collection, by agency and Autonomous Community. Annual flows of Autonomous Community and local development assistance. | State Tax Administration Agency of Spain (AEAT). Various years of the Annual Communications of Spanish Aid State Agency for International Aid and Development. |

PUBLICACIONES

DOCUMENTOS DE TRABAJO (DT)

La cultura en la relación de España y Portugal

Ángel Badillo Matos

DT 10/2017 - 02/11/2017

España y Portugal en el espacio iberoamericano: coincidencia en las prioridades de política externa

Nancy Elena Ferreira Gomes

DT 11/2017 - 06/11/2017

Hacia un nuevo orden mundial de la energía

Antxon Olabe, Mikel González-Eguino y

Teresa Ribera

DT 12/2017 - 08/11/2017

Spain and India: seeking stronger bilateral relations

Rubén Campos Palarea & Jayshree Sengupta

WP 02/2017 (paper format) - 14/11/2017

Actividad yihadista en España, 2013-2017: de la Operación Cesto en Ceuta a los atentados en Cataluña

Fernando Reinares y Carola García-Calvo

DT 13/2017 - 14/11/2017

Is Latin America part of the West?

Emilio Lamo de Espinosa

WP 14/2017 - 04/12/2017

ELCANO POLICY PAPER



Europe in 2030: four alternative futures

Luis Simón & Ulrich Speck (eds.)

Elcano Policy Paper 2/2017 - 26/12/2017

ARI

España y Portugal ante la reforma de la gobernanza económica europea

Federico Steinberg, José Pablo Martínez y

Miguel Otero Iglesias

ARI 75/2017 - 05/10/2017

La autonomía estratégica y la defensa europea

Félix Arteaga

ARI 76/2017 - 11/10/2017

Implicaciones del 19º Congreso Nacional del Partido Comunista Chino

Mario Esteban

ARI 77/2017 - 18/10/2017

¿Cómo celebran los rusos el centenario de la Revolución?

Mira Milosevich-Juaristi

ARI 78/2017 - 24/10/2017

The missile threat in the Mediterranean: implications for European security

Jean-Loup Samaan

ARI 79/2017 - 25/10/2017

La política exterior de Xi Jinping tras el 19º Congreso: China quiere un papel central en la escena global

Mario Esteban

ARI 80/2017 - 25/10/2017

La amenaza química del Daesh tras la pérdida del califato

René Pita y Juan Domingo

ARI 81/2017 - 26/10/2017

Los retos pendientes del II Plan Nacional de Acción sobre Mujeres, Paz y Seguridad

María Solanas

ARI 82/2017 - 26/10/2017

The challenges of Rohani's second term

Luciano Zaccara

ARI 83/2017 (English version) - 30/10/2017

Japan's rosy short-term outlook masks the failure of Abenomics

Alicia García Herrero & Kohei Iwahara

ARI 84/2017 - 02/11/2017

España en el mundo: análisis en base al Índice Elcano de Presencia Global 2016

Iliana Olivie, Manuel Gracia y M^a Dolores

Gomariz

ARI 85/2017 - 06/11/2017

La "combinación", instrumento de la guerra de la información de Rusia en Cataluña

Mira Milosevich-Juaristi

ARI 86/2017 - 07/11/2017

The foreign policy of Xi Jinping after the 19th Congress: China strives for a central role on the world stage

Mario Esteban

ARI 87/2017 - 07/11/2017

España-Portugal: por una visión común en el G-20

Andrés Ortega

ARI 88/2017 - 13/11/2017

La buena salud de los derechos culturales

Beatriz Barreiro Carril

ARI 89/2017 - 13/11/2017

El impulso franco-alemán a la defensa europea

Enrique Fojón

ARI 90/2017 - 17/11/2017

España y Portugal: oportunidades para la cooperación

Félix Arteaga

ARI 91/2017 - 20/11/2017

The ‘combination’: an instrument in Russia’s information war in Catalonia

Mira Milosevich-Juaristi

ARI 92/2017 (English version) - 20/11/2017

Implicaciones de los fondos y programas de la Comisión para la investigación y el desarrollo de las capacidades militares de la UE

Carlos Martí Sempere

ARI 93/2017 - 21/11/2017

América Latina frente a un trienio electoral decisivo (2017-2019)

Rogelio Núñez

ARI 94/2017 - 22/11/2017

La protección a los refugiados en el mundo

Carmen González Enríquez

ARI 95/2017 - 27/11/2017

Las empresas militares y de seguridad privadas en la UE

Ángel Satué

ARI 96/2017 - 27/11/2017

Relanzamiento del Plan de Ciberseguridad de la UE

Javier Alonso Lecuit

ARI 97/2017 - 05/12/2017

Las relaciones bilaterales España-Portugal en la lucha contra el terrorismo global y la prevención de la radicalización violenta

Carola García-Calvo

ARI 98/2017 - 05/12/2017

Latin America at the beginning of a decisive electoral triennium (2017-19)

Rogelio Núñez

ARI 99/2017 (English version) - 07/12/2017

¿España como potencia atlántica?

Luis Simón

ARI 100/2017 - 07/12/2017

Austria in Europe: dynamic perceptions and ambiguous politics

Paul Schmidt

ARI 101/2017 - 11/12/2017

Strategic autonomy and European defence

Félix Arteaga

ARI 102/2017 (English version) - 12/12/2017

Spain in the world: an analysis of the Elcano Global Presence Index 2016

Iliana Olivie, Manuel Gracia and María

Dolores Gomariz

ARI 103/2017 (English version) - 15/12/2017

How are the Russians celebrating the centennial of the Revolution?

Mira Milosevich-Juaristi

ARI 104/2017 (English version) - 18/12/2017

La composición del Parlamento Europeo para el año 2019

Victoriano Ramírez González, José A.

Martínez Aroza y Antonio Palomares Bautista

ARI 105/2017 - 26/12/2017

COMENTARIOS ELCANO

Discurso de Macron, Le Roi: la partitura bien, pero falta el concierto

Miguel Otero Iglesias

Comentario Elcano 42/2017 - 02/10/2017

Merkel pays a high price for her fourth term

Miguel Otero-Iglesias

Expert Comment 43/2017 (English version) - 09/10/2017

Good news: synchronised global economic acceleration

Federico Steinberg

Expert Comment 44/2017 (English version) - 10/10/2017

Trump y la trampa iraní

Carlota García Encina

Comentario Elcano 45/2017 - 19/10/2017

Germany and France: ready to tango?

Ulrich Speck

Expert Comment 46/2017 - 23/10/2017

Mejora la eficiencia policial en América Latina y Europa y aumenta el mercado del narcotráfico, desde 2015: ¿qué está ocurriendo?

Sonia Alda Mejías

Comentario Elcano 46/2017 - 27/10/2017

The potential impact of the Catalan crisis on the Spanish economy

William Chislett

Expert Comment 47/2017 - 08/11/2017

La Revisión Estratégica de la defensa y la seguridad nacional de Francia en 2017

Félix Arteaga

Comentario Elcano 48/2017 - 16/11/2017

El riesgo geopolítico cotiza de nuevo

Gonzalo Escribano

Comentario Elcano 49/2017 - 16/11/2017

¿Qué esperar de la reforma del euro?

Federico Steinberg

Comentario Elcano 50/2017 - 04/12/2017

El declive petrolero de Venezuela se acelera

Gonzalo Escribano

Comentario Elcano 51/2017 - 11/12/2017

The Strategic Review of French National Defence and Security in 2017

Félix Arteaga

Expert Comment 52/2017 (English version) - 12/12/2017

Portugal e Iberoamérica: reflexiones sobre el pasado, presente y futuro

Bernardo Ribeiro da Cunha

Comentario Elcano 53/2017 - 18/12/2017

Brexit: de renuncia en renuncia hasta el “progreso suficiente”... por ahora

Salvador Llaudes

Comentario Elcano 54/2017 - 21/12/2017

OTROS



Catalonia's independence bid: how did we get here? What is the European dimension? What next?

Elcano Royal Institute
17/10/2017

El proceso independentista catalán: ¿cómo hemos llegado hasta aquí?, ¿cuál es su dimensión europea? ¿y qué puede ocurrir?

Real Instituto Elcano
23/10/2017

El Instituto Cervantes y la diplomacia cultural en España: una reflexión sobre el modelo

Emilio Lamo de Espinosa y Ángel Badillo Matos
01/12/2017

Entrevista con...



Entrevista con Simon Fraser

Por Andrés Ortega

Sir Simon Fraser (Ipswich, Reino Unido, 1958) es vicepresidente del Real Instituto de Asuntos Internacionales, más conocido como Chatham House, el principal laboratorio de ideas de Gran Bretaña en este campo. Ha sido un diplomático con gran influencia, como subsecretario permanente del Ministerio de Asuntos Exteriores y jefe del Servicio Diplomático del Reino Unido de agosto de 2010 a julio de 2015, entre otros cargos que incluyen haber servido como jefe de gabinete del comisario europeo de Comercio Europeo. Peter Mandelson, y director de Planeamiento en el citado Foreign Office, puesto en el que uno se habitúa a mirar más allá de la curva. Actualmente es socio gerente de Flint Global, consultora de negocios europea, y también profesor visitante en King's College de Londres.



Pregunta: No parece haber mucho debate en Gran Bretaña sobre el lugar y el papel del país en el mundo más allá del *Brexit*.

¿Está de acuerdo y por qué es así?

Respuesta: El *Brexit* ha sido un gran shock para el sistema político y para muchos británicos. Cuando la votación tuvo lugar en 2016, pocas personas entendieron las implicaciones, y no había planes de contingencia. El país se ha visto inmerso en un debate interno divisivo y está preocupado por el desafío inmediato de comprender las opciones y comenzar las negociaciones sobre nuestra futura relación con la UE. Esto seguirá siendo así por un tiempo.

Pero el *Brexit* también será el mayor cambio y disrupción de la posición de Gran Bretaña en el mundo desde el final del Imperio británico tras la Segunda Guerra Mundial. Tenemos que pensar mucho sobre el papel futuro del Reino Unido fuera de la UE, qué defenderemos y cómo construiremos nuestras relaciones e influencia. Muchas de las aspiraciones y promesas de las personas que apoyaron el *Brexit* son poco realistas. Tendremos que volver a evaluar nuestros objetivos, nuestras prioridades políticas y los instrumentos de política exterior y diplomacia a través de los cuales los perseguiremos.

P.: ¿Quién, aparte de usted, piensa y planifica al respecto?

R.: Estoy seguro de que los diplomáticos británicos y los funcionarios públicos están pensando en ello. Pero tienen muchas tareas urgentes e inmediatas que llevar a cabo: uno de los problemas del *Brexit* es que está desplazando el espacio para pensar. Además,

no resulta fácil en el sistema del gobierno británico en este momento desafiar la ortodoxia o plantear preguntas difíciles.

Los académicos y los periodistas también están empezando a pensar en el futuro, incluidos mis colegas de Chatham House. Pero se necesitará un debate mucho más profundo, basado en una evaluación honesta y clara de lo que significa el *Brexit* y las opciones para el Reino Unido a medio y largo plazo. Este debate debería incluir no solo a la comunidad tradicional de política exterior. En particular, necesitamos escuchar las voces de los jóvenes cuyo futuro está en juego.

P.: ¿Ve una gran diferencia, en lo que se refiere a este tema, entre los *brexiters* duros y los blandos? ¿O incluso con los *remainders*, los partidarios de seguir en la UE?

R.: La gente votó el *Brexit* por diferentes razones. Algunos de los que apoyaban al *Brexit* querían retirarse del sistema internacional abierto en el que se sentían desfavorecidos, y buscaban protección en la reconfortante idea de recuperar el control a nivel nacional. Es importante reconocer y respetar sus preocupaciones.

Otros, incluidos muchos prominentes políticos pro *Brexit*, afirmaron que el *Brexit* liberaría al Reino Unido para perseguir una agenda de política exterior y comercio exterior más abierta, más acorde con nuestra imagen histórica propia. Pero muchas de sus afirmaciones, por ejemplo sobre las nuevas oportunidades comerciales que se nos ofrecerán, son, en mi opinión, ingenuas, y no reflejan una buena comprensión de cómo países como Gran

Bretaña pueden ejercer influencia en el mundo de hoy y de mañana.

Aquellos que votaron por quedarse, o que ahora están a favor de mantener la relación más cercana posible con la UE, tienden a creer que Gran Bretaña es fundamentalmente un país europeo, con valores y cultura europeos, y argumentan que esta identidad europea debería ser el corazón de nuestra identidad internacional y acción. Esto no significa que les guste todo de la UE y sus instituciones y políticas.

P.: ¿Qué pierde Gran Bretaña en términos geopolíticos con el *Brexit*? La UE es un multiplicador de fuerza para todos sus miembros. ¿Ganará algo el Reino Unido con la salida?

R.: Un país como Gran Bretaña, con 60 millones de personas, una economía fuerte y fuertes capacidades y tradiciones diplomáticas, de inteligencia y militares, puede, sin duda, tener influencia geopolítica. Pero somos más fuertes cuando trabajamos juntos con otros países de ideas afines. La UE ha sido el multiplicador más importante de la influencia británica en los últimos años, y junto con Francia hemos sido los líderes de la diplomacia y la política exterior europea.

El segundo pilar de nuestra política exterior ha sido nuestra profunda relación con Estados Unidos. Es sumamente importante y estoy seguro de que seguirá siendo sólida a largo plazo. Pero el *Brexit* reducirá nuestra influencia tanto en Europa como en América, y nuestro papel tradicional como el vínculo más importante entre ambas. También debilitará

nuestra capacidad de ejercer influencia en organizaciones internacionales como la ONU.

P.: ¿Cuál es el estado y la profundidad de la idea de *Global Britain* –“Gran Bretaña Global”-, que ha presentado el gobierno de Theresa May?

R.: Este concepto es actualmente poco más que un eslogan y necesita ser desarrollado y probado. Sus defensores argumentan que el Reino Unido podrá construir nuevas relaciones políticas y económicas fuera de Europa después del *Brexit*, especialmente a través del comercio con mercados de rápido crecimiento. Es un excelente objetivo. Pero el 45% del comercio británico es con la UE, mientras que solo el 10% es con los países BRIC (China, Rusia, India, Brasil) y un 15% con Estados Unidos. Por lo tanto, será un gran desafío reemplazar el comercio perdido en Europa con el nuevo comercio con otras partes del mundo. Tampoco es necesario salir de la UE para aprovechar esta oportunidad, como ha demostrado Alemania. Hay poca lógica en dañar la posición establecida en su mercado más grande y más cercano, en busca de oportunidades inciertas en otros lugares.

Del mismo modo, me resulta difícil ver cómo, en el ámbito de la política exterior, aumentará la capacidad del Reino Unido fuera de la UE para proyectar poder e influencia internacionalmente, aunque como nación continuaremos disfrutando de muchos activos de poder duro y blando altamente efectivos. Aquí también tenemos que evaluar con cuidado los instrumentos que tendremos a nuestra disposición y si serán más fuertes o más débiles que los de hoy.

P.: Mucho dependerá del tipo de relación que Londres reinvente con la UE -una UE transformada-, con EE UU y con China.

¿Qué tipo de relaciones geopolíticas ve o te gustaría ver para su país?

R.: Quiero ver al Reino Unido activo e influyente en el mundo. Creo que este país tiene mucho que ofrecer, y fundamentalmente una influencia positiva que proyecte buenos valores. Nuestras instituciones y sociedad son ampliamente respetadas.

Quiero ver al Reino Unido trabajar estrechamente con las otras democracias de Europa y América del Norte para proyectar esos valores en un momento de grandes cambios e incertidumbre. Incluido a través de la OTAN. Aunque no estamos de acuerdo con Donald Trump en muchas cuestiones globales importantes, nuestra alianza estratégica y de largo plazo con Estados Unidos es de vital importancia. Y deberíamos aspirar a construir una relación constructiva y positiva, pero también dura y realista, con China, India y otras potencias importantes del futuro.

P.: Gran Bretaña, como dice, conserva algunos activos importantes, como sus fuerzas armadas, ser miembro de la OTAN, su asiento permanente en el Consejo de Seguridad de las Naciones Unidas, su peso económico, tecnológico, cultural y financiero, la Commonwealth, Pero ¿cómo realmente convencerá al resto del mundo de que va a ser importante, o al menos tan importante como solía ser lo hasta el *Brexit*?

R.: Este es un desafío importante. Estoy de acuerdo en que tenemos muchos activos. En

poder blando, por ejemplo, nuestro idioma, educación, música, deportes, medios de comunicación, películas, literatura, moda y diseño, tienen una gran influencia. La pregunta es cómo amplificamos nuestra voz en el mundo como pueblo, sociedad y país, a través de nuestra política y relaciones internacionales. Creo que necesitamos estar comprometidos y mirar hacia afuera. El Reino Unido debería abrazar al mundo, como lo hizo nuestra capital, Londres. No sería bueno para el Reino Unido, ni para el mundo, si nos encerráramos en un caparazón.

Pero también debemos aceptar que no todos en nuestro país sienten que se benefician de una visión internacional tan abierta. No hemos compartido los beneficios del éxito en nuestra sociedad o en las diferentes regiones. Y ha habido una pérdida de fe en las élites, especialmente desde la crisis de 2008. Si queremos seguir siendo un país seguro y sociable, tenemos que resolver muchos problemas en casa. Salir de la UE no es la solución a esos problemas; de hecho, si daña nuestra economía, los empeorará. El *Brexit* está desplazando nuestra atención de los problemas reales con los que debemos lidiar.

P.: ¿Se está deshaciendo la idea de Occidente?

R.: El mundo ha sido dirigido desde 1945, y más desde 1989, por Occidente. La economía del dólar, el poder de EE UU. Y los valores occidentales. Se han logrado enormes logros, con Gran Bretaña jugando un papel importante. La democracia se ha extendido, en Europa y en todo el mundo. La pobreza en China y la India se ha reducido drásticamente. En los

países desarrollados, no ha habido conflictos sistémicos y la gente se ha vuelto más próspera y saludable. La propia Unión Europea fue uno de los mayores avances de este período de la historia.

Demasiados damos por hechos estos logros. Olvidamos de que solo han transcurrido 83 años desde que Hitler llegó al poder, y solo 27 años desde el final de la Guerra Fría. Si el *Brexit* debilita la unidad y la convicción occidentales, será algo negativo. Las democracias del mundo deben permanecer unidas y responder con confianza a los rápidos cambios económicos y políticos que se avecinan. Depende de nosotros: la idea de Occidente solo se deshará si lo permitimos.

P.: ¿Cree que el *Brexit* ocurrirá de forma irremediable?

R.: Aún espero que no. Creo que el referéndum estuvo mal preparado y la campaña del lado de Remain (permanencia) fue pobre. Es importante respetar el resultado, y debemos negociar ahora de buena fe los términos de nuestra salida. Pero muchas personas votaron por irse sin entender las consecuencias para el país o para ellos mismos como individuos. Y muchas de las afirmaciones hechas por aquellos que argumentaban a favor del *Brexit* eran falsas.

Entonces, creo que, más adelante en 2018, cuando los británicos comprendan mejor qué oferta de *Brexit* se ofrece y cuáles son sus implicaciones, debería haber un punto de decisión más antes de que finalmente nos marchemos. En ninguna otra etapa de la vida se consideraría sensato entrar en una negociación de tres años, diciendo que vamos a aceptar automáticamente el resultado, por dañino o desventajoso que sea. También creo que es completamente legítimo para las personas que piensan que el *Brexit* es malo para nuestro país, continuar defendiendo el caso en su contra.

La actitud del resto de la UE también será importante. El *Brexit* ha causado mucho malestar. No creo que sea posible que el Reino Unido permanezca en la UE sin dejar de ser un socio muy escéptico y poco convencido. Y acepto que hay serios problemas estructurales para el Reino Unido en una UE en la que no tenemos la intención de unirnos al euro y no aceptamos el concepto de una unión política cada vez más estrecha. Gran Bretaña solo podría mantenerse y florecer en la UE si hubiera cambios tanto en el país como en la propia UE. Tal vez pueda ser una oportunidad para ambos.

Actividades



Actividades

Octubre - Diciembre



- Reunión con **José Juan Ruiz**, economista jefe y gerente del Departamento de Investigación del Banco Interamericano de Desarrollo (BID), que presentó el informe del BID sobre “Políticas públicas para el desarrollo de habilidades” (3 de octubre de 2017).

- Conferencia "**Tackling violent radicalisation that leads to terrorism in the EU**". Con motivo del lanzamiento del proyecto de investigación "**MINDb4ACT: Innovative, ethical and effective actions to tackle radicalization leading to violent**

extremism", financiado por el programa Horizonte 2020 de la Comisión Europea, liderado por el Real Instituto Elcano, tuvo lugar una Conferencia en Bruselas con el objeto de, por una parte, plantear el “estado de la cuestión” en materia de políticas de prevención de la radicalización violenta que conduce al terrorismo en el ámbito europeo y, por otro, introducir en el debate algunas de las cuestiones que de manera transversal deben definir estas políticas en el futuro, como son las cuestiones de género o la dimensión ética y de derechos humanos de las mismas (5 de octubre de 2017).

• Reunión del **Foro sobre el Plan de Acción de la Defensa Europea (EDAP)**, durante la cual se debatió sobre el “Plan de acción: novedades y expectativas” (5 de octubre de 2017).

• Desayuno con **B.D. Venkatesh Varma**, embajador de India en España, que habló sobre “*India-Spain Relations and Global Challenges*” (6 de octubre de 2017).

• Desayuno con **Ali Al Nuaimi**, presidente del centro Hedayah de Emiratos Árabes Unidos dedicado a la investigación y el análisis para la lucha contra el extremismo violento, y cuya presentación versó sobre “*The United Arab Emirates efforts in the fight against extremism*” (11 de octubre de 2017).

• **EU-Latin America Forum “Channels for a joint future”**, que analizó, en el marco del actual panorama internacional, las relaciones de la UE con América Latina en asuntos como el comercio, migraciones o tecnología; tuvo lugar en la oficina del Real Instituto Elcano en Bruselas y contó con la colaboración de Bruegel y del *German Institute of Global and Area Studies (GIGA)* (11 de octubre de 2017).

• **Debate Elcano “Prisioneros de la geografía. El mundo en diez mapas”**: En esta 14ª edición de los Debates Elcano, Andrés Ortega, investigador senior asociado del Real Instituto Elcano, debatió con Tim Marshall, periodista británico autor de “*Prisioneros de la geografía*”, sobre el contenido de su libro (18 de octubre de 2017).





- Reunión con **Helen Clark**, administradora del PNUD (2009-2017), primera ministra de Nueva Zelanda (1999-2008) y miembro del Club de Madrid, cuya intervención giró en torno a "*Implementing SDGs leaving no one behind: challenges in developed countries*" (18 de octubre de 2017).

- Conversación informal con la prensa sobre "¿Qué futuro para Cataluña?" (24 de octubre de 2017).

- **Conversaciones Elcano / Elcano Talks**, cuenta en esta ocasión con la intervención de Gumersindo Lafuente, presidente de porCausa, que habló sobre "porCausa: investigación y periodismo sobre los más vulnerables" (31 de octubre de 2017).

- Presentación a la prensa del ARI "**España en el mundo. Análisis en base al Índice Elcano de Presencia Global 2016**", a cargo

de Iliana Olivé, Manuel Gracia y M^a Dolores Gomariz, autores del texto (6 de noviembre de 2017).

- Desayuno de trabajo con **Albert Rivera**, presidente de Ciudadanos, que habló sobre "Relaciones entre la política exterior y la interior" (7 de noviembre de 2017).

- Reunión con **Marek Magierowski**, viceministro de Asuntos Exteriores de Polonia, cuya intervención giró en torno a "Polonia y sus retos" (7 de noviembre de 2017).

- Seminario "**La seguridad en la cuenca mediterránea: desafíos compartidos**". Por segundo año consecutivo, el seminario que tuvo lugar en la sede de la Fundación Cajasol en Sevilla, abordó los desafíos compartidos en la cuenca mediterránea. (8 de noviembre de 2017).



- Mesa redonda **"V4-UE en el camino hacia el futuro"**, que contó con las intervenciones de representantes de los cuatro países integrantes del *Visegrad Group* (República Checa, Hungría, Polonia y Eslovaquia), organizada por la Embajada de Hungría y que contó con la colaboración, entre otros, del Real Instituto Elcano (8 de noviembre de 2017).

- **5º Foro Elcano sobre Terrorismo Global "Evolución de la amenaza yihadista en las sociedades abiertas"**, organizado en colaboración con la Embajada de EEUU, contó con la participación de Bruce

Hoffman, de la Universidad de Georgetown; Jean-Charles Brisard, *Centre d'Analyse du Terrorisme*, Estrasburgo; Peter Nesser, *Norwegian Defence Research Establishment*, Oslo; Sam Mullins, *George C. Marshall European Center for Security Studies*, Garmisch-Partenkirchen (Alemania) y *University of Wollongong* (Australia); y Eitan Azani, *International Institute for Counter-Terrorism*, Herzliya (Israel).

Además, se presentó un documento acerca del impacto que los conflictos en Siria, Irak y Malí tienen en la actividad yihadista en España, elaborado por Fernando Reinares y



Carola García-Calvo, director del Programa sobre Terrorismo Global e investigadora principal de Terrorismo Internacional en el Real Instituto Elcano (14 de noviembre de 2017).

- Dentro del programa de jóvenes líderes norteamericanos de la Fundación Consejo España – EEUU, un grupo de jóvenes visitó el Instituto, siendo recibidos por los investigadores Miguel Otero-Iglesias e Ilke Toygür (15 de noviembre de 2017).
- Desayuno con **Francisco Montalbán**, embajador en Misión Especial para la Agenda 2030, que habló sobre "Avances y debates en la implementación de la Agenda 2030 en España" (16 de noviembre de 2017).
- Seminario "**EU-Turkey relations: Changing the rules of the game?**", realizado en colaboración con CITpax (16 de noviembre de 2017).
- Reunión con **Paulo Neves**, presidente del *Instituto para a Promoção da América Latina e Caraíbas* (IPDAL) de Portugal, que presentó el *policy paper* del VI Triángulo Estratégico: América Latina, Europa, África (16 de noviembre de 2017).
- Reunión con el ministro de Asuntos Exteriores de Arabia Saudí, **Adel Al-Jubeir**, que habló sobre "*The foreign policy of Saudi Arabia in times of change*" (17 de noviembre de 2017).

- Desayuno con **Francisco Ribeiro de Menezes**, embajador de Portugal, que realizó una intervención sobre "Las relaciones luso-españolas en el siglo XXI" (21 de noviembre de 2017).
- Seminario "**Las relaciones bilaterales entre España y Portugal: hacia una nueva dinámica en la península ibérica**", coorganizados por el Real Instituto Elcano y el IPRI (21 de noviembre de 2017).
- Conferencia "**Europe: perspectives and lessons learned from inside**", a cargo de **Frans van Daele**, exjefe de gabinete del presidente del Consejo Europeo, Herman van Rompuy, y jefe de gabinete del rey Philippe de Bélgica, moderada por Charles Powell, director del Real Instituto Elcano (22 de noviembre de 2017).
- Desayuno con **Tariq Ali Faraj Hashem Al-Ansari**, director del Departamento de Cooperación Internacional del Ministerio de Asuntos Exteriores de Qatar, cuya intervención trató sobre "*Cooperation and Social Work Policies in the State of Qatar*" (24 de noviembre de 2017).
- Seminario "**Perspectivas de la cooperación española en Túnez**", coorganizado por la AECID y el Real Instituto Elcano.
- Desayuno con el embajador **Mohammad Reza Raouf Sheibani**, del *Institute for Political & International Studies* (IPIS) de Irán, que habló sobre "*Challenges in the Middle East: Iranian perspectives*" (27 de noviembre de 2017).
- **Jornada Anual del Comité Español del Consejo Mundial de la Energía "Energy futures: cybersecurity and financing emerging transitions"**, organizada por el Comité Español del Consejo Mundial de la Energía, Club Español de la Energía, con el patrocinio de CEPSA y con la colaboración del Real Instituto Elcano (29 de noviembre de 2017).
- Presentación del DT "**Actividad yihadista en España, 2013-2017: de la Operación Cesto en Ceuta a los atentados en Cataluña**", de Fernando Reinares y Carola García-Calvo, director e investigadora, respectivamente, del Programa sobre Terrorismo Global del Real Instituto Elcano (29 de noviembre de 2017).
- Encuentro con **Rafael Rojas**, profesor del Centro de Investigación y Docencia Económicas (CIDE), y **Velia Cecilia Bobes**, profesora de FLACSO México, quienes hablaron sobre "La sucesión en Cuba y el futuro de las reformas" (30 de noviembre de 2017).
- **II Jornada de Medios de Comunicación y Cultura en español**, que contó con la participación de Ángel Badillo, investigador principal del Real Instituto Elcano, moderador del panel sobre "Reto o realidad: la difusión de la lengua y la cultura en español a través de los medios hispanos en EEUU" (30 de noviembre de 2017).
- Mesa redonda "**COP23: del Acuerdo de París a la implementación. Ciencia, regulación internacional y Ley de Cambio Climático y Transición Energética**", que

contó con la participación de Valvanera Ulargui, directora general de la Oficina Española de Cambio Climático (4 de diciembre de 2017).

- Debate "*Spain and Catalonia: Reflections on the Crisis*", coorganizado por el Real Instituto Elcano y Chatham House, que tuvo lugar en la sede del *think-tank* inglés en Londres (12 de diciembre de 2017).

- Presentación del "**Informe sobre Desarrollo Humano Árabe del PNUD**" de 2016, dedicado en esta edición a "*Youth and the Prospects for Human Development in a Changing Reality*" (12 de diciembre de 2017).

- XIX Edición del Programa de Líderes Hispanos de EEUU organizado por la Fundación Carolina (13 de diciembre de 2017).

- Reunión del **Patronato del Real Instituto Elcano** (14 de diciembre de 2017).

- Debate público *The Catalan Crisis: Implications for Spain and Beyond*, organizado por *The Wilson Center* y el Real Instituto Elcano, que tuvo lugar en la sede del *Woodrow Wilson Center* (18 de diciembre de 2017).

- Almuerzo informal sobre la situación en Cataluña, organizado por *Peterson Institute for International Economics* y el Real Instituto Elcano, que tuvo lugar en Washington (18 de diciembre de 2017).

- Desayuno *The Catalan Crisis: Implications for Spain and Beyond*, organizado por la Cámara Oficial de Comercio de España y el Real Instituto Elcano, que tuvo lugar en la sede del *Harvard Club* en New York (19 de diciembre de 2017).



Conectados



Conectados

#ElcanoTalks - Investigación y periodismo sobre los más vulnerables

Gumersindo Lafuente (@sindolafuente), periodista y presidente de la fundación porCausa, fue el ponente de la edición n° 17 de #ElcanoTalks. Con él hablamos del periodismo sobre las personas más vulnerables y sobre cómo abordan temas como las migraciones o las desigualdades desde la fundación.

- 

María Solanas
@Mara_SolanasC

Seguir

Hoy en #Elcanotalks @sindolafuente nos habla de @porCausaorg, q nace por el fracaso del periodismo como instrumento de control del poder.
- 

Viramundeando
@viramundeando

Seguir

.@sindolafuente vivimos una espuma de la viralidad y la historia informativa #ElcanoTalks
- 

Ivanosca LV
@quet_analyis

Seguir

La importancia de una red y espacios para amplificar tu trabajo, tus mensajes, y en el fondo incidir. Enfoques, contenidos y edición son claves. @sindolafuente hablando de
- 

Política Exterior
@Pulitac

Seguir

"Las migraciones son la solución. Porque no hay otra. Más vale que nos adaptemos", @sindolafuente. #ElcanoTalks

- 

María Lázaro Ávila
@marilazarov

Seguir

Advierte @sindolafuente : "Las vallas físicas anti migración se han convertido en un grandísimo negocio empresarial" #ElcanoTalks
- 

J. M. Sánchez Duarte
@msanchezduarte

Seguir

"Lo importante no es subirse a la eferescencia informativa. Lo complicado es aprender a bajarse de ella" @sindolafuente en #ElcanoTalks
- 

Juan Ruitiña
@juaruitina

Seguir

Hoy son los artistas los que están haciendo mejor periodismo: sugerente perspectiva de @minipetite que comparte @sindolafuente
- 

Miguel Ángel Gonzalo
@migueltgonzalo

Seguir

Utilización de datos de manera intensiva para llegar a conclusiones relevantes puede ser un camino para @sindolafuente en #elcanotalks

TUITS DESTACADOS



Florian Trauner
@fttrauner

Seguir

Kick off event today - @IES_Brussels partner for new #H2020 project #MINDb4ACT on counter radicalization led by @rielcano



Carola García-Calvo
@carolagc11

Seguir

The diversity of #MINDb4ACT partners: LEAs, Universities, Think tanks... is a challenge but also an opportunity @FranAndresP @MINDb4ACT



FC España-India
@Spain_India

Seguir

Participamos en "India - Spain Relations and Global Challenges", organizado por @rielcano con Embajador Venkatesh Varma (@IndianSpain)



Ana Palacio
@anapalacio

Seguir

"Gertrude Bell o la fragilidad de los mapas" Figura fascinante Con 2 buenas bios, recomiendo la de Howell.



Jordi L. Bailach
@jorbilalach

Seguir

Avui, a #Avantlotja, impressionant descripció sobre Terrorisme global i radicalització gihadista, per part de @rielcano #lloftjadecereals



Viramundeando
@viramundeando

Seguir

Hoy vuelvo al blog de @rielcano con "RG35 sobre violencia de género contra las mujeres" con intención d difundirla
[blog.realinstitutoelcano.org/rg35-sobre-vio ...](http://blog.realinstitutoelcano.org/rg35-sobre-vio...)



Helen Clark
@HelenClarkNZ

Seguir

Important discussion @rielcano on universal nature of #SDGs & importance of implementation by all countries. Whole of govt approaches needed



Inst. Matias Romero
@matiasromero

Seguir

#LecturaRecomendada "América Latina y la crisis venezolana" por @CarlosMalamud bit.ly/2xSid7C via @rielcano



Forbes.es
@Forbes_es

Seguir

"América Latina se está desentendiendo de Europa y está girando la mirada hacia el Pacífico" apunta @PresidenteRIE de @rielcano #ForbesRS



FC España China
@Spain_China

Seguir

"¿Hacia dónde va #China? 3 tendencias clave tras el Congreso del Partido Comunista". Enrique Fanjul para @rielcano



angel saz-carranza
@sazca

Seguir

Talking Trump & US #energy with Samantha Gross from @BrookingsFP at @rielcano hosted by @g_escribano cc @ESADÉgeo



CAPITAL RADIO
@CAPITALRADIO

Seguir

🔊 Donald Trump inicia su gira asiática.

🎙️ Analizamos las claves con Carlota García Encina de @rielcano

[capitalradio.es/live-player/?d ...](http://capitalradio.es/live-player/?d...)

 **Belén Sánchez**
@Belensa

[Seguir](#)

@PresidenteRIE inaugura #FETGS: "no podemos permitir que en la defensa de las libertades acabemos con ellas" @rielcano @USembassyMadrid

 **Consejo España-EEUU**
@FundComEspEEUU

[Seguir](#)

Analistas @rielcano @miotei y @ilketoygur explican a participantes de EEUU #YLP2017 aspectos sociales, económicos y políticos España y UE @usspaincouncil

 **ElevenPaths**
@ElevenPaths

[Seguir](#)

@rielcano presenta en su informe mensual de #ciberseguridad el análisis realizado por nuestros expertos @yrubiosec y @madecastrosimon sobre el atacante Maksim. Más: ow.ly/o76J30gASq7

 **Aleksandra Sojka**
@AleksandraSojka

[Seguir](#)

Working Group "Turkey in a Changing World" kick-off meeting @rielcano. Great presentation by Javier Niño Pérez @eu_eeas. Congrats on a great event @ilketoygur!

 **ORF**
@orfbarone

[Seguir](#)

What is the current status of bilateral relations between India and Spain? @rielcano

New paper highlights key areas of cooperation: goo.gl/p5xjTq

 **Ángel**
@AngelGoyAgresta

[Seguir](#)

@Iazarotouza moderando la mesa del @rielcano sobre la #MesaCOP23 y el Acuerdo de París.

 **LideresHispanos 2017**
@LideresHispanos2017

[Seguir](#)

La tercera jornada del programa #LideresHispanosEEUU comienza con una charla-coloquio en @rielcano con @Steinbergf, @CarlosMalamud y Félix Arteaga

 **Geoffroy Gérard**
@GeoffroyGerard

[Seguir](#)

Europe: Perspectives & Lessons learned from the inside / conversation between Baron Frans Van Daele expert on #EU with @CharlesTPowell @rielcano organized by Belgian Embassy in #Madrid

 **Ignacio Molina**
@ignaciomolina

[Seguir](#)

Ayer en Londres con @sandraleon_ @sergipardos y @iguardans en un constructivo debate sobre Cataluña organizado por @ChathamHouse y @rielcano

 **Ivanosca LV**
@ivanosca_lv

[Seguir](#)

Aquí con mis colegas @juanrunitina y M. de Avendaño entregando nuestro particular premio (toda una tradición en @rielcano) que este año ha sido para @F_Reinares (presente en la distancia), @carolagc13 y Álvaro Vicente ¡Enhorabuena! 😊

 **Charles Powell**
@CharlesTPowell

[Seguir](#)

En el Harvard Club de Nueva York, con @miotei antes de nuestra reunión con sobre la crisis catalana @rielcano

 **Bonnie Field**
@BonnieField

[Seguir](#)

Good discussion of tomorrow's election in #Catalonia, with coverage of our event at @TheWilsonCenter @rielcano. Thanks @ishaantharoor cc @bentleyu_news

Con el patrocinio de



Consejo Asesor Empresarial



Con la colaboración de





REAL INSTITUTO
elcano
ROYAL INSTITUTE

Estudios internacionales y estratégicos
International and strategic studies

Número #22 Octubre - Diciembre 2017

Real Instituto Elcano

www.realinstitutoelcano.org

www.blog.rielcano.org

www.globalpresence.realinstitutoelcano.org

info@rielcano.org

Teléfono: 91 781 67 70

C/ Príncipe de Vergara, 51. 28006 Madrid

