

Revista **elcano**

Número #26 | Octubre - Diciembre 2018



Publicaciones

Diplomacy in the Digital Age

How should the EU confront President Trump?

La contribución española actual a la lucha contra el terrorismo en el Sahel

Brasil bajo Bolsonaro:

Yihadistas retornados tras desplazarse de España a Siria e Irak

What foreign policy now for Brazil?

Ciberejercicios Locked Shields

Yihadismo y prisiones: un análisis del caso español

El español como lengua universal

Defensa europea: ¿de qué ejército europeo hablan Macron y Merkel?

Sri Lanka and great-power competition in the Indo-Pacific

El crimen organizado en el programa de gobierno del futuro presidente de Brasil

La cumbre del G20 de Buenos Aires: ¿sirve para algo este foro?

Spain no longer bucks the trend on far-right parties

The political expansion of evangelical churches in Latin America

Las amenazas de nueva generación para las empresas

Conectados

Elcano en las redes sociales

Actividades

Coloquio "Situación y perspectivas de la UE"

Presentación Informe Elcano "Relaciones España-China"



Coordinadora: María Dolores de Azategui

© 2019 Real Instituto Elcano
C/ Príncipe de Vergara, 51
28006 Madrid
www.realinstitutoelcano.org

ISSN: 2341-4006
Depósito Legal: M-14968-2014

En este número...

La diplomacia en la era digital; la contribución española a la lucha contra el terrorismo en el Sahel; Brasil bajo Bolsonaro; la cumbre del G20 en Buenos Aires; o las amenazas de ciberseguridad para las empresas son algunas de las cuestiones recogidas en el apartado de **Publicaciones**, junto a yihadismo y prisiones; el español como lengua universal; el crimen organizado en el programa de gobierno de Brasil o la expansión política de las iglesias evangélicas en América Latina

Entre las **Actividades** organizadas en este trimestre cabe señalar los seminarios “*Aid Power and Politics*”, “*The current situation in the Korean Peninsula and the role of the European Union*” o “*Turkey’s evolving alliances in a convoluted geostrategic context*”; las mesas redondas “Dentro y fuera de la prisión: ¿se avecina una nueva oleada de terrorismo yihadista en Europa?” o “El Mediterráneo que viene: fracturas y desafíos”; el 6º Foro Elcano sobre Terrorismo Global “Radicalización, terrorismo y prisiones”; además de la presentación de los Informes Elcano “Relaciones España-China” y “Relaciones España-Alemania” y del informe “40 años de política exterior en democracia. La opinión pública española”; los Debates Elcano “Noviembre electoral en EEUU: por qué importan y qué se puede esperar de las *Midterm Elections*” y “México: ¿un sexenio de cambio?”. El Instituto recibió, entre otros, a Luis García Montero, director del Instituto Cervantes; Helen McEntee T.D., *Minister of State for European Affairs* de Irlanda; Juan González-Barba, embajador de España en Turquía, y Abdelmoumen Ould Kaddour, CEO de Sonatrach.

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

Contenidos





Publicaciones

- 7** Diplomacy in the Digital Age
Corneliu Bjola
- 16** How should the EU confront President Trump?
Federico Steinberg
- 25** La contribución española actual a la lucha contra el terrorismo en el Sahel
Sergio Altuna
- 41** Brasil bajo Bolsonaro: desafíos inmediatos
Esther Solano Gallego
- 50** Yihadistas retornados tras desplazarse de España a Siria e Irak
Fernando Reinares
- 55** What foreign policy now for Brazil?
Carlos Malamud
- 66** Ciberejercicios Locked Shields
Sandra Bardón
- 75** Yihadismo y prisiones: un análisis del caso español
Fernando Reinares, Carola García-Calvo y Álvaro Vicente
- 94** El español como lengua universal
Darío Villanueva
- 105** Defensa europea: ¿de qué ejército europeo hablan Macron y Merkel?
Félix Arteaga
- 113** Sri Lanka and great-power competition in the Indo-Pacific: a Belt and Road failure?
Mario Esteban
- 122** El crimen organizado en el programa de gobierno del futuro presidente de Brasil
Víctor Teodoro y Suzeley Kalil
- 130** La cumbre del G20 de Buenos Aires: ¿sirve para algo este foro?
Federico Steinberg
- 133** Spain no longer bucks the trend on far-right parties
William Chislett
- 138** The political expansion of evangelical churches in Latin America
Carlos Malamud
- 148** Las amenazas de nueva generación para las empresas
Félix Arteaga

Actividades

Coloquio "Situación y perspectivas de la UE"

Presentación del Informe Elcano "Relaciones España - China"

Conectados

Elcano en las redes sociales

Publicaciones



Diplomacy in the Digital Age

Corneliu Bjola

Diplomacy in the Digital Age depends on how diplomats understand and transform online influence into tangible offline diplomatic influence.

Summary

The core mission of diplomacy in the Digital Age is still about finding the middle ground among the broadest possible audience but it needs several prerequisites. This ARI analyses three case studies that show that successful digital diplomacy requires a keen understanding of the online space in which the digital diplomat operates, a competent strategy to building and managing a well-designed 'network of networks' of followers and influencers, and a pro-active approach to connecting digital diplomatic outputs to tangible foreign policy outcomes so that online influence could be successfully converted into offline diplomatic influence (actions and policies).

Analysis

Commenting on the challenges that the Digital Age has generated for the craft of diplomacy, the former U.S. Secretary, John

Kerry, provocatively remarked that "the term digital diplomacy is almost redundant –it's just diplomacy, period." For Kerry, digital technologies in general, and social media, do help advance states' foreign policy objectives, bridge gaps between people across the globe, and engage with people around the world, but ultimately, they fulfil the same core diplomatic function that is, to create dialogue and find common ground among the broadest possible audience. After all, he claimed, "that's what diplomacy's all about".¹

Interestingly, Kerry made this remark in 2013 before the 'dark side' of digital technologies had the chance to disclose itself in various forms of digital disinformation, propaganda and info war. Five years later, it is worth asking whether Kerry's statement still resonates: is digital diplomacy still capable of finding the common ground, and if so, how exactly? Three issues need to be unpacked to address this question. First, what are the main features of the process of digital transformation and why shall we take them seriously? Second, how these features have influenced the practice of diplomacy, both for better and for worse? And third,

¹ Kerry J. (2013), 'Digital Diplomacy: Adapting Our Diplomatic Engagement', DipNote U.S Department of State Official Blog, 6/V/2013, <http://2007-2017-blogs.state.gov/stories/2013/05/06/digital-diplomacy-adapting-our-diplomatic-engagement.html>.

what lessons can we draw from existing cases of good practices of digital diplomacy and to what extent these lessons can be generalised to the digital activities of other embassies and Ministries of Foreign Affairs (MFA)?

Going Digital

The rise of digital diplomacy in the past decade cannot be separated from the technological context in which it has developed. Three features of the process of digital transformation stand out, among others, for understanding the evolution of digital diplomacy and the challenges it continues to face under the influence of the changing technological landscape. *Speed* is the first one and refers to the fast rate at which new digital technologies enter the market and the swiftness by which they are adopted by individuals, companies and institutions. For example, it has taken the telephone 75 years to reach 100 million users worldwide, but only 16 years and 4 ½ years to the mobile phone and its most popular app, Facebook, to pass the same milestone respectively.² It is worth recalling that the mass adoption of smartphones and the spread of mobile internet was made possible by the launch of the third generation of wireless mobile telecommunications technology (3G) in early 2000. With the arrival of the 5G technology in the next few years, a fresh stream of digital technologies (mixed reality, artificial intelligence, blockchain, digital twinning) are expected to become widely available and to accelerate

the pace of information exchange, social interaction, digital innovation, and public entrepreneurship.

The second important feature refers to the *cognitive impact* of the process of digital transformation. More specifically, the way we use digital technologies to interact with others is not limited to an instrumental, means-ends mode of engagement, but it also reshapes the cognitive settings that we rely on for defining our own social identities and even for making sense of the social reality. In fact, the digital medium represents a completely new language in which the semantic function of traditional nouns, adjectives, or verbs is now played by the type of data we share, the growing role of emotions and visuals, together with Augmented Reality/Virtual Reality (AR/VR) simulations in the near future, in framing the messages that we communicate and the (opaque) patterns by which algorithms structure our interactions with online audiences. By intimately influencing the way in which social relations are conducted online, the digital medium thus has a potentially transformative impact on the offline interests and values of social actors, and in extreme situations on their epistemological understandings of social reality, as evidenced by the unsettling ascent of 'post-truth' politics in the recent years.

Third, *Big Data*, the 'bloodstream' of the digital revolution, has become the most valuable commodity of our age due to its

2 Dreischmeier, R., Close K., and Trichet, P. (2015), 'The Digital Imperative', Boston Consulting Group, 2/III/2015, https://www.bcgperspectives.com/content/articles/digital_economy_technology_strategy_digital_imperative/



The rise of digital diplomacy in the past decade cannot be separated from the technological context in which it has developed.

capacity to capture, predict and potentially shape behavioural patterns. It is expected, for instance that by 2025 the global data sphere will grow to 163 zettabytes (a trillion gigabytes), which represents ten times the 16.1ZB of data generated in 2016.³ To put things into perspective, every two days we create as much information, the former Google CEO Eric Schmidt once claimed, as we had done from the dawn of civilisation up until 2003, roughly five exabytes of data (or 0.005 ZB).⁴ Big data analytics can provide a better understanding of the main issues of concern for the online audiences, of the cognitive frames and emotional undertones that enable audiences to connect with a particular message, as well as of the dominant patterns of formation and evolution of online communities. At the same time, this massive process of data generation increases the competitiveness for attention in the online space and stimulates demand for

new skills and algorithmic tools necessary for filtering, processing and interpreting relevant data.

Institutional adaptation

Driven by the opportunities that the digital revolution has created for engaging with millions of people, in real time, and at minimal costs, foreign ministries, embassies and diplomats have developed a constellation of new tools and methods in support of their activities. They range from the use of dedicated platforms for engaging with foreign publics and diaspora communities, to communication with nationals in times of international crises, and to the development of consular applications for smartphones.⁵ Intriguingly, but not entirely unpredictable, the features that have enabled the 'digital turn' in diplomacy, have also generated several challenges for its practice. The access costs to the public

3 Reinsel, D., Gantz J. and Rydning J. (2017), 'Data Age 2025: The Evolution of Data to Life-Critical', International Data Corporation, April 2017, <https://www.seagate.com/www-content/our-story/trends/files/Seagate-WP-DataAge2025-March-2017.pdf>.

4 Siegler, MG. (2010), 'Eric Schmidt: Every 2 Days We Create as Much Information as We Did up to 2003', TechCrunch, <https://techcrunch.com/2010/08/04/schmidt-data/>.

5 Bjola, C. (2017), 'Digital diplomacy 2.0 pushes the boundary', *Global Times*, 5/XI/2017, <http://www.globaltimes.cn/content/1073667.shtml>.



Like many other technologies, social media platforms also come with a dual-use challenge, that is, they can be used for peace or war, for offense or defence, for good or evil.

space have been dramatically decreased by the arrival of digital platforms to the extent that MFAs need now to compete for the public's attention with a wide range of state and non-state actors, not all of them friendly. Digital tools facilitate engagement between MFAs and embassies and foreign publics, but, at the same time, their adoption and use without a strategic compass runs the risk of digital public diplomacy becoming decoupled from foreign policy. Digital platforms also create conditions for more rigorous assessment of the online impact of digital strategies, but that may prove misleading for understanding the broader implications and levels of success of foreign policy.

It is also important to recognize that digital platforms do not simply add value to pre-designed communication strategies, but they subtly inform and re-shape the norms of communication, engagement, and decision-making based on which diplomats conduct their work. Transparency, decentralisation, informality, interactivity, real-time management are critical norms for ensuring the effectiveness of digital activity,

but they do not always sit well with MFAs' institutionally entrenched preferences for confidentiality, hierarchy, instrumentality and top-down decision making. In addition, while diplomatic communication has been traditionally embedded in a text-oriented culture that has favoured 'constructive ambiguity' over precision, politeness over frankness, reason over passion, and confidentiality over transparency, the arrival of digital technologies has infused the public sphere in which diplomacy operates with a set of new features (e.g., direct and concise language, visual storytelling, emotional framing, algorithmic navigation), which challenges the way in which diplomatic engagement is expected to take place.

Like many other technologies, social media platforms also come with a dual-use challenge, that is, they can be used for peace or war, for offense or defence, for good or evil. By allowing for the decentralization and diffusion of power away from traditional stakeholders (states and governments), digital technologies can serve to empower the powerless, such as happened during the Arab

Spring, or they can be deliberately weaponized to undermine the social fabric of modern societies, as in the cases of foreign electoral subversion or via the hate-speech of extremist groups. Algorithmic dissemination of content and the circumvention of traditional media filters and opinion-formation gatekeepers, makes disinformation spread faster, reach deeper, be more emotionally charged, and most importantly, be more resilient due to the confirmation bias that online echo-chambers enable and reinforce.⁶ To contain the 'dark side' of digital technologies and create a normative environment conducive to reconciliation, MFAs and embassies need to collaborate with tech-companies with the goal to support media literacy and source criticism, encourage institutional resilience, and promote clear and coherent strategic narratives capable of containing the corrosive effect of disinformation and post-truth politics.

From theory to practice

To better understand the influence of the digital medium on diplomatic communication, let us compare and examine the activity of three prominent digital diplomats: Dave Sharma, the Australian Ambassador to Israel between 2013 and 2017; Euripides L. Evriviades, the High Commissioner for the Republic of Cyprus to the United Kingdom of Great Britain and Northern Ireland since 2013; and Jorge Heine, the Chilean Ambassador to the People's Republic of

China between 2014 and 2017. All three diplomats have used social media platforms, especially Twitter, quite extensively in their work and with considerable success as illustrated, for instance, by their large number of followers and the intensity of digital interaction (number of likes, retweets, and responses). What makes their case particularly interesting is that all three diplomats represent medium-size countries, which means they need to do extra work to receive a similar level of attention from the online public to their American, Russian, British, French, or Chinese colleagues, who organically benefit from the long diplomatic shadow and global influence of their countries. Is therefore important to investigate how the three diplomats have used digital platforms in their work and how well they have managed to cope with the competitive pressure of the digital environment. For reasons of space, the following discussion is going to focus only on the Twitter activity of the three diplomats. It is also worth mentioning the three diplomats have personally managed their Twitter accounts, a fact that highlights the importance they have attached to this channel of communication.⁷

The first observation to note is the consistency of their digital agenda (see figure 1), which mainly covers diplomatic, economic and cultural issues. This is exactly what diplomats are supposed to talk about when they are posted abroad, so this

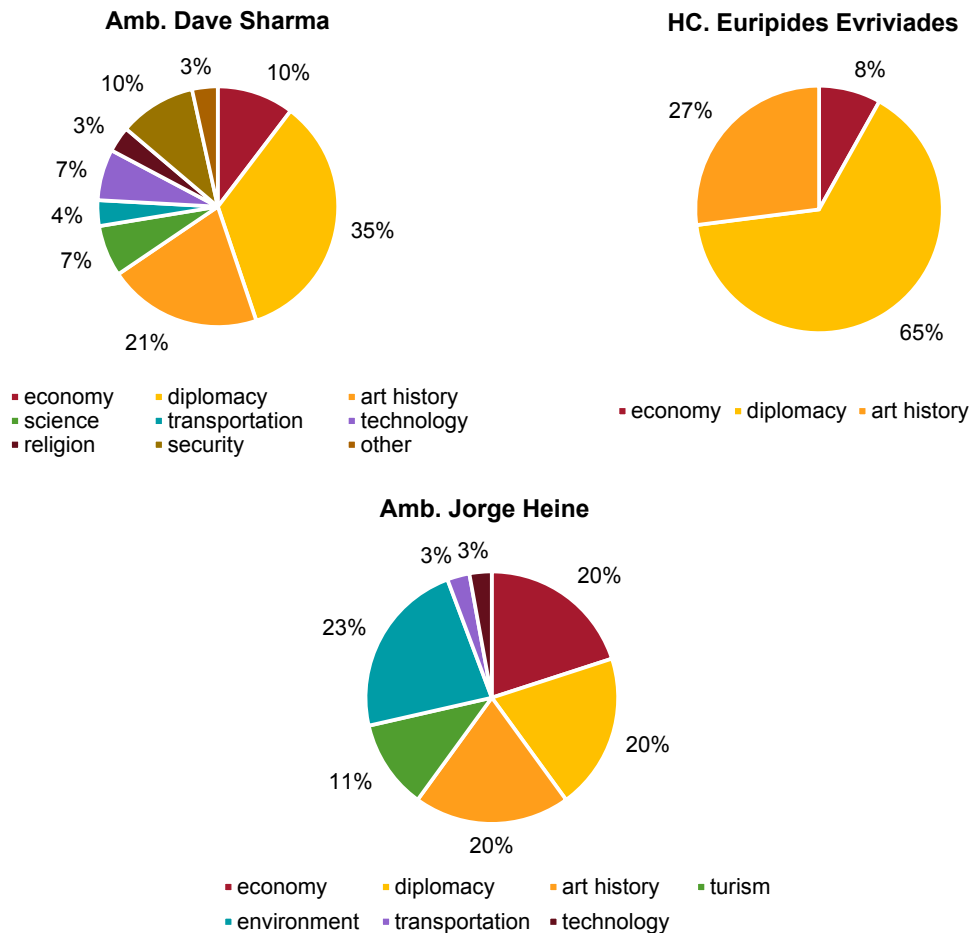
6 Bjola, C. (2018), 'Propaganda in the digital age', *Global Affairs*, no. 3 (3): 189.

7 The data for this study was collected in March 2017. Subsequent interviews with the three diplomats were conducted between April 2017-Sept 2018.

finding is not particularly surprising. The interesting aspect is, perhaps, the different weight the three diplomats assign to these topics, which gives indication of the specific priorities they face. The High Commissioner Evriviades is more interested, for instance, in political and diplomatic affairs, which makes good sense in the context of the ongoing

Brexit negotiations and the current regional security concerns for Cyprus. Ambassadors Heine and Sharma take a more balanced approach and comment on additional issues (tourism, environment, science, technology), alongside political and economic aspects, as a basis for developing the diplomatic partnership with the host country.

Figure 1. Digital Agenda



Source: the author.



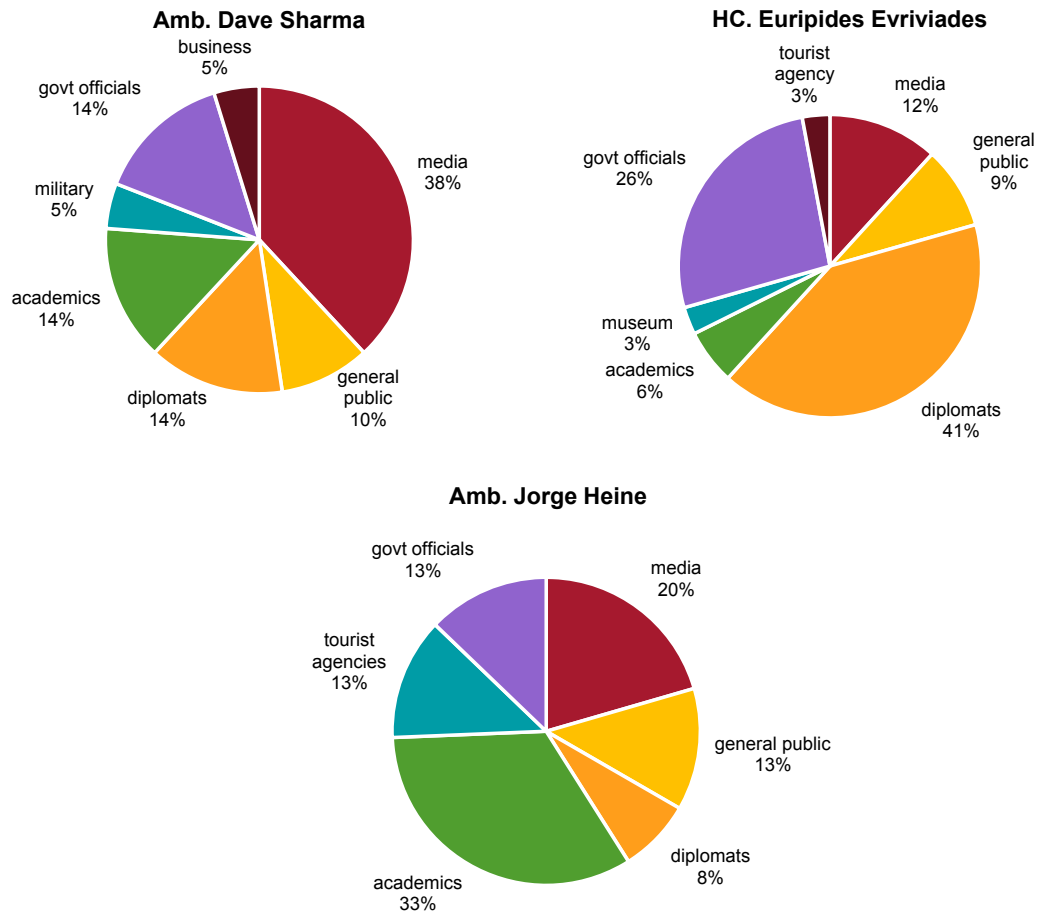
A key component of digital influence is the 'network of networks' that digital diplomats are expected to build and manage online so that they can firmly establish and enhance their online presence.

A key component of digital influence is the 'network of networks' that digital diplomats are expected to build and manage online so that they can firmly establish and enhance their online presence. The "network of networks" may include policy makers, journalists, academics, diplomats, business people and diaspora leaders, who take an active interest in the positions and policies of the country represented by the embassy. The more diverse, the larger and the more connected these networks are, the stronger their ability to extend themselves in multiple configurations and by extension, the greater the influence of digital diplomats.⁸ From a network perspective, all three diplomats enjoy a rather diverse group of

followers, but they seem to engage rather differently with their audience (see figure 2). Ambassador Sharma pays primary attention to the media, the High Commissioner Evriviades engages preferentially with fellow diplomats, while Ambassador Heine seems to enjoy the online company of academics. These approaches are reflective of the preferred strategies of each individual to develop his broader network of contacts and influencers by relying on a personal strength: communication skills in the case of Ambassador Sharma, networking abilities in the case of the High Commissioner Evriviades and a well-respected academic profile in the case of Ambassador Heine.

8 Bjola, C. (2018), 'Digital Diplomacy From tactics to strategy', *The Berlin Journal*, nr 32, Fall 2018, p. 78-81, https://www.americanacademy.de/wp-content/uploads/2018/09/20180926_Berlin-Journal-32-Fall-2018.pdf.

Figure 2. Digital Networks



Source: the author.

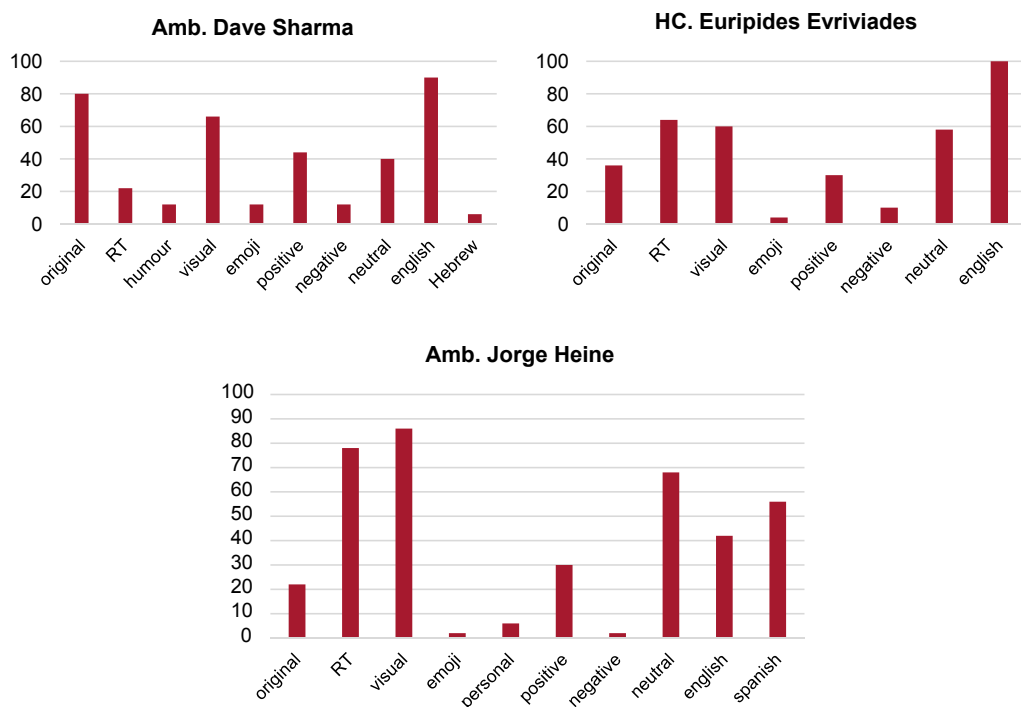
The digital style of the three diplomats is also important to examine as it may provide useful clues about the conditions for success or failure in adapting diplomatic communication to the characteristics of the digital medium discussed above. All three diplomats have clearly understood the importance of visuals

in digital communication as they have relied on images for emphasising points in 60-80% of the time (see figure 3). To a lesser degree, they have also grasped the role of emotions, as illustrated by their moderate use of positive and occasionally uplifting language in their messages. Ambassador Sharma

stands out for the use of humour and original tweets in his communication, an approach that resonates well with his audience. The High Commissioner Evriviades interestingly favours tweets with sophisticated intellectual content, which appears to serve the function of sending indirect signals to target audiences on controversial topics. Finally,

Ambassador Heine is the only one that tweets bilingually, in English and Spanish, with the purpose of ensuring that the domestic audiences back home stay well informed about his diplomatic activity so that they continue supporting his mandate in the Chinese capital.

Figure 3. Digital Style



Source: the author.

Conclusion

Echoing Secretary Kerry's observation, we can conclude that the core mission of diplomacy in the Digital Age is still about finding the middle ground. What has changed is the context in which this mission is supposed to be accomplished as new digital technologies significantly broaden the spectrum of actors that can take part and influence the diplomatic conversation, reshape the "grammar rules" and institutional norms to guide online diplomatic engagement, and opens the door to the use of digital tools for disrupting the middle

ground via disinformation and propaganda. As the three case studies have shown, successful digital diplomacy requires a keen understanding of the online space in which the digital diplomat operates, a competent strategy to building and managing a well-designed 'network of networks' of followers and influencers, and a pro-active approach to connecting digital diplomatic outputs to tangible foreign policy outcomes so that online influence could be successfully converted into offline diplomatic influence (actions and policies).

How should the EU confront President Trump?

Federico Steinberg

To what extent is the Trump Presidency just an anomaly or a symptom of something more profound? How should the EU react?

Summary

The surly challenges that President Trump has hurled at his European partners have increased at the same rate as his disdain for the liberal international order that the EU so highly values. This paper analyses to what extent Trump is simply an atypical President whose vision will eventually fade in the US or whether, on the contrary, his foreign policy positions reflect a deeper, structural change underway in the US. In addition, the analysis explores how the EU should react. It is imperative for the Union to begin to articulate its own strategic autonomy, independently of the transatlantic relationship, and to construct a common voice in economic and security matters. This requires overcoming the EU's internal divisions and the mutual distrust between its member states.

Analysis

Concern is spreading across European capitals and particularly within the EU's institutions. The foundations of the liberal international order that has allowed European countries to attain unprecedented levels of security and prosperity are now under pressure.¹ Although European decline could be expected sooner or later, because dominance of the world economy –alone or in partnership– cannot last forever, few expected to be betrayed by the American friend. But this is precisely what has happened since Donald Trump has been occupying the White House since 2017. In fact, today it appears that the US has a tighter strategic relationship with Russia than with the EU.

Since the end of World War Two, the US has been the main guarantor of European security, an important backer of the European integration process and a global leader of the rules-based liberal economic order upon which a large part of European

¹ See the special issue of *Foreign Affairs* (vol. 97, nr 4, July/August 2018) devoted to the threats currently posed to the liberal international order, in which it analyses the threats from different perspectives, exploring to what extent such an order actually exists and how resilient it might be in the face of the new challenges stemming from US foreign policy.



Since the end of World War Two, the US has been the main guarantor of European security, an important backer of the European integration process and a global leader of the rules-based liberal economic order.

prosperity has been built and sustained. Furthermore, even as the world became economically more multipolar, the US remained a reliable ally. In fact, initiatives like the free-trade agreement between the US and the EU (known as the TTIP) –so criticised by broad segments of European society– were intended to geopolitically rejuvenate the transatlantic relationship, to allow the West to maintain its global leadership and to establish the ground rules for 21st century globalisation in the face of the rise of emerging powers.² But these initiatives have not prospered. Trump has rejected the TTIP (although it now appears he wants to salvage its least controversial component, a further reduction in tariffs on merchandise trade) and he is now abandoning Europe to its own fate. He has no interest in leveraging the transatlantic space or in cooperating with other traditional allies of the US to deal with

a rising China (which Trump perceives as the main threat to US hegemony). Indeed, Trump is willing to bury the very same multilateral institutional apparatus –especially NATO and the World Trade Organisation (WTO)– that the US very comfortably led until just a short time ago.

But the worst for Europe is that Trump recently switched from merely criticising the EU to attacking it outright.³ His friendship with the anti-European, xenophobic and illiberal movements that have become increasingly popular within the Union –and now threaten to destroy it from within– is especially worrying for the establishment in Brussels, Paris and Berlin. For Trump, ‘the European Union is possibly as bad as China, just smaller... It’s terrible what they did to us... Last year... if you look at the trade deficit... 151 billion dollars.... On top of

² See Federico Steinberg (2013), ‘Negociaciones comerciales entre la UE y EEUU: ¿qué hay en juego?’, ARI nr 42/2013, Elcano Royal Institute.

³ In September 2018 the US-based Brookings Institution launched a new tool, the *Transatlantic Scorecard*, to evaluate the state of the transatlantic relationship. In its first edition the relationship had the noticeably low score of only 3.6 points out of 10. For details see <https://www.brookings.edu/research/trans-atlantic-scorecard-september-2018/>.



In short, Europe's leaders feel bewildered, betrayed, uncomfortable and vulnerable.

that, we spend a fortune on NATO to protect them' (as Trump said in a recent interview with Fox News, 1/VII/2018). He has even said clearly that 'the European Union is a foe (because of) what they do to us in trade' (in another interview with CBS, 15/VII/2018). Trump is the first US President to see the Union as an economic rival rather than as a geopolitical ally. Furthermore, Trump is more comfortable with strong authoritarian leaders like Putin, Xi Jinping and Erdogan –something the elegant and diplomatic Europeans find incomprehensible– than he is with the Presidents of the G-7, whose powers are limited by the liberal democratic system's checks and balances and the separation of powers that seem to bother Trump so much.

Although the President of the European Commission, Jean Claude Juncker, was able to come to an agreement with Trump in June 2018 to call a truce in the transatlantic trade war, his attitude towards Europe in recent months has been rude and threatening.⁴ He has demanded that Russia be admitted again as a member of the G-7 (after having been expelled from the group in the wake

of the annexation of Crimea), refused to sign the G-7's joint communiques, accused Germany of being subject to Russia on account of its energy dependency, came up with the impossible demand that NATO's member countries raise their defence spending to 4% of GDP if the US is to remain loyal to the organisation (the commitment is currently 2% but only a few countries meet it) and has often claimed that Brexit –a tragedy for Europe– is wonderful, adding that had Theresa May followed his advice negotiations would have been more in her favour, and that the UK should sue the EU.

In short, Europe's leaders feel bewildered, betrayed, uncomfortable and vulnerable. Aware that Trump's manner is particularly corrosive to international cooperation in general and to the transatlantic relationship specifically, they are in a quandary about how best to react.

Containment or confrontation

For the EU to respond to Trump, it must first understand what it is facing. For the time being there are two competing theories:

⁴ In any case, it is only a fragile truce: the import tariffs imposed by the US on European steel and aluminium, as well as the reprisal tariffs levied by the EU on US products, have now come into effect and will not, for the moment, be rescinded.

(1) that Trump is a transient anomaly; or
(2) that on the contrary he is a symptom of something deeper that has come to stay, which would force European countries (and especially the EU) to modify both their foreign policy and their alliances (particularly in security and defence).

Most Europeans would prefer to think that Trump is just an accident, the result of an accumulation of circumstances that unexpectedly took him to the White House and that once his term comes to an end he will have been just a bad dream. This idea assumes that Trump would not have reached the Presidency had it not been for the anomaly that an outsider won the Republican primaries, that the winner of the popular vote –Hillary Clinton– failed to win a majority of Electoral College votes and that certain aspects of the election campaign were ‘interfered with’ in the social media. According to this interpretation, Trump –only the second populist and anti-establishment President in US history (the first was Andrew Jackson, President from 1829 to 1837)– will cause no lasting structural changes in US foreign policy and that the liberal international order beloved by –and convenient to– Europeans will survive. Indeed, Jackson’s eight years as President did not essentially change the nature of the US at that time or its still marginal role in the world. If such a hypothesis proves correct, what Europe should do would be to weather the storm without losing its dignity while keeping up a continuous and constructive dialogue with those who continue to advocate a stronger

transatlantic relationship, especially the liberal internationalists of the Republican Party. It should respond prudently to Trump’s bravado, particularly on trade matters, but without significantly modifying its position in the expectation that the next US President will be ‘normal’, understand the value of the Atlantic Alliance, support European integration and once again be willing to sustain, with the help of others, the increasingly necessary structures of global governance. Indeed, many Europeans – perhaps confusing desire with reality– do not believe that Trump will even complete his first term due to a possible impeachment and that, in any case, he will not be re-elected in 2020.

However, there is another possibility that Europeans are reluctant to accept but might be a truer reflection of current developments: that ‘Trumpism’ goes beyond Trump himself and points both to the deepening fractures within American society and to a readjustment of US national interests in an increasingly multipolar world and the West in decline. Therefore, Trump’s election might well reflect a structural discontent of American voters –with the establishment, the cosmopolitan liberals of the East and West coasts, and with the unfair distribution of the benefits of globalisation and technological change– that has come to stay. Such a sentiment is echoed in Europe by support for Brexit, the rise of political parties like Lega in Italy and the National Front in France, and in the position of the current Austrian Chancellor and the illiberal policies implemented by the Hungarian and



The US would gradually withdraw the security umbrella it has deployed on Europe's behalf for over 70 years, forcing Europeans to take responsibility for their own security.

Polish governments without their popularity being diminished.⁵ Beyond this leading to electorates that are more inclined to tighter border controls and protectionism (summed up by Trump's 'America First', whose effects are beginning to be felt), there is now a greater likelihood of Trump being re-elected in 2020 and of US foreign policy becoming increasingly isolationist and more focused on containing the rise of China, which would be damaging for the EU.

Under such a scenario, the US would gradually withdraw the security umbrella it has deployed on Europe's behalf for over 70 years, forcing Europeans to take responsibility for their own security (and, above all, for their relationship with Russia). Thus, although the next President might be better mannered and less aggressive than Trump, it is possible that the US might consider that being the main provider of global public goods –from security to the existence of legitimate rules-based international economic governance structures– is no longer in its own best

interests. After all, the US economy is relatively closed compared with Europe's or China's, so that a certain erosion of economic globalisation might be less damaging to it than to others, particularly as it is well on the way to achieving energy independence, is retaining its structural power within the global financial system and can still use its power to ensure its commercial and technological interests are respected in a global economy where might is right. Furthermore, US public opinion –disenchanted with globalisation in the face of increasing inequality and rising protectionism– may not have the appetite to reverse Trump's isolationist bent.

To the extent that the key geopolitical confrontation of the 21st century will take place between China and the US, from a geostrategic point of view it might make sense for the US Administration to weaken the EU to prevent it from adopting a position of neutrality as regards disputes between the two global powers, particularly in economic issues. In fact, a careful look at Obama's foreign policy already reveals some signs

5 See the special section of *The Economist* in its issue of 15/IX/2018.

of a strategic US retreat. However, because the former US President was more popular than Trump in Western Europe, his 'pivot to Asia' and his refusal to commit the US militarily to disputes near Europe's borders went relatively unnoticed (although it must be said that Obama never championed protectionism, question international institutions or try to weaken the EU, even if he did ask his European allies to increase their defence spending).

Therefore, the US has been paying increasingly less attention to international affairs for years now, while attempting to reduce its foreign policy spending in order not to suffer what the historian Paul Kennedy has called imperial overstretch. Historically the phenomenon has led to the collapse of empires that were simultaneously engaged on too many external fronts.⁶ Trump did not begin the trend and it seems unlikely to be significantly reversed in the future.

What should the EU do?

Only time will tell whether Trump is just an accident, or even how long his presidency will last. But it does seem clear that the longer Trump is in the White House, the greater will be the erosion of the multilateral liberal order, especially of the WTO and the Atlantic Alliance, and the more difficult it will be for his successor to rebuild the

relationship with Europe. The EU would do well to imagine itself in the worst possible scenario –as Angela Merkel has already suggested–, seek greater strategic autonomy, re-think its relationship with China and strengthen its alliances with countries that share its values. Such a coalition should begin with Canada, Japan and Latin America, and then try to expand from there.

The main problem facing the EU in this regard is that it is not a state and therefore lacks a real common foreign policy and security strategy. Even its enormous economic power is projected in a fragmentary way and is not integrated with other aspects of strategy. Europe is a 'herbivorous power' in an increasingly carnivorous world where great power rivalry is rapidly undermining the system of multilateral rules within which the Union most comfortably operates.⁷ In such a new international context, in which international law is increasingly being displaced by the law of the jungle, the EU appears divided, a player who is slow, unwieldy and ineffective compared with the US, China, Russia and even India. While it once used to be seen as an economic giant and a political dwarf, the truth of the matter is that the EU's economic weight is now already diminishing⁸ while the new international geopolitical situation is condemning it to a further erosion of its

6 See Paul Kennedy (1988), *The Rise and Fall of the Great Powers: Economic Change and Military Conflict from 1500 to 2000*, Unwin Hyman, London.

7 For an analysis of the concept of 'herbivore power' see José Ignacio Torreblanca (2011), *La fragmentación del poder europeo*, cap. VII, Editorial Icaria/Política Exterior, Madrid.

8 According to estimates by Alicia García Herrero and Banco Natixis, between 2015 and 2025 China will contribute 21% of global growth, India 18%, the US 10% and Europe only 6%. Over the same period, the economies of Indonesia, the Philippines and Korea will grow to jointly equal the size of the German economy, while those of Myanmar, Taiwan and Malaysia will grow to jointly surpass the economy of France.



Where the EU remains a leading player and is accustomed to speaking with a single voice is in trade matters.

political influence unless it can find a way to project itself both economically and militarily with a single and consistent voice.

In terms of defence, for instance, it is true that the sum of EU member-state military expenditure is considerable (close to US\$200 billion, nearly four times Russia's, if only one third of the US total). However, the EU does not engage in military spending jointly and can therefore not exploit economies of scale or optimise the distribution of tasks. Any progress in integrating European defence policies more quickly would be welcome. In fact, steps have been taken in the past two year that would have been unthinkable a decade ago. At the end of 2017 25 European countries established the EU's Permanent Structured Cooperation (PESCO) for security and defence. In addition, nine countries, including the UK, have agreed to create a multinational command structure to facilitate the availability and deployment of reinforcements. While it cannot yet be called a rapid intervention force, both doctrine and equipment are now shared within this structure, which allows quicker decision making. In addition, the European budget

for 2021-27, currently under negotiation, will almost certainly include for the first time a line-item of €1.5 billion annually for defence-related research and development. But there is still a need to develop better strategic thinking and be more ambitious at a European level, given that presently European collective defence is still ruled out by the current European Global Strategy. In conclusion, Europe needs to prepare for the (even if unlikely) worst-case scenario that the US withdraws from NATO without time for an orderly or progressive adjustment. But it must also lay the groundwork, if the US remains committed to Alliance, for European countries to develop the capacity to shoulder more of their share of the burden and to not depend so heavily on the US when there is a need to intervene. EU leadership is the key to achieving this goal, but for it to be possible the level of mutual trust between member states must be improved, which is a difficult prospect.

Where the EU remains a leading player and is accustomed to speaking with a single voice is in trade matters. It could therefore also take additional steps on this front, although it should go further and wield its

commercial clout as a more active foreign policy tool. Without going so far as to accept China's offer to forge an alliance to counter Trump's protectionism (which is not in its interest either), the EU should continue to weave a network of free-trade agreements with like-minded countries that want to sustain an open, rules-based multilateral trading system. The system undoubtedly needs reform but it remains a precious asset that the EU must preserve. The agreements the Union has recently concluded with Japan, Canada, Singapore and Mexico should be added to others with MERCOSUR (now being negotiated), Australia and other Asian countries (the EU is currently negotiating a trade agreement with India and an investment agreement with China).⁹ These new agreements should aim not only to bring together as many countries as possible under the leadership of the EU but also to provide a model for commercial relationships that more effectively balance the interests of companies and citizens in particularly sensitive areas (such as environmental and labour protection, and investor treatment) in such a way that support for free-trade agreements in particular, and globalisation in general, rises within the Union.

But these agreements should also serve to promote two further and more ambitious objectives. First, the WTO needs reforming, although that will require having the US on board. The idea would be to adopt the

WTO to the current economic situation, strengthen the institution's surveillance of member-country trade policies so that they do not violate the rules and ensure the continued functioning of its dispute resolution mechanism, currently blocked by the US.¹⁰ The aim would be to bring China to the WTO-reform negotiating table in order to agree on new more legitimate rules to ensure a balanced playing field and to prevent incipient trade wars from getting worse. Secondly, this network of trade agreements should help to start promoting the use of the euro as a vehicle currency for payments in international commercial transactions. As Juncker claimed in the debate on the state of the Union in September 2018, greater use of the euro in international trade would be the first step towards its wider use as a global reserve currency. But even though it would require, above all, a reform of internal euro governance –unfortunately still pending (including banking and fiscal reforms, and the creation of Eurobonds)–, greater use of the euro in international finance would also require a more significant political push to be successful.¹¹ Meanwhile, US protectionism, coupled with the threat of sanctions recently announced by the Trump Administration against European companies doing business with Iran, provides an excellent opportunity to give the euro precisely that political boost. Beginning to pay for imported oil in euros and constructing an interbank financial transfer system beyond the reach of the

9 See the complete list of the EU's trade agreements at <http://ec.europa.eu/trade/policy/countries-and-regions/negotiations-and-agreements/>.

10 See the European Commission's Concept Paper on WTO reform at http://trade.ec.europa.eu/doclib/docs/2018/september/tradoc_157331.pdf.

11 See Miguel Otero-Iglesias (2014), *The Euro, the Dollar and the Global Financial Crisis*, Routledge.

SWIFT system (controlled by the US) would be two places where the EU could start.

Conclusions

When Donald Trump arrived at the White House the EU lost the US as its main international partner and backer. Trump might be just an accident, a gap of four to eight years in the historically strong relationship between the countries of both sides of the North Atlantic that has held, with ups and downs, since at least World War Two. But it could also be the case that the EU will need to accustom itself to operating without the security umbrella historically provided by the US or the leadership of the liberal international order the US has exercised so far, which in turn has allowed the EU to achieve unprecedented levels of prosperity and security.

As noted, the Union should hope for the best but prepare for the worst. Although the Trump Administration should continue to disdain Europe, there are many politicians and civil society players in the US who continue to think that the EU should be the preferred partner of the US, that the transatlantic relationship remains key to sustaining the values and interests that the US has represented for the West for decades and that, in any case, it is more useful to work together to redefine the new international order –prompted by the rise of China– than to be divided. It is imperative, therefore, to maintain a good dialogue with such US players and to work jointly on issues where possible transatlantic consensus is discernible. Given that it remains unlikely

that the US will decide to up-end the board and abandon NATO or the WTO, there might still be room for dialogue, even if it is less amicable than Europe's leaders would like.

Nevertheless, Europeans must understand that the world of the 1960s, when the 'American friend' protected Western Europe, granted economic privileges and encouraged European countries to integrate, is gone for good. Therefore, they would do well to stop yearning for it. The world is now moving towards a new international (dis)order, where the EU might aspire to play a significant role, even if it remains to be defined. What does seem clear, however, is that the new world will be marked by a more isolationist US, a more assertive China, a Russia that will continue to punch above its weight for many years and weaker multilateral institutions. In short, it will be a less cooperative world shaped by intensifying geo-economic rivalry, with emerging countries demanding greater shares of power and influence in accordance with their growing economic weight and military clout. In such a context, the EU must re-think its foreign policy tools, both on its own and in cooperation with the US and other traditional partners (and perhaps even some new ones). The EU has the necessary economic and political levers at its disposal, but it must dare to use them strategically if it is to build an authentic European foreign policy. To achieve this, however, it must strengthen its own internal cohesion and overcome the internal fractures left in the wake of the euro and migration crises. And that will not be easy.

La contribución española actual a la lucha contra el terrorismo en el Sahel

Sergio Altuna

Una década después de que el Sahel irrumpiese con fuerza en la agenda exterior española, dos son los ejes principales que actualmente vertebran su contribución al desarrollo de capacidades antiterroristas en el Sahel: la mejora del control de espacios y fronteras y el establecimiento o desarrollo de canales de información.

Resumen

Además de la capacitación de las contrapartes locales en diferentes aspectos de la lucha antiterrorista, dos son los ejes principales que actualmente vertebran la contribución española a la lucha contra el terrorismo en el Sahel: la mejora del control de espacios y fronteras y el establecimiento o desarrollo de canales de información. Así se deduce del mapeo y análisis de los diferentes proyectos de seguridad y defensa dirigidos –o liderados– por España en la región (GAR-SI Sahel, *Blue Sahel* y

proyecto KSAR, ECI-Níger y la misión EUTM Malí), poco más de 10 años después de que el Sahel irrumpiese con fuerza en la agenda exterior española. Las iniciativas de nuestro país en materia de seguridad son bien percibidas en la región, donde el contingente español cuenta con empatía tanto entre la población local como en las instituciones con las que colabora. Los retos, sin embargo, continúan siendo tan grandes como numerosos.

Análisis

El Sahel es sin duda una región con un enorme potencial estratégico, sobre todo a nivel económico, debido a la riqueza de recursos que alberga. Sin embargo, es la inseguridad que irradia la región, cuyo potencial desestabilizador es enorme, lo que mayor atención suscita, no sólo por lo que respecta a sus propios ciudadanos, sino al resto del continente –carente de confianza en sus propias instituciones y organismos regionales y continentales– y a Occidente en general. Tres son los principales problemas de seguridad a los que se enfrenta



El proyecto de construcción de un dominio yihadista en el norte de Malí entre 2012 y 2013 por parte de grupos de la órbita de al-Qaeda situó el terrorismo como punto de acción principal de la agenda internacional para la región.

actualmente la región: la criminalidad organizada, los movimientos migratorios descontrolados y el terrorismo.

Realizar un recorrido histórico de la actuación española en materia de seguridad y desarrollo en el Sahel se antoja un proyecto demasiado ambicioso. No es, sin embargo, hasta la conocida como “Crisis de los Cayucos” en 2005 cuando España comienza a tomar conciencia de la importancia de la región. Pese a que en la actualidad la seguridad –ya sea climática, alimentaria o demográfica– es posiblemente el eje principal que vertebra la acción exterior internacional en la región, el interés de la acción exterior española en el Sahel nace a raíz de una crisis migratoria; no obstante, la apuesta por África irrumpe en la política exterior española de la mano del primer gobierno de José Luis Rodríguez Zapatero, con el Plan África, en 2006.¹

El proyecto de construcción de un dominio yihadista en el norte de Malí entre 2012 y 2013 por parte de grupos de la órbita de al-Qaeda, además de hacer saltar todas las alarmas, situó el terrorismo como punto de acción principal de la agenda internacional para la región. Las consecuencias de la crisis de Malí, a la cual no se pudo poner solución salvo mediante la intervención militar directa de Francia, todavía sacuden la región. Desde entonces las misiones de seguridad, la creación de fuerzas multinacionales y demás iniciativas antiterroristas se suceden en la región. El presente documento no pretende sino, a través del mapeo de los diferentes proyectos de seguridad y defensa dirigidos –o liderados– por España en la región,² analizar la actual contribución española a la lucha contra el terrorismo en el Sahel.

¹ María Arnal Canudo (2017), “España descubre el Sahel”, EsGlobal, 15/VI/2017, <https://www.esglobal.org/espana-descubre-sahel/>.

² Los proyectos e iniciativas mapeados son, a juicio del autor, los más relevantes. La lista, sin embargo, no es exhaustiva, pues existen otros proyectos con implicaciones antiterroristas menores.

GAR-SI Sahel

La Guardia Civil lidera el proyecto GAR-SI Sahel (Grupos de Acción Rápida, Vigilancia e Intervención en el Sahel), cuyo objetivo es la creación, formación y equipamiento³ de seis unidades de Acción Rápida en los países que componen el G-5 Sahel (Mauritania, Malí, Níger, Burkina Faso y Chad) y en Senegal. El proyecto GAR-SI contempla el establecimiento de seis unidades de tamaño compañía (100-120 individuos) semejantes a las del GAR español en uno de los cuerpos gendármicos elegidos respectivamente en cada país beneficiario. Inicialmente creado a finales de los 70 con el objetivo de prestar apoyo a las Unidades Territoriales en su lucha contra el terrorismo de ETA y en la ejecución de operaciones de riesgo que requiriesen de una respuesta rápida,⁴ en la actualidad el GAR, cuya misión prioritaria sigue siendo la lucha contra el terrorismo, se caracteriza por su movilidad, su capacidad de adaptación, su autonomía y su velocidad de respuesta. No obstante, sus características han posibilitado que participase en diferentes misiones internacionales: Bosnia (1999), Kosovo (1999), Afganistán (2002) y Líbano (2006) entre otros.

El proyecto GAR-SI Sahel, cuya duración prevista es de 24 meses a partir de marzo de 2017, tiene un presupuesto de aproximadamente 42.000.000 de euros financiado por la UE a través el Fondo

Fiduciario para África y gestionado por la Fundación Internacional y para Iberoamérica de Administración y Políticas Públicas (FIIAPP). La Guardia Civil, encargada de la implementación del proyecto, capitanea un consorcio que también incluye a la Gendarmería Nacional francesa, el Arma de Carabineros italiana, la Guardia Nacional Republicana portuguesa y, puntualmente, otras instituciones y organismos asociados encargados de prestar asistencia técnica.

Este ambicioso proyecto nace tras la experiencia positiva adquirida durante la creación de una primera unidad GAR-Senegal en 2012 solicitada previamente por las autoridades senegalesas en el marco del memorándum de cooperación bilateral entre la Guardia Civil española y la Gendarmería Nacional senegalesa. Fue tras la aprobación del Plan de Acción de La Valeta en 2015 y la creación de un fondo fiduciario de urgencia destinado a acciones de cooperación cuando el gobierno español decidió presentar el presente proyecto GAR-SI Sahel.

Mediante la creación de estas unidades de carácter eminentemente antiterrorista el objetivo principal es contribuir a la seguridad de las poblaciones locales –principalmente en zonas remotas y transfronterizas– como condición previa para favorecer un desarrollo socioeconómico sostenible. Los objetivos específicos del

3 El equipamiento de las unidades, según los pliegos del proyecto, no incluye la compra de armamento de ningún tipo.

4 OG 25/98, "Catálogo General de Publicaciones Oficiales de la Secretaría General Técnica del Ministerio del Interior", <http://www.interior.gob.es/documents/642317/1203227/GAR+Grupo+de+Acci%C3%B3n+R%C3%A1pida+%28Guardia+Civil%29%20%28NIP%C3%B3+126-09-075-2%29.pdf/3d981c56-6a69-481b-9e7d-935a0c25a7db>.



Mediante la creación de estas unidades de carácter eminentemente antiterrorista el objetivo principal es contribuir a la seguridad de las poblaciones locales como condición previa para favorecer un desarrollo socioeconómico sostenible.

proyecto –teniendo en cuenta la geografía de la región y la marcada ausencia de los diferentes estados y sus instituciones más allá de los principales núcleos urbanos– son cuando menos ambiciosos e incluyen contribuir a un control más efectivo del territorio y crear las condiciones favorables para una mejor cooperación transfronteriza y regional entre los países beneficiarios del proyecto. Con ello se pretende poder enfrentar la lucha contra las amenazas transnacionales de forma más efectiva.⁵

Aunque, habida cuenta la esencia antiterrorista de ambas, inicialmente estaba previsto que las unidades GAR acabasen integrándose en la recientemente creada Fuerza Conjunta del G5-Sahel (FCG5S), finalmente no será así. Ciertamente, el contacto con el G5-Sahel será habitual y fluido –como ya ocurre entre otros proyectos y misiones civiles y militares en la región– y posiblemente se lleven a cabo operaciones de forma coordinada.⁶ Sin embargo, en una región tan vasta y en la que, además, la

cooperación en materia de antiterrorismo se ha caracterizado históricamente por los desacuerdos, la heterogeneidad de las políticas de seguridad aplicadas y la desconfianza recíproca entre los diferentes países, la coordinación y la interoperabilidad de estas nuevas unidades suponen un desafío mayor si cabe. Huelga decir, por un lado, que las dinámicas y el peso específico de los diferentes cuerpos gendármicos de los países beneficiarios del proyecto son diferentes. Por otro lado, las unidades GAR-SI deberán encontrar poco a poco su lugar entre el nutrido mosaico de misiones de seguridad, fuerzas multinacionales y demás iniciativas antiterroristas que florecen actualmente en la región.

De otra parte, el éxito del proyecto dependerá en gran medida, no sólo de una correcta coordinación a nivel interestatal, sino también a nivel local. Cabe destacar que algunos de los países beneficiarios del proyecto carecen de una misión local de coordinación de seguridad entre los

5 "Fiche d'action pour le projet GAR-SI Sahel (Groupes d'Action Rapides – Surveillance et Intervention au Sahel)", Ref. T05-EUTF-SAH-REG-04, https://ec.europa.eu/trustfundforafrica/sites/euetfa/files/t05-eutf-sah-reg-04_24.pdf.

6 Entrevista con miembros de los equipos de coordinación del proyecto sobre el terreno (julio de 2017).

diferentes actores internacionales que operan en el campo (función que, por ejemplo, cumple EUCAP Sahel en Níger), lo que podría reducir la efectividad de la coordinación.

Un elemento clave en materia de seguridad nacional y transfronteriza es la heterogeneidad y la amplitud de los frentes. Si tomamos como ejemplo Níger podemos apreciar mejor las limitaciones del proyecto. La unidad GAR nigerina podría desplegarse –en coordinación con la chadiana– en la región del Lago Chad, en la frontera con Chad y Nigeria, donde ambas facciones de Boko Haram⁷ (la leal a Estado Islámico, dirigida por Abū Muṣ‘ab al-Banāwī, y la liderada por Abū Bakr Shekau) llevan tiempo sembrando el terror aprovechándose de los lazos familiares y étnicos que existen entre las comunidades de los diferentes países y que han facilitado las incursiones e infiltraciones de combatientes. Otra opción sería desplegar la unidad en la región de Tillabéri, en la trifrontera con Malí y Burkina Faso, donde varios grupos terroristas –entre los que se encuentran JNIM (*Jamā‘at Nuṣrat al-Islām wa-l-Muslimīn*) y la facción de Estado Islámico en el Gran Sáhara– mantienen una notable presencia y han mostrado ser capaces de niveles de violencia elevados y sostenidos en el tiempo.⁸ Esto permitiría a las unidades nigerina, maliense y burkinesa trabajar de forma coordinada, pero dejaría a la unidad chadiana desconectada de cualquier otro eje de acción, limitando sensiblemente

su impacto. Y ello sin entrar a valorar la posibilidad de destacar la unidad nigerina en la frontera con Libia.

El Sahel vive constantemente en una situación de inestabilidad política, económica y social y la evolución del entorno sigue siendo difícil de predecir, incluso a corto plazo. Cambios repentinos e impredecibles podrían poner en peligro tanto la ejecución del proyecto como el impacto final del mismo, difícilmente cuantificable en cualquier caso. Por ello, la apropiación del proyecto por parte de las instituciones locales es fundamental; en una región en la que los cambios de gobierno mediante golpes de Estado son recurrentes, además de un marco jurídico que permita su creación y defina sus funciones para evitar solapamientos, es primordial asegurar que el cometido de las diferentes unidades permanecerá inalterable en el tiempo según lo establecido incluso si tienen lugar cambios de gobierno.

Blue Sahel y proyecto KSAR

Bajo la dirección de la Jefatura Fiscal y de Fronteras de la Guardia Civil, el proyecto *Blue Sahel* pretende mejorar la cooperación transfronteriza y el intercambio de información entre aquellos países que participan en el proyecto para afrontar en mejores condiciones aquellos desafíos conjuntos que también afectan a Europa, principalmente el terrorismo, la inmigración y el tráfico de drogas. Asimismo, el proyecto tiene como objetivo principal reforzar las

7 Cuyo nombre original es *Jamā‘at Ahl as-Sunna lid-Da‘wa wa-l-Jihād*.

8 En los últimos años, además de atentados yihadistas de diversa gravedad, diferentes grupos terroristas han reivindicado el secuestro de varios ciudadanos extranjeros y la emboscada a una patrulla conjunta de los ejércitos de Níger y EEUU.

capacidades de lucha contra la inmigración irregular y la trata de personas tanto en origen (Senegal, Malí, Guinea Conakry, Guinea Bissau y Gambia) como en países de tránsito (Mauritania y Cabo Verde).

El proyecto, liderado por la Guardia Civil, tendrá una duración de 36 meses (comenzó en enero de 2017 y finaliza en diciembre de 2019, simultáneamente con el proyecto KSAR) y dispone de un presupuesto de 2,5 millones de euros, de los cuales el 80%

proviene de la UE y el 20% de España. Los principales beneficiarios son las gendarmerías Mauritania y Malí, aunque el proyecto también incluye otras instituciones asociadas en Senegal, Guinea Conakry, Guinea Bissau, Gambia y Cabo Verde. El proyecto *Blue Sahel*, tal como se muestra en la Figura 1, no es sino la continuación del camino emprendido por el Seahorse en 2006, durante el período conocido como “crisis de los cayucos”.

Figura 1. Cronografía y evolución de los proyectos Seahorse

Fecha	Proyecto	Objetivo	Participantes
2006/2008	<i>Seahorse</i>	Programa multilateral bajo cuyo paraguas se llevaron a cabo las primeras pruebas de patrullas conjuntas y los primeros cursos de formación	España, Mauritania, Marruecos, Senegal y Cabo Verde
2008/2009	<i>Seahorse Network</i>	Establecer canales de comunicación formales entre los diferentes cuerpos gendármicos participantes a través de redes satelitales seguras y designar puntos de contacto locales	España, Mauritania, Senegal, Cabo Verde, Portugal y Marruecos
2009/2010	<i>Seahorse Coordination Centres</i>	Transformar los puntos de contacto locales en una red de Centros de Coordinación siguiendo el modelo del Centro de Coordinación Regional de Canarias para monitorizar las salidas irregulares desde zonas costeras y coordinar su interceptación	España, Mauritania, Senegal, Cabo Verde, Gambia, G. Bissau, Portugal y Marruecos

Fecha	Proyecto	Objetivo	Participantes
2011/2013	<i>West Sahel</i>	Extiende las actividades de las fuerzas conjuntas desde el mar hacia el interior Organización de reuniones anuales entre los diferentes cuerpos policiales y gendármicos de los diferentes actores para coordinar y facilitar operaciones conjuntas	Socios principales: Gendarmerías de Mauritania, Senegal y Malí Otros participantes: Níger, Cabo Verde, Gambia, G. Bissau, G. Conakry y Burkina Faso
2014/2016	<i>West Sahel II</i>	Refuerzo y formación en materia de vigilancia en las fronteras de Malí, Mauritania y Senegal Creación del Centro de Cooperación Policial Internacional, con sede en Selibaby (Mauritania) y establecimiento de un destacamento fluvial de la Gendarmería de Mauritania en el río Senegal	Socios principales: Gendarmerías de Mauritania, Senegal y Malí Otros participantes: Níger, Cabo Verde, Gambia, G. Bissau, G. Conakry y Burkina Faso
2017/2019	<i>Blue Sahel</i>	Creación de patrullas transfronterizas, formación en materia de vigilancia de fronteras fluviales y marítimas y creación de unidades de inteligencia	Socios principales: Gendarmerías de Mauritania y Malí Instituciones asociadas: Gendarmerías de Senegal y Guinea Conakry, Guardia Nacional de G. Bissau, Servicio de Inmigración y Marina de Gambia y la Policía Nacional y los Guardacostas de Cabo Verde

Fuentes: Gabinete de Prensa de la Guardia Civil, Servicio Europeo de Acción Exterior y repositorio de prensa de la Comisión Europea.

Como se puede apreciar en la Figura1, el radio de acción de los diferentes proyectos –principalmente centrados en la fachada

atlántica de la región– ha ido creciendo con el paso del tiempo. Una vez se puso fin al problema que suponía la salida de

embarcaciones precarias de las costas de Mauritania y Senegal, el proyecto comenzó a dar pasos cada vez más ambiciosos con iniciativas más allá del control migratorio e incorporando nuevos países beneficiarios. Ahora bien, Mauritania, habida cuenta de su importancia tanto en la región como para España, siempre se ha mantenido como núcleo de los diferentes proyectos. De igual manera, Malí, país sin salida al mar, ha sido incorporado paulatinamente debido a su potencial como núcleo desestabilizador en la región. En palabras del capitán León, responsable de la Jefatura Fiscal y Fronteras, “una vez frenado el flujo de migrantes a Canarias, los proyectos *West Sahel* se concentraron en cooperar con nuestros socios en la región en materia de *capacity building* para que pudieran gestionar correctamente sus propias fronteras”.

En la actualidad el proyecto *Blue Sahel*, heredero del *West Sahel* I y II, tiene como objetivos principales la creación de patrullas transfronterizas y continuar reforzando la cooperación y el intercambio de información de inteligencia entre los países que participan en el proyecto y también con la UE. El desarrollo de ambas capacidades –mejora del control de fronteras y potenciación y ampliación de los canales de intercambio de inteligencia– es primordial en la región. Si nos centramos en la frontera entre Mauritania, Argelia y el

Sahara, limitando así la ejemplificación, se puede constatar la creciente expansión de redes criminales saharauis de contrabando de armas y drogas en la región de Tiris Zemmur. Ciertamente es que, alimentadas por el conflicto sobre el Sahara Occidental, estas actividades criminales existen desde hace años;⁹ sin embargo, el problema actual es que este auge tiene lugar en un contexto de expansión de la amenaza terrorista en la región saharo-saheliana con al-Qaeda en el Magreb Islámico a través de JNIM¹⁰ y Estado Islámico ampliando su radio de acción. Importante es también destacar la más que notable presencia histórica de mauritanos con un peso específico considerable en organizaciones yihadistas de la región, así como el incremento progresivo del número de saharauis. No obstante, Adnān Abū Walīd al-Ṣaḥrāwī, actual emir de Estado Islámico en el Gran Sáhara, nació en El Aaiún cuando la ciudad todavía ejercía como capital del antiguo Sáhara Español.

Por su parte, a través del proyecto *KSAR*, desarrollado igualmente por la Jefatura Fiscal y de Fronteras de la Guardia Civil y complementario del *Blue Sahel*, se pretende reforzar la seguridad de la aviación civil en Mauritania, así como luchar contra el crimen organizado transfronterizo. Este proyecto, que cuenta con una financiación total de 620.000 euros, es heredero del *West Sahel* aunque limitando su radio de acción a la República Islámica de Mauritania. Además

9 Anouar Boukhars (2012), “Simmering discontent in the Western Sahara”, Carnegie Endowment for International Peace, <http://carnegieendowment.org/2012/03/12/simmering-discontent-in-western-sahara-pub-47461>.

10 Sergio Altuna (2018), “*Jamā’at Nuṣrat al-Islām wa-l-Muslimīn*: análisis del proyecto de al-Qaeda para el Sahel a través de su propaganda”, ARI n° 53/2018, Real Instituto Elcano, http://www.realinstitutoelcano.org/wps/portal/rielcano_es/contenido?WCM_GLOBAL_CONTEXT=/elcano/elcano_es/zonas_es/ari52-2018-altuna-jnim-analisis-proyecto-alqaeda-para-sahel-propaganda.



Mauritania no sólo es un socio fundamental para España en la región, sino que también es enormemente fiable.

de incluir un componente de refuerzo de las capacidades de la contraparte local –la Gendarmería Mauritana– para una mejor vigilancia y control de su territorio en zonas específicas, el marco del proyecto también incluye la prestación de apoyo en la implementación de patrullas transfronterizas en la frontera con el Sahara Occidental.

Las actividades proyectadas en el marco del proyecto incluyen formación en seguridad aeroportuaria, creación y formación de una unidad cinológica y cursos de formación teórico-prácticos en materia de vigilancia fronteriza en las zonas de Sagne-Gouraye (frontera con Senegal y cerca de la frontera con Mali), en Nuadibú-Boulanouar (frontera con el Sahara Occidental) y en Zouerat (también cerca de la frontera con el Sahara Occidental).¹¹ Asimismo, en el marco de este proyecto se mantienen las actividades de vigilancia terrestre de fronteras previstas en anteriores fases del proyecto, añadiendo el componente de seguridad aeroportuaria.

Mauritania no sólo es un socio fundamental para España en la región, sino que también es enormemente fiable. La extensión y la profundidad de las relaciones entre ambos países sobrepasan el negro sobre blanco plasmado acuerdos bilaterales, memorándums de entendimiento o proyectos de cooperación. Una prueba de ello, entroncando con el proyecto *KSAR*, fue la discreta cooperación entre ambos países permitió controlar y cerrar por completo una nueva ruta abierta en 2016 a través de la cual ciudadanos procedentes de Siria se desplazaban hacia la Mauritania para, posteriormente, intentar dar el salto a España atravesando el Sahara en dirección a Marruecos, o tomando otras rutas en dirección hacia Argelia o Libia.¹²

Un control más efectivo de los diferentes territorios y las fronteras de los países beneficiarios de este proyecto mejoraría sensiblemente las garantías de los países de la zona en su lucha contra el terrorismo y el crimen organizado, lo que acabaría

¹¹ Entrevista con el capitán León, responsable de la Jefatura Fiscal y Fronteras, Dirección General de la Guardia Civil (agosto de 2018).

¹² *Ibid.*

redundando en una mejor seguridad regional. Tanto redes criminales como terroristas encuentran en la franca libertad de movimientos uno de los valores añadidos más importantes de la región pues tanto su estrategia económica como logística dependen en gran medida de ello.

Cabe recordar que, desde antes incluso del comienzo de la crisis de Malí en 2012, los campamentos de refugiados saharauis de Tindouf (Argelia), situados cerca de la trifrontera con Mauritania y el Sáhara Occidental, vienen sido testigos de un repunte en lo que a captación de militantes islamistas se refiere, tendencia que continúa en la actualidad. Allí fue, de hecho, donde se produjo el secuestro de dos cooperantes españoles y una italiana a finales de 2011 por parte del Movimiento para la Unidad y la Yihad en África Occidental (MUYAO). Los 15.000.000 de euros que, según la organización terrorista, recibieron como pago por el rescate, unidos a los pingües beneficios obtenidos del contrabando de droga en la región, dispararon inmediatamente sus capacidades y convirtieron a la organización en uno de los principales actores armados del norte de Malí.

ECI-Níger

El Fondo Fiduciario de Emergencia de la UE para África señala entre sus objetivos prioritarios la mejora de la gestión de la migración en los países de origen, tránsito y destino, la mejora de la

gobernanza, la prevención de conflictos y la reducción de desplazamientos forzados y movimientos migratorios irregulares. Bajo estas premisas, y apoyándose en la experiencia previa obtenida en Mauritania, nace el proyecto ECI-Níger (Equipo Conjunto de Investigación) financiado por la Comisión Europea con 6.000.000 de euros procedentes del Fondo Fiduciario de Emergencia de la UE para África, gestionado por la FIIAPP y liderado por la Policía Nacional española.

El Equipo Conjunto de Investigación en Níger se compone de 18 personas: tres miembros de la Policía Nacional española, tres miembros de la Policía Nacional francesa y 12 miembros de la Policía nigerina. La implantación de un ECI, según los pliegos del proyecto, debe llevarse a cabo de manera discreta pues su éxito depende en gran medida de las relaciones personales directas para cumplir con sus objetivos generales: contribuir a la lucha contra las redes criminales ligadas a la inmigración irregular y la trata de seres humanos en Níger. Además, pues así se detalla en los objetivos específicos del proyecto, el ECI-Níger pretende, a través de diferentes cursos de formación, reforzar las capacidades operacionales y judiciales de la Policía nigerina, mejorar la gestión policial de las fronteras del país y acelerar la resolución de procesos ligados a la lucha contra aquellas redes criminales que explotan la inmigración.¹³

13 "Fiche d'Action du projet T05-EUTF- SAH-NE-05", Fondo Fiduciario de Emergencia de la Unión Europea para África, Comisión Europea, https://ec.europa.eu/trustfundforafrica/sites/euetfa/files/t05-eutf-sah-ne-05_17.pdf.



Las redes criminales ligadas a la inmigración irregular, la trata de personas y el contrabando de drogas y armas suelen tener raíces profundas, en ocasiones alcanzando altas esferas de la política y las fuerzas y cuerpos de seguridad.

Aunque el ECI-Níger nace inspirado en el éxito cosechado por el proyecto ECI-Mauritania, se trata de un proyecto de investigación y no de investigación y vigilancia, como fue el caso del ECI-Mauritania. Además, la primera experiencia de constitución de un Equipo Conjunto de Investigación fue un proyecto bilateral entre España y Mauritania, lo cual simplificaba y agilizaba todos los trámites, mientras que el ECI-Níger se constituye como un proyecto a tres –España, Francia y Níger– en el cual intervienen muchos actores.

En el tiempo que lleva desempeñando sus actividades, además de realizar diferentes formaciones en materia de mejora de capacidades de policía judicial, detección de documentos falsos y fraude documental, el proyecto ECI-Níger ha conseguido implantar antenas fijas en Agadez, Zinder y Tawa, puntos de paso más importantes de las rutas migratorias que atraviesan Níger.

Existe, eso sí, un problema común y extendido en todo el Sahel: la corrupción.

Las redes criminales ligadas a la inmigración irregular, la trata de personas y el contrabando de drogas y armas suelen tener raíces profundas, en ocasiones alcanzando altas esferas de la política y las fuerzas y cuerpos de seguridad. Esto suele dificultar la empresa de iniciativas como el proyecto ECI y similares. Carente de plataformas funcionales de rendición de cuentas,¹⁴ se antoja necesaria la creación de iniciativas de tipo *name and shame* que ayuden a maximizar el impacto de proyectos como el ECI. De otra parte, la lucha contra estas redes criminales obliga a prever los diferentes resultados cosechados en el corto, medio y largo plazo. El éxito de cualquier empresa en dicho sentido puede alterar muchas dinámicas regionales y las consecuencias deben ser anticipadas.

Actualmente se está valorando tanto la prolongación y ampliación del proyecto en Níger como su réplica en otros países de la región. En cualquier caso, el objetivo, más allá del éxito de proyecto en cuestión, está claro: de una parte, mejorar las

14 Entrevista con un representante de la Oficina de Naciones Unidas para África Occidental (diciembre de 2017).



Por segunda vez en cinco años España ostenta el mando de la misión de entrenamiento EUTM-Mali cuya función consiste principalmente en proporcionar formación, asesoramiento y entrenamiento a las Fuerzas Armadas de Mali.

capacidades en materia de lucha contra las redes criminales transfronterizas de la contraparte local, construir sinergias y adquirir conocimientos clave sobre el funcionamiento y las dinámicas de dichas redes –tanto criminales como terroristas– vinculadas a empresas con fines lucrativos como tráfico de personas y el comercio de armas y drogas. Por otro lado, y quizá más importante, a través de iniciativas como el proyecto ECI Níger también se persigue afianzar una relación duradera y de confianza con el país y establecer las bases de un intercambio de información de inteligencia fluido con la contraparte local, con o sin proyecto en marcha.

Misión EUTM Mali

Por segunda vez en cinco años España ostenta el mando de la misión de entrenamiento EUTM-Mali –aprobada por la UE en enero de 2013– y cuya función consiste principalmente en proporcionar formación, asesoramiento y entrenamiento

a las Fuerzas Armadas de Mali, lo que incluye un fuerte componente de capacitación en materia de lucha contra el terrorismo. La misión cuenta actualmente con aproximadamente 580 militares de 25 países y es España con un contingente de aproximadamente 290 efectivos quien más contribuye a la misión. Además, mediante la autorización del Congreso de los Diputados del pasado 24 de enero,¹⁵ España continuará siendo el país que con más efectivos siga contribuyendo a la misión una vez finalizado el mando actual bajo las órdenes del general Millán.

En la actualidad la misión se estructura en cuatro pilares fundamentales: a los ya existentes desde el comienzo de la misión en 2013 –entrenamiento, educación y asesoramiento de las Fuerzas Armadas de Mali– hay que añadir un nuevo pilar introducido en este cuarto mandato: apoyar el desarrollo de la recientemente creada FCG5S, cuyo mandato principal es la

15 "Solicitud de autorización del Congreso de los Diputados para el incremento del número de efectivos en la participación de las Fuerzas Armadas Españolas en la misión de la UE EUTM-Mali (votación)", *Diario de Sesiones del Congreso de los Diputados*, Comisión de Defensa, http://www.congreso.es/public_oficiales/L12/CONG/DS/CO/DSCD-12-CO-412.PDF

lucha contra el terrorismo, la criminalidad organizada transfronteriza y la trata de personas en los países que componen el G5. Además del incremento de tareas, personal y presupuesto aprobados por el Consejo de la UE, la misión prevé asesorar a la FCG5S a través de la presencia de personal de EUTM-Malí en los diferentes puestos de mando, amén de continuar con los cursos de formación a mandos de la FCG5S que ya venían realizándose. Asimismo, durante la segunda fase de este cuarto mandato la zona de responsabilidad se ampliará para incluir también los puestos de mando de la FCG5S en Niamey, Yamena y Nema (Mauritania).¹⁶

Este recientemente incorporado cuarto pilar está cobrando gran importancia y había motivado un nuevo proyecto de despliegue de la misión en la localidad de Sevaré, donde, hasta finales de septiembre, se encontraba el cuartel general de la FCG5S.¹⁷ Dada la numerosa presencia de diferentes misiones y operaciones –tanto civiles como militares– en la zona, y aunque el asesoramiento a la FCG5S es competencia exclusiva de EUTM, existe contacto directo con la operación antiterrorista Barkhane¹⁸ a través de un oficial de enlace para evitar solapamientos y duplicidades.

La misión, según sus propias estadísticas oficiales, habría formado a lo largo de estos años más de 11.500 soldados malienses. Ahora bien, durante este cuarto mandato la misión aspira, además, a poder ir reduciendo paulatinamente la carga de entrenamiento básico (llevado a cabo de forma centralizada en el campo de Koulikoro y de forma descentralizada en las diferentes regiones militares) y centrarse en el desarrollo de capacidades especiales a través de entrenamientos más específicos. De otra parte, y aunque existen fórmulas para obtener datos al respecto, una de las limitaciones a las que se enfrenta la misión es la imposibilidad de poner en práctica un programa de mentorización para seguir el desarrollo de aquellos individuos formados durante estos años pues se trata de una misión no ejecutiva.¹⁹

Finalmente, otro de los aspectos fundamentales de la misión es mejorar la imagen de las Fuerzas Armadas malienses, reducir la brecha de confianza entre la ciudadanía y éstas con el objetivo de sentar las bases para una mayor y más estrecha colaboración ciudadana, tan importante teniendo en cuenta la amplia geografía del país y la ausencia del Estado en muchas zonas. Aunque la iniciativa ya existía, tras analizar las necesidades existentes sobre

16 "EU training mission in Mali: Council extends mission for two years with broadened mandate to include support for G5 Sahel Joint Force. European Council Press Release", <http://www.consilium.europa.eu/en/press/press-releases/2018/05/14/eu-training-mission-in-mali-council-extends-mission-for-two-years-with-broadened-mandate-to-include-support-for-g5-sahel-joint-force/>.

17 La reciente decisión de traslado del cuartel general de la FCG5S a Bamako, posiblemente por razones de seguridad, puede trastocar dicho despliegue.

18 Operación militar, continuación de la operación Serval, desarrollada por las Fuerzas Armadas francesas desde agosto de 2014 y cuyo objetivo es la lucha contra el terrorismo en el Sahel. Actualmente moviliza en torno a 4.000 efectivos y tiene su base principal en Yamena, Chad.

19 Entrevista con el comandante Pedro Rolán, jefe de la célula de planificación de la misión EUTM Mali, (agosto de 2018).



En el Sahel, Francia es sin lugar a dudas el principal actor internacional en lo que a seguridad y antiterrorismo se refiere.

el terreno, bajo el mando español la misión ha aumentado las horas de formación, los recursos y los contenidos impartidos en el programa de refuerzo en Derecho Internacional Humanitario y Derechos Humanos.²⁰

Conclusiones

En el Sahel, Francia es sin lugar a dudas el principal actor internacional en lo que a seguridad y antiterrorismo se refiere. Más allá de la Operación Barkhane –sin la cual, seguramente, el estado de las cosas en Malí, y por ende en el resto de la región, sería desalentador–, la presencia francesa supera ampliamente a la de cualquier otro país. No obstante, Francia es también quien lleva la voz cantante en todo lo que concierne al G5 Sahel pese a tratarse de una iniciativa regional que desde sus inicios persigue, entre otros, emanciparse –o al menos mitigar la dependencia– del país galó. En una constatación personal, rara es la administración que no cuenta con

un agregado francés, más si cabe entre los diferentes estamentos de las fuerzas y cuerpos de seguridad de los respectivos países. De hecho, sería positivo que Francia limitase efectivamente el calado de su influencia –percibida por un porcentaje no despreciable de las diferentes poblaciones locales como una injerencia neocolonialista– y facilitase una mayor implicación de otros socios europeos que puedan aportar, a través de proyectos bilaterales, multilaterales o de la UE, además de nuevos enfoques, su experiencia y su buen hacer.

España, en su enfoque securitario en la región, muestra un mayor interés por dos bloques geográficos claramente marcados: por un lado, en el Sahel atlántico, Mauritania y Senegal como pasillo hacia Marruecos y muro de contención de cara a futuras crisis en la zona. Por otro, Malí y Níger, que ejercen como frontera geográfica entre África Subsahariana y el Norte de África, y cuya seguridad también afecta

²⁰ *Ibid.*

de forma directa y significativa al Magreb y, consecuentemente, a la seguridad de Europa.²¹

Asimismo, además de la capacitación de las contrapartes locales a través de cualesquiera proyectos en diferentes aspectos de la lucha antiterrorista, en los diferentes proyectos mapeados en este análisis se aprecian claramente dos ejes vertebradores de la acción como parte de una política general para la región en el corto y en el medio plazo: mejorar el control de los espacios y las fronteras y establecer –o afianzar, según el caso– canales de información y sentar las bases para la existencia de un flujo de información de inteligencia constante y prolongado en el tiempo con las diferentes contrapartes locales.

Necesario también es destacar que las iniciativas españolas en materia de seguridad son bien percibidas en la región; España no tuvo presencia colonial en el Sahel y las relaciones con los diferentes países no comenzaron a estrecharse hasta hace escasamente 15 años. Asimismo, España –al menos por el momento– no tiene grandes intereses económicos en la zona. Todo ello facilita que, a diferencia de otros países, la presencia española no sea percibida como injerencia extranjera con intereses espurios, ni tampoco su actitud

como neocolonialista, lo que suele granjear al contingente español una mayor empatía tanto entre la población local como en las instituciones con las que colabora.

Asimismo, cabe destacar que las iniciativas españolas cuentan con el apoyo y la financiación de la UE. El reconocimiento de la experiencia de España también queda patente con en el nombramiento de un diplomático español, Ángel Losada, como Representante Especial de la UE para el Sahel en 2015. Además, durante los últimos años, España ha fortalecido y ampliado sus diferentes misiones diplomáticas en la región con la creación de embajadas y consulados y el despliegue de consejeros y agregados del Ministerio del Interior y de Defensa.²²

En ese sentido, la creciente presencia de funcionarios de la Guardia Civil y la Policía Nacional a través de diferentes proyectos bilaterales, multilaterales o de la UE es manifiesta. Esto permite, por un lado, potenciar las capacidades operativas de las fuerzas y cuerpos de seguridad de los diferentes países beneficiarios de los proyectos, lo que sin duda redundará no sólo en la seguridad de la región, sino que también proyecta la imagen de España como socio sólido y comprometido. Por otro lado, la presencia de estos funcionarios también posibilita un estrechamiento de relaciones que sienta las bases –a través

21 Francisco Espinosa (2016), "Una visión global de la seguridad en el Sahel. Visiones de Seguridad 2016", Instituto Universitario de Investigación sobre Seguridad Interior, <http://iuisi.es/wp-content/uploads/2016/12/Libro-Visiones-de-Seguridad-2016.pdf>.

22 C. González Enríquez, P. Lisa, A. Okyay y A. Palm (2018), "Italian and Spanish approaches to external migration management in the Sahel: venues for cooperation and coherence", WP n° 13/2018, Real Instituto Elcano e Istituto Affari Internazionali, http://www.realinstitutoelcano.org/wps/portal/rielcano_en/contenido?WCM_GLOBAL_CONTEXT=/elcano/elcano_in/zonas_in/wp13-2018-italy-spain-approaches-external-migration-management-sahel.

de la construcción de vínculos de confianza con las contrapartes locales— para un mayor y mejor intercambio de información, permite acceso a una mejor inteligencia y mejora el flujo de esta.

Ahora bien, si cierto es que nuestra aportación resulta beneficiosa para ambas partes, igualmente cierto es que algunas iniciativas nos ponen directamente en el punto de mira de organizaciones terroristas. Al igual que efectivos de la operación Barkhane o de la Misión Multidimensional Integrada de Estabilización de las Naciones Unidas en Malí (MINUSMA) han sido en numerosas ocasiones blanco de atentados yihadistas no es en absoluto descartable que el contingente español pudiera serlo en un futuro. La presencia española en la región, a consecuencia, entre otros, del incremento del nivel de la amenaza terrorista, se ha multiplicado en los últimos años y tanto la retórica utilizada por las diferentes organizaciones terroristas en la región a través de sus comunicados como las acciones terroristas llevadas a cabo recientemente dejan patente que el contingente extranjero, España incluida, es un objetivo prioritario.

Los retos, además, continúan siendo tan grandes como numerosos. Pese a la ingente cantidad de financiación extranjera que la región ha recibido estos últimos años, hay que ser realistas: desde la caída del régimen de Gaddafi y el conflicto en el norte de Malí, a pesar de los esfuerzos de la comunidad internacional, la inestabilidad y las condiciones de seguridad, lejos de haber mejorado, continúan agravándose. Algo no se está haciendo del todo bien y la responsabilidad debe ser compartida entre los diferentes actores internacionales y los países de la región. Dos ejemplos para ilustrar lo mencionado; por un lado, Mauritania, donde la ausencia de atentados no aleja lo más mínimo las dudas sobre la existencia de redes terroristas operando en el país. Por otro, Burkina Faso ha vivido durante los últimos tiempos una ola de atentados yihadistas sin precedentes y se encuentra inmerso en un período de inseguridad desconocido hasta ahora. Todo ello sin entrar a valorar en profundidad la situación general en Malí o la crisis del lago Chad, por citar otros dos ejemplos notorios y con gran potencial de desestabilizar la región.

Brasil bajo Bolsonaro: desafíos inmediatos

Esther Solano Gallego

El nuevo gobierno de Jair Bolsonaro tomará posesión el 1 de enero de 2019. En este análisis se presentan los principales desafíos que el futuro presidente y su gabinete tendrán por delante durante los próximos cuatro años de gestión.

Resumen

El futuro gobierno de Jair Bolsonaro se enfrentará a retos importantes. Los principales, los económicos, con una urgente reforma del sistema de pensiones aún pendiente. Asimismo, la gobernabilidad en un nuevo Congreso con 30 partidos representados tampoco será tarea fácil. El nuevo presidente es un líder populista y con tendencias autoritarias pero el sistema político brasileño una máquina enorme y muy compleja por lo que surgen dudas acerca de su capacidad para gobernar con estabilidad.

Análisis

La legitimidad

Jair Bolsonaro fue elegido presidente de Brasil en una segunda vuelta angustiosa

para el país y el nuevo mandatario tomará posesión del *Palácio do Planalto* en enero. Su campaña, demagógica, infantilizada, plagada de lugares comunes y fórmulas facilonas y vacuas, se centró en el combate contra la corrupción, en la seguridad ciudadana, en el “antipetismo” y en los valores familiares y religiosos. Prácticamente no hubo propuestas programáticas concretas, por lo que ahora se presenta una gran incertidumbre sobre cuál será su verdadero estilo de gobierno. Muchos votantes que eligieron al nuevo presidente lo hicieron porque prometió un cambio radical en las prácticas corruptas de Brasilia, una mejora inminente en la seguridad ciudadana y el relanzamiento del crecimiento económico. No detalló en ningún momento el contenido de sus grandes promesas.

Tras el atentado que realzó su imagen y lo humanizó ante el público brasileño, la candidatura de Bolsonaro llegó a la recta final ensombrecida por denuncias de utilización ilegal de las redes sociales. Una de las cuestiones más problemáticas de la campaña electoral fue la utilización de WhatsApp para diseminar *fake news*. Las noticias falsas y la desinformación

contaminaron de forma muy preocupante la esfera pública. Se trató de una campaña sucia y altamente eficaz basada en la difamación, que echó por tierra las formas clásicas de propaganda política.

La guerra virtual llegó a su punto culminante el 18 de octubre, cuando el periódico *Folha de São Paulo* reveló en su portada un supuesto plan de millones de mensajes electorales por WhatsApp a favor de Bolsonaro y financiado por diversas empresas. Esto constituye un crimen electoral y tuvo como consecuencia una petición de impugnación de la candidatura de Bolsonaro ante el Tribunal Superior Electoral (TSE) por parte del Partido de los Trabajadores (PT). Al día siguiente la fiscal general electoral, Raquel Dodge, pidió a la Policía Federal abrir una investigación al respecto.

Sus ataques autoritarios tampoco han sentado nada bien a parte de la prensa, la oposición y la judicatura. Al referirse al PT, al que agrede con dureza, Bolsonaro en un encuentro con electores dijo que Fernando Haddad debería acabar en la cárcel o en el exilio. Eduardo Bolsonaro, hijo del nuevo presidente, dijo días antes de las elecciones que el Tribunal Supremo podría cerrarse con sólo un soldado, frase por la que recibió una dura reprimenda de los jueces del tribunal más importante del país. Celso de Mello, el magistrado más antiguo del Tribunal, calificó las palabras como las de un golpista. Durante la jornada electoral, el presidente del Tribunal Supremo, Dias Toffoli, recordó públicamente que el nuevo

presidente debía honrar la Constitución y que no serían tolerados desmanes autoritarios. Algunos periódicos también publicaron, una vez conocido el resultado electoral, firmes editoriales exigiendo al nuevo presidente respeto constitucional. En su discurso de victoria la noche electoral, Bolsonaro apareció con la Constitución y reconociéndose su “esclavo”. Sabe que el mundo entero está preocupado por sus tendencias autoritarias.

La renovación bolsonarista, la gobernabilidad y la oposición petista

Bolsonaro ganó las elecciones brasileñas con el 55,13% de los votos. Con ocho segundos de campaña electoral en televisión y un partido desconocido, el resultado por sí solo podría considerarse histórico, pero la ola bolsonarista no acaba aquí. El bolsonarismo ha conquistado no sólo la presidencia, sino también el Congreso y algunos de los más altos mandos políticos en los estados de la Federación. En paralelo a las elecciones presidenciales, Brasil también elegía diputados estatales y federales, senadores y gobernadores. Sobre esto los brasileños han dado a través de las urnas varios mensajes contundentes, pero el más claro de todos fue “queremos renovación”. Muchos caciques históricos de la política brasileña se quedaron por primera vez sin escaño.

Grandes nombres de la política nacional desaparecieron del mapa. Este fue el caso emblemático de Romero Jucá (Movimiento Democrático Brasileño, MDB), vice-líder del gobierno de Fernando Henrique Cardoso,



El Senado y la Cámara de los Diputados tendrán la mayor renovación de las últimas décadas.

líder de los gobiernos de Lula y Dilma Rousseff, ministro fuerte de Michel Temer y actual presidente del MDB. Se presentaba a la reelección como senador por Roraima. Como tantos otros se quedó fuera, incluida Dilma Rousseff, cuya candidatura a senadora por Minas Gerais se frustró. Fue una amarga derrota para el PT por el simbolismo que rodea a la ex presidenta, víctima de un *impeachment* muy polémico. También fue paradigmático el caso de la familia Sarney en el estado de Maranhão, pues tampoco obtuvieron los escaños en juego. Fue un golpe inesperado para una de las más importantes dinastías políticas del nordeste brasileño y todo un símbolo de la vieja política tradicional. Los políticos que no han sido elegidos perderán el aforamiento y algunos de ellos están siendo investigados por corrupción. Es probable que dentro de un tiempo comencemos a verlos desfilar en dirección a la cárcel.

El Senado y la Cámara de los Diputados tendrán la mayor renovación de las últimas décadas, una renovación que vino de la mano del Partido Social Liberal (PSL), el de Bolsonaro, que pasó de ocho

escaños a 52. Es el segundo mayor grupo parlamentario tras el del PT. Concentra algunos de los diputados más votados de la redemocratización brasileña: Janaina Paschoal, la abogada que impulsó la petición de *impeachment* contra Rousseff, fue elegida para la Asamblea Legislativa de São Paulo con más de dos millones de votos y Eduardo Bolsonaro, cuyo mayor mérito es ser el hijo de Jair, fue el diputado federal más votado, con más de 1.800.000 votos. Otros casos simbólicos de la renovación bolsonarista son los nuevos gobernadores de los estados de Rio de Janeiro y Minas Gerais, dos de los más importantes de Brasil. En Rio de Janeiro el ex juez Wilson Witzel del Partido Social Cristiano (PSC) barrió con el 59,87% de los votos a Eduardo Paes (MDB), que fue alcalde de Rio durante ocho años. En Minas Gerais, un empresario del Partido Nuevo, Romeu Zema, venció con el 71,8% a Antonio Anastasia, un histórico candidato tucano (del Partido de la Social Democracia Brasileña, el PSDB). Los dos nuevos gobernadores son totalmente desconocidos, aunque cuentan con la bendición de Jair Bolsonaro.

La muerte de la socialdemocracia

El gran perdedor de estas elecciones ha sido el representante tradicional del centro-derecha, el PSDB, que pasó de 49 diputados a 29. De ser tercer mayor grupo parlamentario pasó al noveno lugar. Quien representaba a la socialdemocracia brasileña, y contaba entre sus fundadores a figuras tan emblemáticas como el ex presidente Fernando Henrique Cardoso, ha sido rechazado por los electores.

A nivel presidencial, la polarización política brasileña siempre fue entre el PT y el PSDB, pero, esta vez, el candidato tucano, Geraldo Alckmin, acabó la primera vuelta con un irrisorio 4.76% de los votos. El centro-derecha fue barrido del mapa. Una nueva polarización está en curso, con el PT frente al PSL o sea, el centro-izquierda frente a la extrema derecha. El candidato más fuerte del PSDB, João Doria, ex alcalde de São Paulo y nuevo gobernador del estado de São Paulo, supone un fuerte cambio ideológico porque se ha distanciado totalmente de la tradición socialdemócrata para acercarse a una línea más próxima a la derecha más dura. La campaña de Doria pareció mucho más la de un candidato del PSL que del PSDB, a tal punto que él mismo llegó a denominarse “BolsoDoria” y utilizar la imagen de Bolsonaro en su propaganda electoral. La elección de Doria, nuevo hombre fuerte del PSDB, ha provocado una enorme tensión interna en el partido, puesta de manifiesto por el hecho de que tras su victoria ni Fernando Henrique Cardoso ni Geraldo Alckmin lo telefonearon para felicitarlo. Ninguno de ellos deseaba

su triunfo ya que saben que Doria puede destruir ideológicamente al PSDB, surgido por inspiración de la socialdemocracia alemana, al transformarlo en un partido satélite de Bolsonaro.

La misma tragedia se abate sobre el MDB, el partido del actual presidente Michel Temer, que pierde varios de sus líderes regionales y pasa de 66 diputados a 34. Además, al tiempo de la segunda vuelta, Michel Temer pasó a ser formalmente investigado por la Policía Federal por corrupción, organización criminal y blanqueo de dinero en una megatrama de corrupción de comisiones en el sector portuario.

La gobernabilidad

A pesar de esta renovación, el Congreso permanece muy fragmentado, con 30 partidos políticos representados. Según la legislación electoral los que no hayan alcanzado un determinado coeficiente se quedarán sin fondos, lo que en la práctica obligará a sus diputados a migrar a otros partidos. Para superar este límite es preciso alcanzar el 1,5% de los votos para la Cámara en nueve estados, con un mínimo del 1% en cada uno, o tener al menos nueve diputados en nueve estados. Estas cuentas pueden afectar a 13 partidos, por lo que la gobernabilidad puede quedar en manos de unas 20 agrupaciones. Esta fragmentación empujará al nuevo presidente a un escenario de difícil negociación.

Brasil tiene un sistema presidencialista de coalición. El presidente es una figura importante pero en la práctica depende de



Uno de los primeros desafíos del nuevo gabinete será el nombramiento del presidente de la Cámara de los Diputados.

un Congreso sobredimensionado que suele tomar las riendas políticas. Es igualmente importante recordar que Bolsonaro ha sido diputado durante casi 30 años, aunque con un papel irrelevante al haber estado siempre fuera de los grandes acuerdos y negociaciones nacionales. Su temple autoritario no es un buen augurio para los procesos de negociación continua tan necesarias en Brasilia. La renovación del Congreso ha sido muy significativa pero la mayoría de los diputados continúan ligados a la vieja política profesional.

Uno de los primeros desafíos del nuevo gabinete será el nombramiento del presidente de la Cámara de los Diputados. Probablemente será un momento de tensión entre Bolsonaro y los diputados de los grupos políticos clásicos. Por tradición, el diputado más votado, Eduardo Bolsonaro, debiera asumir el cargo, pero esto significaría que la familia Bolsonaro tendría mucho poder, relegando a los partidos tradicionales a un segundo plano. Onyx Lorenzoni, diputado federal desde 2003 y futuro ministro de la Casa Civil en

el gobierno Bolsonaro, será el encargado de negociar con el Congreso. Lorenzini es diputado por el Partido Demócratas (DEM), que representa la vieja política profesional de Brasilia a la que Bolsonaro dice combatir.

El resurgimiento del PT

Después del *impeachment* contra la presidenta Rousseff en 2016 y la prisión de Lula en 2018, y un antipetismo galopante potenciado por la candidatura de Bolsonaro, muchos daban por muerto al PT. Sin embargo, el petismo ha logrado levantarse. Fernando Haddad logró el 44,87% de los votos de la segunda vuelta y el PT es el mayor grupo parlamentario, con 57 diputados. En la primera vuelta el PT ganó tres gobernaciones: Bahía, Piauí y Ceará. La distribución geográfica de los votantes muestra claramente que la clase media y alta votó por Bolsonaro y que las clases más populares, principalmente en el nordeste, al PT. Éste último, con 47 millones de votos, ejercerá una fuerte oposición durante la nueva legislatura, probablemente sacando a su militancia a la calle cuando Bolsonaro intente aprobar medidas impopulares. El



Las iglesias evangélicas son un indiscutible actor político, pero en esta elección han adquirido una importancia especial.

futuro de Haddad permanece abierto: podría impulsar la renovación que el PT tanto necesita, aunque tiene en su contra a gran parte de la maquinaria partidista, satisfecha con los resultados obtenidos y con un cómodo papel en la oposición a la espera del desgaste de Bolsonaro.

Otros protagonistas: las iglesias evangélicas y los militares

Las iglesias evangélicas son un indiscutible actor político, pero en esta elección han adquirido una importancia especial. Muchos pastores de las diferentes iglesias pentecostales y neo-pentecostales llamaron a sus fieles a votar por Bolsonaro porque, según su particular interpretación de la Biblia, ser cristiano es incompatible con ser de izquierdas. Uno de los momentos más significativos de la campaña electoral fue cuando el obispo Edir Macedo, líder de la Iglesia Universal del Reino de Dios y previamente partidario de Lula y Dilma, extendió públicamente su mano a Bolsonaro, ofreciendo incluso su poderoso canal de comunicación, la Rede Record. Resulta paradójico recordar frente a esta realidad que la Iglesia católica fue uno de los pilares

de la formación del PT a finales de los años 70 y principios de los 80, especialmente sus comunidades de base. Sin embargo, ahora otras iglesias, las evangélicas, no sólo reniegan de este pasado religioso petista, sino también demonizan al PT como si fuera un sinónimo de anti-religión y caos moral. Los parlamentarios evangélicos, la denominada *bancada da Bíblia*, son parte de la base de apoyo de Bolsonaro.

Por otro lado, la presencia cada vez mayor de militares en la política brasileña es uno de los elementos más destacables de esta elección. Bolsonaro es ex capitán del ejército y su candidato a vicepresidente, Hamilton Mourão, es ex general. Varios posibles ministros también son antiguos militares de alto rango: el ex-general Augusto Heleno para Defensa y el ex-general Osvaldo Ferreira para Transportes, Puertos y Aviación Civil. Además, la representación de policías y militares en el Congreso, la llamada *bancada da bala*, ha aumentado significativamente. Hasta ahora sin senadores, a partir de 2019 tendrá 18. Entre los 52 diputados del PSL, 20 son militares o están ligados a la policía

militar o civil. Muy polémicos han sido los comentarios del propio Bolsonaro y de personas próximas elogiando el período dictatorial cómo si hubiera sido un ejemplo de prosperidad económica y seguridad ciudadana. Esto provoca un natural recelo en el campo progresista. Muchos se preguntan si el gobierno Bolsonaro tendrá un carácter autoritario, si las Fuerzas Armadas ocuparán un espacio político mayor del que les debiera corresponder o si, por el contrario, el nuevo gobierno –a pesar de tener mayor presencia militar– se inclinará por la tradicional política de negociación y conciliación entre fuerzas.

Desafíos económicos e internacionales

Durante toda la campaña Bolsonaro adoptó una postura populista y demagógica. No dijo prácticamente nada sobre política económica. Lo cierto es que estamos ante dos Bolsonaros: el primero, ex capitán y ex diputado federal que siempre defendió una agenda nacionalista y proteccionista; el segundo, candidato a presidente y aparente defensor de una agenda neoliberal y privatizadora. Parece que el segundo prevalecerá al frente del gobierno, pero es imposible tener una certeza total.

La mayoría de los empresarios está feliz con Bolsonaro, o mejor dicho con su asesor económico Paulo Guedes, un conocido ultraliberal que en los años 70 estudió economía en la Universidad de Chicago. Fue uno de los fundadores del Instituto Millenium, un *think-tank* dedicado a propagar la ideología neoliberal en Brasil. Proveniente de la empresa privada,

una de las críticas principales de sus detractores es que nunca ha tenido ninguna responsabilidad en la gestión pública. Otro punto muy controvertido de su biografía es su estancia en Chile como profesor universitario durante el régimen de Pinochet. Bolsonaro ha declarado en varias ocasiones que no sabe nada de economía y que dejará todas las decisiones en manos de Guedes. Ha repetido también en varias ocasiones que quiere reducir el tamaño del aparato del Estado y de la burocracia federal. Así, intentará unificar los Ministerios de Economía, Hacienda y Planificación, Industria y Comercio, nombrando a Guedes “superministro”. Éste último defiende una fuerte agenda de privatizaciones y una reforma radical tanto tributaria como del sistema de pensiones. Algunas medidas de su programa generan un gran rechazo, como la propuesta de un tramo único del impuesto de la renta para personas físicas y jurídicas del 20%.

El grupo parlamentario del PSL, con 52 diputados, será, en principio, la base fiel de Bolsonaro en el Congreso. Pero la mayoría de ellos han sido elegidos por la preocupación con cuestiones de seguridad ciudadana, anticorrupción o moralidad. Nada prácticamente se sabe de cómo actuarán en temas económicos. Las grandes reformas que requieran modificaciones constitucionales necesitan ser votadas por 308 diputados. Así, los votos del denominado *Centrão* –partidos menores de centro y centro-derecha que van tejiendo alianzas a diestro y siniestro según les conviene con sus 180 diputados– serán



La lógica de la política exterior de Bolsonaro será la de intentar una mayor aproximación a Donald Trump, al que considera un ejemplo a seguir.

indispensables y la habilidad negociadora de Bolsonaro será fundamental. Bolsonaro tendrá que seducir al mercado, que espera de él grandes reformas. Pero si es muy agresivo en los recortes de los programas sociales provocará un gran malestar en la población, ya que muchos dependen de ellos directa o indirectamente. Esto puede ser una palanca de movilización para el PT, que tiene gran influencia en los sectores más pobres.

Parece claro que la reforma de las pensiones será uno de los primeros retos. El programa de privatización de empresas estatales es más polémico, especialmente en los sectores estratégicos. Aquí choca el equipo económico de Bolsonaro, encabezado por Paulo Guedes, con los militares, que defienden una agenda más estatista. La supuesta privatización de Petrobrás ya está generando malestar entre algunos de los generales próximos al nuevo presidente.

La política exterior

La lógica de la política exterior de Bolsonaro será la de intentar una mayor aproximación a Donald Trump, al que considera un ejemplo

a seguir: en sus propias palabras, “Trump quiere los Estados Unidos grande y yo quiero Brasil grande”. El papel de Brasil en MERCOSUR será cada vez menor, lo que supone una cierta continuidad con el segundo gobierno de Rousseff, que se alejó de la propuesta lulista de una mayor integración sudamericana. Si bien la gestión de Bolsonaro tendrá un tono más duro con Venezuela, por el momento no se discute el cierre de la frontera en el estado de Roraima, por donde entra una media de 400 venezolanos al día, que ingresan mayoritariamente como solicitantes de asilo.

Una de las incógnitas es el futuro papel de Brasil en los BRICS. Bolsonaro ya ha declarado que no se siente inclinado a apostar por el fortalecimiento de Brasil en este foro multilateral. Sin embargo, sus asesores también declaran que la proximidad con China sería deseable.

La seguridad ciudadana

Otro de los temas fuertes de la agenda de Bolsonaro es la seguridad ciudadana. Probablemente las medidas que intente introducir primero serán la reducción de la

mayoría de edad penal de 18 a 16 años y el endurecimiento del Código Penal. Ambas cuentan con la aprobación de la mayor parte del Congreso y de la población. Otra ley más polémica e impopular será la liberalización del derecho a portar armas, parte del programa de Bolsonaro. La medida cuenta con el respaldo de gran parte de las clases medias pero es rechazada por los sectores populares, que conviven con la violencia y conocen las nefastas consecuencias de que haya más armas en circulación. Hace años que los expertos avisan de que las medidas populistas de endurecimiento de las penas, que aumentarán el número de encarcelados, sólo agravarán la inseguridad porque fortalecerán el crimen organizado que ha tomado el control de las cárceles.

Conclusiones

Bolsonaro llega al poder rodeado de grandes expectativas. Para los casi 58 millones de brasileños que lo han votado supone una posibilidad de renovación y esperanza en un futuro post PT. Sin embargo, nada será fácil para el nuevo presidente. Se enfrentará a un Congreso complejo y a una fuerte oposición social. Los primeros meses serán su prueba de fuego. Si consigue aprobar la reforma de las pensiones, el mercado reaccionará positivamente y su base de apoyo político permanecerá fiel, pero si no consigue impulsar medidas contundentes durante estos primeros meses, el espejismo Bolsonaro puede tender a desvanecerse.

Yihadistas retornados tras desplazarse de España a Siria e Irak: ¿qué motivos tienen?, ¿dónde están ahora?, ¿suponen un peligro?

Fernando Reinares

Una quinta parte de los entre 230 y 235 combatientes terroristas extranjeros (CTE) que a partir de 2012 se desplazaron desde España a Siria e Irak –excepcionalmente a otras áreas de conflicto en Malí o Filipinas– ha retornado.

Son en la actualidad entre 40 y 50 individuos, pero apenas suponen del 2% al 3% de los no menos de 1.500 y quizá ya 2.000 que se estima han regresado al conjunto de los países de Europa Occidental tras abandonar las zonas de contienda armada en Oriente Medio hacia las que partieron en algún momento del tiempo a lo largo de los últimos siete años. En Francia y Alemania el número total de retornados

es hasta 10 veces mayor que en España; en Bélgica, cuatro veces mayor; y en otros casos, como por ejemplo los de Austria y Suecia, tres veces mayor.

Los CTE procedentes de España y que han retornado son individuos que viajaron hacia Siria e Irak para incorporarse a organizaciones yihadistas activas en esos dos países –principalmente al denominado Estado Islámico, aunque también a la rama siria de al-Qaeda y otras entidades relacionadas con la misma– o para establecerse en demarcaciones donde dichas organizaciones contaban con notable presencia cuando no habían conseguido imponer su dominio. Pero no todos los retornados alcanzaron el destino que ambicionaban ni llegaron a recibir entrenamiento en el uso de armas



Unos 20 de estos retornados que en su día partieron desde España se encuentran en prisión, pero sólo la mitad de ellos están reclusos en centros penitenciarios españoles.

y explosivos o a implicarse en actividades de violencia y terrorismo. Es el caso de, por ejemplo, algunas de las aproximadamente 30 mujeres que han sido parte de aquel elenco de CTE partidos de España y que constituyen en torno a un 12% del total. Hay, pues, mujeres que regresan –incluso viudas y con hijos de corta edad– tras irse en circunstancias relacionadas más con su estado civil o su edad que con un compromiso militante. Asimismo, entre los CTE que se desplazaron a Siria e Irak desde España hay quienes –como Abdeluahid Sadik Mohamed– no fueron psicológicamente capaces de afrontar la experiencia en que estuvieron inmersos y vuelven, desilusionados y traumatizados, pasadas semanas o meses. Pero también hay quienes –como Ahmed Samsam– retornaron para volverse a ir; quienes –como Benaissa Laghmouchi Baghdadi– lo hicieron para contribuir a enviar a esa zona de conflicto más CTE captados en nuestro país; o quienes –como Abdeljail Ait El Kaid– fueron para participar en la preparación y la ejecución de algún atentado, también en suelo español.

Unos 20 de estos retornados que en su día partieron desde España –los CTE provenientes de nuestro país residían sobre todo en Ceuta, Melilla, Cataluña y Madrid– se encuentran en prisión, pero sólo la mitad de ellos están reclusos en centros penitenciarios españoles, donde seis cumplen ya condena, incluyendo a los cuatro mencionados en el párrafo anterior. El resto están encarcelados, pero en Marruecos. Sin embargo, sólo a unos pocos de esos retornados que están presos en España se les detuvo dentro del territorio nacional. Los demás fueron entregados a las autoridades españolas gracias a las correspondientes órdenes internacionales de detención (OID) previamente emitidas, tras haber sido aprehendidos en Turquía, país de habitual tránsito hacia o desde Siria, aunque también en Bélgica, Bulgaria y Polonia.

Así, la criminalización ha sido y es la primera medida de respuesta que en España se da al fenómeno de los CTE retornados, pues han incurrido en delitos –como el desplazamiento a un territorio extranjero controlado por una organización terrorista o el establecimiento en el mismo para



Desde 2016 existe en las prisiones españolas un programa de intervención cuyo objetivo es distanciar del extremismo a los reclusos radicalizados.

recibir adiestramiento o para colaborar con ella– tipificados en el Código Penal. Esto no impide que la aplicación de la ley se module, en su ejecución, según las características de algunos retornados y las circunstancias bajo las cuales se trasladaron, por ejemplo, en el caso de determinadas mujeres que vuelven con hijos menores necesitados de una muy especial atención. Además, encarcelamiento no excluye rehabilitación, y desde 2016 existe en las prisiones españolas un programa de intervención cuyo objetivo es distanciar del extremismo a los reclusos radicalizados –incluidos los CTE retornados que sigan estándolo– y acercarlos a valores de convivencia democrática para que, en libertad, no constituyan un peligro para la sociedad.

Pero ni siquiera la mayor parte de los CTE retornados que viajaron desde España a Siria e Irak están en prisión. Entre 20 y 30 de estos yihadistas retornados se encuentran en libertad. Esta situación se produce por lo común cuando, pese a que las fuerzas y cuerpos de seguridad o los servicios de inteligencia conozcan la trayectoria de esos individuos, las investigaciones sobre los

mismos no arrojan la suficiente evidencia incriminatoria, a veces muy difícil de obtener. Ahora bien, es una situación que permite tratamientos singulares de casos muy concretos, como podría darse en el supuesto de alguna mujer, sola y con hijos, a la que pudiera facilitarse el retorno con el fin de favorecer su reintegración social y la de los niños siendo, como es, muy improbable que la madre se plantee emigrar de nuevo a una zona de conflicto. Ahora bien, estos casos específicos requieren, de cualquier modo, una cuidadosa valoración de su potencial peligrosidad.

Porque los retornados que perseveran en sus actitudes y creencias yihadistas suponen un indudable peligro. Tanto si pasan por prisión sin haber dejado de justificar el terrorismo contra quienes no son musulmanes o contra quienes califican de herejes, en pos de la reconstitución de un califato, como por supuesto si no llegan a ser detenidos y encarcelados. La implicación de algún CTE o de individuos entrenados por organizaciones yihadistas en el exterior tiende a hacer que la planificación y preparación de atentados dentro de las



Esta realidad pone de manifiesto la medida en que nuestras autoridades están obligadas a gestionar el problema teniendo en cuenta la importancia de la cooperación con otros países.

sociedades occidentales sea más eficaz y su eventual ejecución de mayor letalidad que en ausencia de los mismos. Terroristas de esas características, adiestrados por ejemplo en campos de al-Qaeda y organizaciones afines en Afganistán, los hubo entre quienes constituyeron la red yihadista que estuvo detrás de los atentados del 11 de marzo de 2004 en Madrid.

En cualquier caso, sólo unos 10 de los retornados en situación de libertad se desenvuelven dentro del territorio nacional y el resto, entre 10 y 20 más, lo hacen fuera del mismo, principal pero no exclusivamente en Marruecos. Este hecho y el de que la mitad de los retornados presos se encuentren en cárceles de Marruecos –país que no extradita a sus nacionales, aunque las autoridades españolas hayan cursado una OID– están en consonancia con el origen nacional de los CTE que a partir de 2012 se desplazaron desde España a Siria, Irak y alguna otra zona de conflicto. No más de dos de cada 10 de ellos son ciudadanos españoles. La mayoría, al menos seis de cada 10, tienen la nacionalidad marroquí,

aunque residieran en nuestro país o contasen con estrechos vínculos familiares en el mismo.

Esta realidad pone de manifiesto la medida en que nuestras autoridades están obligadas a gestionar el problema de los CTE retornados teniendo en cuenta, en su dimensión internacional, la importancia de la cooperación con otros países y en especial con Marruecos. En su dimensión nacional, se trata de aplicar individual y oportunamente la ley a aquellos retornados cuyos delitos de terrorismo pueden acreditarse, manteniendo el necesario seguimiento de quienes están en libertad dentro de España mientras sus transgresiones del Código Penal no puedan ser probadas y que con su comportamiento pueden practicar el disimulo e inducir a engaño. También se trata de complementar el encarcelamiento con iniciativas que favorezcan tanto el desenganche como la desradicalización de los CTE retornados y a las que sería deseable añadir algún tipo de colaboración desde dentro de sus comunidades de origen, donde es previsible recalen de nuevo.

En los países miembros de la UE existen enfoques distintos respecto a los CTE que retornan, pero ignorar o minimizar su criminalización no es propio de un Estado de derecho ni acorde con la Directiva del Parlamento Europeo y del Consejo de 15 de marzo de 2017 relativa a la lucha contra el terrorismo. Rebajar el coste de retornar, apelando a mejores condiciones para una rehabilitación, no sólo favorece a quienes lo hacen desilusionados o traumatizados, sino también a los que regresan por

conveniencia. No tiene efecto disuasorio respecto a posibles nuevos ciclos de movilización yihadista y puede facilitar, en un espacio común sin fronteras, que se disemine la amenaza inherente a los CTE retornados pero aferrados a su visión salafista y belicosa del credo islámico. Además, detener, enjuiciar y en su caso condenar a los yihadistas retornados no excluye medidas de desradicalización ni es incompatible con su reintegración social.

What foreign policy now for Brazil?

Carlos Malamud

On 1 January 2019 Jair Bolsonaro will become the next President of Brazil.

This paper looks at the key elements of the new Administration's foreign policy.

Summary

Jair Bolsonaro comfortably won the presidential elections in Brazil with an inflammatory domestic discourse but very few hints about how he sees international relations. As a result, debate has naturally arisen over the likely guiding principles of Bolsonaro's foreign policy. This paper attempts to answer the most central of these questions, many of which remain speculative. Much of the uncertainty stems, on the one hand, from the President-elect's lack of foreign-policy definition and, on the other, from the still unknown identity of the next Foreign Minister, fundamental to many of the questions raised here.

Analysis

The unconventional character of the candidate Jair Bolsonaro, who spoke abundantly on the most sensitive issues of Brazil's domestic agenda –although not on any specific policy details as to how he

plans to achieve his objectives– is, following his election victory, all the greater as regards foreign policy. His lack of definition, contradictions and the fact that the future Foreign Minister has not yet been appointed all make it difficult to analyse the policies and diplomatic style that will characterise the new government's relationship with the world as of 1 January 2019.

In a statement on the night of Sunday, 28 October, after being elected President, Jair Bolsonaro hurled a sharp criticism at Itamaraty, Brazil's Ministry of Foreign Affairs: 'We will free Brazil and Itamaraty from the ideological bias to which international relations have been subjected in recent years'. Before this pronouncement, foreign policy remained one of the great exceptions over which the President-elect had not yet expressed himself in depth (save for some marginal statements). As such, there have been few clues available as to the kind of foreign policy that Bolsonaro plans to develop.

The criticism against excessive ideology in foreign policy was also reiterated by Paulo Guedes, the future 'super-Minister' of

Planning, Industry and Finance: 'Brazil has been caught up in ideological alliances and that is bad for the economy'. The explosive tone of his declaration of principles –starting with his call for economic openness– suggests the direction in which Guedes desires to push his ministerial portfolio. He is also likely to push a pro-market bias in the country's future trade negotiations. The role of Guedes is important because both the success of Bolsonaro's presidency and the country's future international image depend, to a large extent, on Brazil's economic recovery.

One of Bolsonaro's obsessions –systematically stated during the recent election campaign– is to eliminate all vestiges of the influence of the Workers' Party (PT) in national politics. From this perspective, Bolsonaro believes Brazilian foreign policy needs much reform, particularly certain erroneous or counterproductive initiatives of Lula da Silva. Some of these elements of foreign policy were modified or corrected during the government of Dilma Rousseff and more deeply under Michel Temer. At any event, an intensification of foreign policy reform can be expected from the new President.

The most controversial foreign policy issues in Brazil include its relationship with 'Chavismo' and Bolivarian populism, its clear support for regional projects such as Unasur and CELAC, and its neutrality –if somewhat biased– with respect to ALBA. Brazil gave strong support to political leaders such as Hugo Chavez, Fidel Castro, Evo Morales,

Rafael Correa and the Kirchners during the PT presidencies. In May 2008 Lula claimed that 'Chavez is the best President that Venezuela has had during the past 100 years'. Other controversial issues include Brazil's presence amongst the BRICS (and especially its approach to China), its role in Africa and its relationship with Arab countries, plus its attempt to develop a foreign policy independently of the US.

However, until the new Foreign Minister is appointed, any attempt to clarify the guiding principles of Brazil's future foreign policy will remain speculative. Among the different potential options some female names have been suggested. Should the latter be the case, it would be the first time for a woman to be in charge of Itamaraty. At the same time, such an appointment would also serve as a message from Bolsonaro to counter some of the accusations against him, including that of male chauvinism. Still, the odds are not very high.

One difficulty facing any analysis of the new government's foreign policy is that before his election victory the President-elect said very little about international relations or Brazil's role in the world. Rather, he remained focused on the domestic political issues that had most concerned him during his nearly three decades as a parliamentary deputy, especially the most polarising that could provide him with the most short-term electoral gain, although without actually expressing the maxim of Andrés Manuel López Obrador that the best foreign policy is domestic policy. But the President-elect



To a certain extent, nationalism and developmentalism are common values shared by important segments of two of Brazil's most powerful corporations: the military and the diplomatic corps.

is now being asked to state his position on foreign policy matters and he has begun to offer some hints.

Before his victory at the polls, Bolsonaro had managed to dodge such foreign policy issues with relative success. In the months before and during the campaign he made contradictory statements regarding the Paris Agreement on climate change and on the possible unification of the Ministries of Agriculture and the Environment, raising the alarm amongst environmentalists, given the potential repercussions for the Amazon. He also spoke out against the United Nations ('a meeting place for communists') and in favour of Israel (and of moving the embassy to Jerusalem) and advocated a deeper relationship with the US. There were even threats –some less veiled than others but always subsequently denied– of a possible military intervention against Venezuela.

In this respect, the identity of the new Foreign Minister remains a high point in the debate over the direction the new government will take. In the past, Bolsonaro has questioned why a diplomat like Celso Amorim might become Defence Minister while a military

official has little hope of becoming Foreign Minister. Not only is such a reflection provocative, its content has also generated some nervousness in Itamaraty, as have Bolsonaro's declarations on the ideological bias of Brazilian foreign policy under the Lula and Rousseff governments. Clearly, 14 years of PT control significantly influenced not only the training of new diplomats but also the composition of the diplomatic corps itself, along with the country's international objectives and its way of seeing and inserting itself in the world.

To a certain extent, nationalism and developmentalism are common values shared by important segments of two of Brazil's most powerful corporations: the military and the diplomatic corps. Today such views –long held by Bolsonaro–stand in stark contrast with the ultraliberal message on economic matters that Paulo Guedes defends. His positions are clearly favourable to free trade and opening up the economy. They include a determined elimination of protectionist barriers and a reduction of the 'Brazil premium' –the higher differential cost that investors must pay for doing business in this South American country–. Along with



Some military voices demand that companies linked to strategic sectors of the economy remain under state control.

his objective of reforming the pension system and considerably reducing the public deficit, Guedes' ambitious privatisation plan also stands out.

Little is known of the privatisation plan with respect to its scope and depth, although it is common knowledge that there are contradictory points of view on the issue. Some military voices demand that companies linked to strategic sectors of the economy remain under state control. The scope of protectionism will be another point of contention, as revealed by the proliferation of statements on MERCOSUR which failed to clarify exactly what the new government wants of this regional integration scheme or how it will achieve its goals.

Brazil and its neighbours: MERCOSUR

Bolsonaro's victory has ignited two debates in Latin America, and especially in South America. The first is over the effect in neighbouring countries of the shock wave generated by his electoral victory. The emergence of xenophobic voices in some Latin American capitals, along with a rising demand to control migration and deport

irregulars, seems to suggest that there will be at least some contagion effect. A more complicated question, however, is whether other new national leaders will emerge in the region promoting the same values as Bolsonaro (ie, defending an anti-abortion, anti-gay marriage and cultural-values agenda, and a hard-line policy on crime, with support of the evangelical churches). Such questions are now increasingly commonplace in practically all the countries of the region.

The second debate concerns the relationship of the new government with Brazil's neighbours. First, the shift in regional balances that began in recent years will not only continue but also gain momentum. This may spell the end of Unasur, and probably also of CELAC, although the death throes of such organisations are usually long drawn. Furthermore, the influence of ALBA in Latin America will be increasingly marginal. In statements made at the beginning of November, the Vice-President-elect, General Hamilton Mourão, corroborated the idea, claiming that Unasur is a 'dying' and 'practically bankrupt institution'.

However, one of the questions of greatest interest, both in Brazil and beyond, regards the future of MERCOSUR. Argentina, Paraguay and Uruguay are concerned about decisions now being taken in Brasília, especially after Paulo Guedes pointed out that MERCOSUR would not be a priority for Brazil. His subsequent qualifications, invoking a MERCOSUR devoid of ideology, failed to calm such preoccupations. How will the opening moves of the new Brazilian Administration affect an organisation so wedded to protectionism (especially during the Rousseff and Cristina Fernández era)? Will the traditional view that competence for trade negotiations belongs to MERCOSUR and not national governments –despite Uruguay’s long-time aspiration to negotiate bilateral agreement– finally be abandoned?

There is also the additional question of a possible convergence between MERCOSUR and the Pacific Alliance. Such an eventuality should not be ruled out, given the close relationship aspired to by Bolsonaro and Sebastián Piñera (a ‘strategic alliance,’ in the words of the Chilean President). On the other hand, we will have to see what kind of relationship Brazil will pursue with the Mexico of Andrés Manuel López Obrador. Not only are relations between the two countries traditionally difficult, but their national leaders are now positioned at opposite extremes of the political and ideological spectrum. Nevertheless, it is reasonable to expect pragmatism from both.

Furthermore, given what the Brazilian market represents for the Argentine economy

and the importance of Argentine-Brazilian relations for both countries, another factor concerning the future of MERCOSUR is the personal and bilateral relationship to be established between Mauricio Macri and Bolsonaro. Traditionally, the first foreign trip undertaken by a Brazilian President-elect has been to Argentina. However, Onyx Lorenzoni, the future Minister of the Civil House (ie, the President’s chief of staff), noted that Bolsonaro’s first informal trips before assuming the presidency would be to Chile (given the current relationship between the two countries), the US and Israel. However, there could be a change of plans in the end because the new President must soon undergo surgery (as a result of the attack he suffered during the campaign), temporarily limiting his movement.

Another important issue will be the relationship with Bolivia –at least while Evo Morales heads the government–. Bolsonaro once said that national interests should prevail over ideology in international relations. It will be interesting to see if he applies the same principle to Bolivia, Brazil’s main source of imported gas (particularly as the current contract expires in 2019). Another contentious issue concerns the route of the so-called bi-oceanic railway corridor that is expected to link Atlantic and Pacific ports (a project closely related to China’s ‘One Belt, One Road Initiative’). Although Michel Temer signed an initial Brazilian commitment with Uruguay, Paraguay and Bolivia, Piñera is now trying to change things by influencing Bolsonaro. Furthermore, Bolivia recently joined MERCOSUR and its membership

–now pending only Brazilian ratification– acquires more relevance in such a context.

One last factor affecting MERCOSUR will be the outcome of the negotiations for a Treaty of Association with the EU. Although there has been significant progress in the negotiations, a few outstanding issues prevent the agreements from being closed. MERCOSUR's highly-protected automotive sector (which produces at higher costs than the international average) has been a major obstacle in negotiations with the EU. Indeed, Bolsonaro has already been pressured to extend such protection for a long transition period. There is one last (albeit tenuous) hope for an agreement to be reached at the next G-20 Summit in Buenos Aires on 30 December. But if the Treaty is not finalised by then, time will begin to work against it. On the one hand, upcoming European parliamentary elections mean that new authorities will subsequently be appointed in Brussels; on the other hand, a new Administration in Brazil introduces further delays in the negotiations.

Venezuela

Much speculation as to the new Brazilian position on Venezuela has been sparked by certain statements suggesting a possible Brazilian military invasion of Venezuela to overthrow the Chavez regime. This possibility has emerged in the wake of the arrival of thousands of Venezuelan immigrants in Brazil and related disturbances in some cities and border towns.

In mid-October, Luiz Philippe de Orleans –a deputy from Bolsonaro's Social Liberal

Party (PSL) and one of possible candidates to head Itamaraty– raised the possibility of a military intervention in Venezuela. At the time, he noted that 'There is a dictatorship in a neighbouring country and we are doing absolutely nothing politically. We are not taking a stand against it... We must act with principles. We cannot tolerate a dictatorship in Latin America. I do not rule out military intervention'. He nevertheless clarified that the military option would not necessarily imply an invasion; instead, he might offer logistical support and funds to the Venezuelan opposition, in line with Trump's approach.

However, the day after his election, Bolsonaro completely ruled out any possibility of military intervention, opting instead for a peaceful resolution to the Venezuelan crisis, even despite the 'serious difficulties' posed by the 'dictatorship' of Nicolás Maduro. A few days later, the future Vice-President, General Mourão, argued that Brazil should not impose trade sanctions but rather exercise greater 'diplomatic pressure'. One possible way out of the current impasse for the new team at Itamaraty would be to break off diplomatic relations with Venezuela, a decision that would be quite detrimental to Maduro's interests. However, given the large debt the Caracas government owes to Brazil, this issue should be evaluated with greater care before resorting to such a strong measure.

With respect to Brazil's policy on Venezuela, there are some other issues to be considered, including Brazil's membership



The governments of the US and Brazil have exchanged messages expressing an interest in a deeper mutual approach for developing joint regional initiatives over the medium term.

in the Lima Group and possible coordination with the US. Brazil will likely remain a member of the Lima Group and attempt to form a core of hard-line countries opposed to the Maduro regime with whom the new government feels greater political harmony. However, not all governments will want to be associated with such a confrontational discourse against Chavismo (depending on public opinion in their respective countries).

The Trump government is interested in expanding regional support for placing increasing pressure (including military) on Venezuela, and it has made some efforts to attract certain Latin American governments, including Colombia, Chile, Argentina and now Brazil. Another option under consideration by the Trump Administration is to support rebel soldiers with the intention of provoking an internal uprising that weakens the Maduro regime. Although there have been some contacts with senior officials in Washington, there have been no concrete results to date given the resilience of the Maduro regime. At the same time, OAS Secretary General Luis Almagro advocates a Venezuela Plan against drug trafficking as the most effective strategy for weakening

Chavismo. Such an initiative might also be well received by the new Brazilian administration.

Relations with the US, China and other international actors

The governments of the US and Brazil have exchanged messages expressing an interest in a deeper mutual approach for developing joint regional initiatives over the medium term. The aim would be to influence not just Venezuela, but also Cuba and Nicaragua. In a recent speech in Miami, Trump's National Security Adviser, John Bolton, called those three countries 'the troika of tyranny'. On the one hand, the future of the Cuban programme *Mais Médicos* (More Doctors) that supports primary care in Brazil is in danger, but the depth of the entire relationship with Cuba could also be at stake. Bolsonaro believes that *Mais Médicos* is financing the 'Cuban dictatorship' and he asks: 'What business can we do with Cuba? Are we talking about human rights?'. With respect to the Brazil-Cuban relationship, he added: 'Can we maintain (diplomatic) relations with a country that treats its citizens in such a (bad) way?'



Although the convictions of the President-elect remain firm, many voices have already warned that such measures could affect relations with Arab countries to the detriment of Brazilian interests.

On several occasions during the campaign, Bolsonaro pointed out that: 'Trump wants the US to be great. I also want a great Brazil'. In line with such statements, he has also been willing to back the US's Israel policy and to adopt Washington's determination to establish its embassy in Jerusalem: 'If a country decides where its capital is located, we must act accordingly'. He also criticised the location of the Palestinian embassy (very close to the presidential palace) and suggested the possibility of lowering the level of diplomatic recognition in effect since 2010: 'Palestine needs to be a state to have the right to an embassy'.

Although the convictions of the President-elect remain firm, many voices have already warned that such measures could affect relations with Arab countries to the detriment of Brazilian interests. The PT governments bet heavily on the maintenance of strong ties with the Arab countries. Brazil was also the principal promoter of ASPA, the Summit of South American-Arab Countries (four summits have been held to date). Furthermore, Arab countries represent the second largest export market for Brazilian meat products. In 2017 total Brazilian

exports to the Arab countries totalled US\$13.5 billion, generating a trade surplus for Brazil of more than US\$7 billion. Some of the major Arab sovereign wealth funds have been considering investing in various Brazilian infrastructure projects, a plan that could be frustrated if the embassy move to Jerusalem goes forward. North Africa is another area that could experience reduced Brazilian presence. This might generate important opportunities for other countries and competing companies.

Bolsonaro has insisted that China does not buy Brazilian products to the same degree that it exports to Brazil. He claims in fact that the Chinese are actually buying Brazil itself. Along the same lines, he also claimed that China is a 'predator that wants to dominate crucial sectors of (Brazil's) economy'. Therefore, he believes that the Chinese should not be authorised to buy land or to control strategic industries in Brazil. To complicate matters further, Bolsonaro visited Taiwan in February 2018, prompting an angry response from Beijing, which considered the visit to be 'an affront to the sovereignty and territorial integrity of China'.

This explains the particularly harsh and threatening tone of an editorial in the *Global Times*, an official Chinese newspaper linked to the *People's Daily of the Chinese Communist Party* (CCP). The title of the article asked 'Will the new Brazilian government reverse China policy?'. The editorial began by describing Bolsonaro as a 'tropical Trump' and recalled his accusations against China during the campaign. However, it also acknowledged the fact that shortly before the second round of the elections, Bolsonaro began to change his tone: 'we will do business with all countries and China is an exceptional partner'. The editorial therefore concluded that it would be 'unthinkable' for Bolsonaro to decide to replace the Brazil-China trade with Brazil-US economic ties, and that 'China never interferes in Brazil's domestic affairs'.

However, the editorial tone hardened in reference to the Taiwan visit, suggesting that if Bolsonaro 'continues to disregard the basic principle over Taiwan after taking office, it will apparently cost Brazil a great deal'. Finally, the editorial remarked: 'Many observers tend to believe that Bolsonaro, who has never visited the Chinese mainland, doesn't know enough about Oriental power. But it's worth Beijing's attention that he was a China-basher during the campaign and believed an unfriendly stance on Brazil's largest trading partner would help him get elected'.

Given that such considerations come from a paper closely linked to the highest echelons of Chinese power, it is worth asking how Bolsonaro will react and what kind

of relationship he will strive to have with a China that is now a key counterpart of Brazil in a 'comprehensive strategic partnership'. Furthermore, China is Brazil's main trading partner, with whom Brazil enjoys a US\$20 billion trade surplus. The President-elect is very concerned with Chinese expansionism in his country and worried in particular about Brazil's growing financial dependence on China. Brazil is China's second-largest debtor in the region after Venezuela. Between 2005 and 2017, Brazil received 12 Chinese loans for a total value of US\$42.1 billion. This has allowed the Industrial and Commercial Bank of China (ICBC), the Bank of China, the Construction Bank of China and the Bank of Communications of China, among others, to open branches in Brazil.

The accumulated stock of Chinese direct foreign investment (FDI) in Brazil exceeds US\$40 billion. It is concentrated in sectors such as energy, agriculture and livestock, telecommunications, equipment manufacturing and mining. In 2016 the Chinese company Molybdenum purchased a Brazilian niobium mine (used to produce steel for aerospace and automotive companies) for US\$1.7 billion. Like many of the developmentalist military officers who support him, Bolsonaro believes that certain strategic companies should remain under Brazilian control. In the specific case of niobium, Brazil controls 85% of the global market.

In the current context of fragile economic growth, Brazilian dependence on exports to China, and on capital inflows from the

Asian giant (in the form of FDI and loans), is enormous. This weakens the leverage of the new government in the face of Chinese pretensions to maintain positions previously acquired in Brazil. If Bolsonaro chooses a closer relationship with Taiwan –or a China policy more in line with the Trump Administration in its confrontation with the People's Republic– Beijing's response could be very forceful and harsh. However, it is worth remembering that Bolsonaro is not Trump and that Brazil is not the US. How far will Bolsonaro go in his confrontation with China? And regardless of what Guedes has claimed, will national interests or ideology prevail?

Finally, there are Brazil's relationships with the EU and Spain to consider. First, it should be noted that during the campaign Bolsonaro made practically no mention of either. Moreover, neither the EU nor Spain imply any essential points of conflict for Brazil or its future government agenda. From the European perspective, the greatest interest lies in the outcome of the negotiations for the Treaty of Association with MERCOSUR. The possible alliances that Bolsonaro might establish with xenophobic leaders or populist movements are also a cause for concern.

It is unlikely that there will be any major variations in the Spanish-Brazilian bilateral relationship. The Spanish Ambassador in Brasilia, Fernando García Casas, has already held an interview with the President-elect, a conversation that Bolsonaro himself described in very complimentary terms.

And if from the diplomatic perspective it is unlikely that there will be noticeable changes (unless there are serious moves against Brazilian democracy), they are even less likely from the business perspective. The pro-market climate promoted by Guedes is also favourable for Spanish companies.

Conclusions

In any case, and similarly to Trump's arrival at the White House, after an initial bewilderment and the shock of Bolsonaro's victory, both the governments and politicians of the region are adapting to the new scenario. Not for nothing is Brazil the biggest Latin American economy with which everyone wants to have good relations, beyond the fact that Brasilia has never been too keen to be a regional power.

Lula, for instance, aspired to have Brazil to compete in the major leagues, as shown by his promotion of the BRICS and the failed mediation attempt, alongside Turkey, in the Iranian conflict to reduce Tehran's commitment to building nuclear weapons. It remains to be seen what the aspirations of the Bolsonaro government might be in this regard. If the so-called 'strategic alliance' with Chile is further consolidated, it is possible that Brasilia will assume a more active role in the region.

MERCOSUR is a very special case. After the initial confusion generated by the words of Paulo Guedes, there is a growing consensus among the partners (Argentina, Paraguay and Uruguay) that the regional bloc will not dissolve, although it will be subject to deep revisions. Some such changes had already

been requested before Bolsonaro's victory, such as Uruguay's petition to be able to negotiate bilateral trade agreements.

With respect to other extra-regional actors, a closer relationship the US seems evident, although it remains to be seen how Brazil's large interests will position themselves. Too much proximity to Donald Trump could lead them to lose positions in other countries, regions and markets. And if the Arab countries provide a clear example,

the case of China is even more of a case in point. China's presence in Brazil increased considerably during the years of Lula and Rousseff: will Bolsonaro want such a presence furthered, or even maintained? Or, on the contrary, will he join the voices already beginning to speak of the need for greater containment of Chinese expansionism. Only once Bolsonaro begins to exercise power on 1 January 2019 will we be able to answer many of these questions.

Ciberejercicios Locked Shields

Sandra Bardón

Locked Shields es el ejercicio de ciberdefensa blue team-red team más grande y complejo del mundo, organizado por el Centro de Excelencia de Ciberdefensa de la OTAN (NATO Cooperative Cyber Defence Centre of Excellence, CCDCOE), con base en Tallin, Estonia.

Resumen

Locked Shields es un ejercicio de ciberdefensa que se realiza anualmente desde 2010. A lo largo de los años, el escenario, los retos técnicos y estratégicos y su número de participantes han ido incrementándose exponencialmente hasta convertirse en el ejercicio de ciberdefensa en tiempo real más grande y complejo de los que se celebran en el mundo.

El público objetivo del ejercicio son los *blue teams* nacionales: especialistas en ciberdefensa que juegan el papel de equipos de respuesta rápida de una nación ficticia, Berylia, y que tendrán que defenderse de los continuos ataques de una supuesta nación adversaria, Crimsonia. La defensa activa es el principal objetivo del

ejercicio, en el que los *blue teams* tienen que defenderse frente a posibles intrusiones y mantener operativas sus redes y servicios bajo una presión intensa y constante por los ataques recibidos de manera continuada. Esto incluye retos forenses y resolver y reportar incidentes, además de responder a los requisitos legales y estratégicos y atender a los medios de comunicación. En este sentido y con el fin de que el ejercicio sea lo más realista posible, Locked Shields se centra en tecnologías, redes y métodos de ataque completamente actualizados, acordes con la vanguardia y la evolución del mercado de las tecnologías.

Este ARI describe la organización, funcionamiento y utilidad de los ejercicios, especialmente del último año 2018.

Análisis

Locked Shields, como ciberejercicio principalmente técnico, ofrece una oportunidad única para experimentar, aprender y cooperar con naciones aliadas en el campo de las operaciones en ciberdefensa. De este modo, el ejercicio supone una gran oportunidad para todas las naciones que requieran adiestrarse en un entorno virtual y seguro, pero con retos reales y oponentes de todo el mundo.



El principal objetivo del ciberejercicio es poner a prueba la capacidad de los especialistas técnicos para prevenir, detectar, responder y reportar los continuos y complejos ciberataques recibidos.

El principal objetivo del ciberejercicio es poner a prueba la capacidad de los especialistas técnicos para prevenir, detectar, responder y reportar los continuos y complejos ciberataques recibidos. Pero, además, Locked Shields también ofrece la oportunidad de entrenar a personas con puestos de responsabilidad en el sector de la ciberdefensa, en la toma de decisiones en momentos de ciberconflicto, con la ayuda de asesores legales.

Locked Shields siempre ha estado organizado por el CCDCOE, el Centro de Excelencia de Ciberdefensa, acreditado por la OTAN (Organización del Tratado del Atlántico Norte, en inglés *North Atlantic Treaty Organization* o NATO), cuyas tres líneas de trabajo son la investigación, la educación y los ejercicios. Se trata de una organización internacional militar con base en Estonia que ofrece una visión de 360 grados sobre la ciberdefensa dividida en cuatro áreas principales de especialización: tecnología, estrategia, operaciones y legal.

Además de organizar Locked Shields, el CCDCOE también organiza Crossed Swords, otro ciberejercicio cuyo público objetivo

es el *red team*. Por otro lado, el centro ha desarrollado el *Tallinn Manual 2.0*, una guía muy útil para saber cómo aplica la ley internacional en sus ciberoperaciones. Otro de los grandes logros del centro es la Conferencia Internacional sobre Ciberconflicto (CyCon), en la que expertos en ciberdefensa de todo el mundo se reúnen en Tallin cada primavera. Este año se ha celebrado el décimo aniversario, “CyCon X: Maximising Effects”, del 30 de mayo al 1 de junio de 2018.

El CCDCOE está formado y financiado por 21 países miembros, que hasta la fecha son Alemania, Austria, Bélgica, Eslovaquia, España, Estonia, Finlandia, Francia, Grecia, Hungría, Italia, Letonia, Lituania, Países Bajos, Polonia, Portugal, Reino Unido, República Checa, Suecia, Turquía y Estados Unidos. Además, Australia, Japón y Noruega se unirán próximamente.

Los equipos que lo componen

Locked Shields está dividido en varios equipos para una correcta organización y división de roles: *blue team*, *green team*, *red team*, *white team* y *yellow team*.

Los *blue teams* son el público objetivo del ejercicio y están compuestos principalmente por especialistas en seguridad y tecnologías de la información. Como expertos en ciberdefensa, las tareas principales que deberán realizar en el contexto de Locked Shields son securizar toda la infraestructura virtual de la cual son responsables, defender todos sus sistemas y redes de los ataques del *red team*, mantener los servicios asegurando la disponibilidad, confidencialidad e integridad, reportar los incidentes detectados al *white team*, resolver los retos forenses presentes también en el escenario y ejercitar la interacción entre elementos técnicos y estratégicos, así como obtener información sobre el proceso de toma de decisiones.

Además, los *blue teams* pueden decidir si formar un equipo puramente nacional o unirse a otras naciones y participar de manera conjunta. En cualquiera de los casos, la cooperación y coordinación son imprescindibles en ejercicios como Locked Shields, ya que la cantidad de personas involucradas y de información en tiempo real que se maneja es tan elevada que, si estos dos parámetros no se encuentran completamente alineados, será muy complicada una buena participación.

El *green team* es el responsable de preparar toda la infraestructura técnica de Locked Shields. Todos los sistemas y redes son simulados en el Cyber Range del CCDCOE, por lo que, aunque se trata de un escenario lo más realista posible, ofrece la seguridad de que todas las acciones del ejercicio

se realizan en un entorno controlado. Esto permite un entrenamiento real, pero sin utilizar las redes y sistemas propios de las naciones participantes. Cabe destacar que, aunque todos los *blue teams* comparten la infraestructura principal, cada uno de ellos dispone de un escenario exactamente igual, pero independiente del resto de los *blue teams* participantes, de manera que se ofrecen entornos virtuales aislados para cada uno de ellos.

El *red team* es un equipo cuya misión principal consiste en reconocer, atacar, comprometer y degradar el funcionamiento de los sistemas de todos los *blue teams*. Los integrantes del *red team* son profesionales con amplios conocimientos y experiencia práctica en pruebas de penetración (*pentesting*) sobre aplicaciones web, redes, sistemas y *exploiting*. Todo el *red team* tiene que estar completamente actualizado en cuanto a técnicas y métodos, ya que cada año la complejidad de los sistemas y la destreza de los integrantes de los *blue teams* es mayor. Uno de los mayores retos para el *red team* es intentar actuar como si fuera uno solo para asegurar la equidad en las campañas de ataque contra todos los *blue teams*. En realidad, el *red team* es un gran equipo internacional dividido en varios subequipos a los que se asignan distintas competencias para poder completar todos los objetivos de adiestramiento previamente planificados.

El otro gran reto al que se enfrenta el *red team* es la continua adaptación y cambio de estrategia de las víctimas potenciales,



La capacidad de adaptación, imaginación, trabajo en equipo y coordinación resulta clave para que las campañas de ataque tengan efecto en el contexto de Locked Shields.

puesto que cada *blue team* es distinto (personal asignado, nivel de instrucción y adiestramiento previo) y la planificación y ejecución defensiva de cada uno de los *blue teams* es completamente diferente. Por tanto, el *red team* debe ser capaz de cambiar de contexto rápidamente, así como evadir *firewalls* y antivirus, ofuscar código, inyectar *malware*, escalar privilegios en los sistemas y permanecer en los sistemas de las víctimas el mayor tiempo posible. La dirección del *red team* exige a los integrantes del equipo reportar el resultado de todos los ataques exitosos, por lo que deben aportar pruebas de su consecución. De ahí que resulte tan importante la exfiltración de información de todos los sistemas comprometidos. La capacidad de adaptación, imaginación, trabajo en equipo y coordinación resulta clave para que las campañas de ataque tengan efecto en el contexto de Locked Shields.

El *white team* es el responsable de controlar el ejercicio, para lo que establece un conjunto de reglas de juego, decide cómo y en qué fases el *red team* lleva a cabo las campañas de ataque, evalúa el progreso del ejercicio y asigna la puntuación con

base en multitud de factores. Además, es el responsable de simular el comportamiento de usuarios normales en los sistemas virtualizados defendidos por los *blue teams*. Finalmente, asume el papel de los medios de comunicación interrogando al responsable de comunicación pública de cada *blue team* sobre los incidentes ocurridos y si se debería alertar a la población de las posibles consecuencias cibernéticas de los ataques recibidos. El *white team* dispone de la visión global de todo el ejercicio y su estado en todo momento, de tal manera que la toma de las decisiones que afectarán a todos los equipos en todos los niveles se pueda realizar con toda la información.

Por último, el *yellow team* es el responsable de proporcionar al resto de los equipos la conciencia situacional (*situational awareness*), tan importante en ejercicios de gran escala como Locked Shields, así como en la vida real.

El ejercicio se ejecuta parcialmente en remoto, es decir, los *blue teams* participan desde sus respectivas naciones conectándose a través de una VPN (*Virtual Private Network*) a la plataforma donde

se ejecuta el escenario, mientras que los equipos *green team*, *red team*, *white team* y *yellow team* están presentes en la ejecución del Locked Shields en Tallin, Estonia.

Por otro lado, el sistema de puntuación está considerado una de las partes más importantes del ejercicio, ya que proporciona muchísima información en todos los aspectos. Además, es un sistema en el que los *blue teams* pueden comparar la eficacia de sus esfuerzos defensivos, lo cual permite una sana competitividad entre los diferentes *blue teams* participantes. Incluso el *red team* observa la puntuación para comprobar si los ataques han restado puntos a los *blue teams* atacados con éxito. Si bien una parte de la puntuación se contabiliza de manera automatizada, especialmente la relativa a la disponibilidad de los servicios al estar monitorizados de manera continua toda la infraestructura, redes, sistemas y servicios, otra parte de la puntuación se revisa manualmente basándose en lo reportado por el *red team*, además del análisis del *yellow team* y las decisiones del *white team* con base en las reglas definidas del ejercicio.

Paralelamente al ejercicio técnico, se realizan también ejercicios en los campos legal, estratégico y de análisis forense. Estos ejercicios están completamente vinculados al escenario principal y al progreso técnico de los *blue teams*. El objetivo de la parte estratégica en Locked Shields es practicar y evaluar la toma de decisiones por parte del personal directivo responsable ante una eventual situación de crisis. La toma de decisiones efectiva en el ámbito estratégico

requiere la comprensión de los marcos nacionales, los procedimientos y las posibles interdependencias entre las naciones aliadas para poder adoptar la postura estratégica más adecuada y deseable para la nación afectada y sus aliados. Además, esta parte del ejercicio permite tomar conciencia de los resultados en la toma de decisiones estratégicas al poderse comprobar el impacto que se produciría en caso de crisis en materia de ciberdefensa. En cuanto a la parte legal, los expertos en la materia brindan asesoramiento legal en asuntos de ciberseguridad, incluyendo las operaciones y la gestión de riesgos legales relacionados principalmente con el derecho internacional general y la ley de responsabilidad estatal. Locked Shields 18

La semana del 23 de abril de 2018 se celebró Locked Shields 18, en el que participaron casi 30 países divididos en 22 equipos, incluido un equipo propio de la OTAN. Este año el ejercicio ha destacado la creciente necesidad de mejorar la comunicación entre los expertos de diferentes áreas en el mundo de la ciberdefensa y los responsables de la toma de decisiones.

Esta edición ha sido la segunda en la que se ha integrado un ejercicio estratégico con un ejercicio técnico, lo que ha permitido a las distintas naciones participantes practicar toda la cadena de mando en caso de ocurrir un incidente grave, desde el plano táctico al estratégico, con la participación además de capacidades tanto civiles como militares. Si bien el objetivo del ejercicio técnico es



Esta edición ha sido la segunda en la que se ha integrado un ejercicio estratégico con un ejercicio técnico, lo que ha permitido a las distintas naciones participantes practicar toda la cadena de mando en caso de ocurrir un incidente grave.

mantener la operatividad de los diferentes sistemas simulados bajo una intensa presión ofensiva, la ejecución de la parte estratégica sirve para comprender el posible impacto de las decisiones tomadas.

El escenario se desarrolla en una nación ficticia llamada Berylia que ha experimentado una degradación en la seguridad de sus sistemas y donde además una serie de acontecimientos hostiles coinciden con varios ciberataques coordinados contra un importante proveedor de servicios de internet y una base aérea militar. Cada *blue team* ha tenido su propia Berylia y ha sido responsable de defenderse de manera activa de los ataques sufridos por el *red team*, que simulaba las acciones ejecutadas por los agentes de la nación adversaria, Crimsonia. El *red team* atacó toda la infraestructura virtualizada de cada uno de los *blue teams* participantes, incluidas las infraestructuras críticas de Berylia.

Cabe destacar que este año el diseño del escenario asignado a cada *blue team* incluía

una subestación de red eléctrica que fue objeto del ataque de los integrantes del *red team*, con lo que llegaron a interrumpir el suministro de corriente eléctrica a calles, hospitales y otros servicios críticos de Berylia. También se desarrolló, en exclusiva para el ejercicio, una red 4G que el *red team* tenía que atacar para intentar dejar temporalmente sin servicio los terminales móviles de los *blue teams*, de tal manera que en el mundo real ni siquiera podrían haber realizado llamadas de emergencia en caso de ocurrir algún incidente grave en Berylia.

En continuidad con otros años, los *blue teams* también tenían que securizar y defender sus drones ante posibles ataques y toma de control por parte del *red team*. Y, como máxima novedad este año, Locked Shields 18 ha contado con *smart cities*, una para cada *blue team*, que simulaban la estación de purificación de aguas de Berylia, contra la que el *red team* se encargó de realizar ataques para conseguir llenar de químicos los tanques de agua y envenenar así a los ciudadanos de la nación. Gracias



El ejercicio ha estado compuesto aproximadamente por 4.000 sistemas virtuales y se han realizado 2.500 ataques sobre ellos.

a todos estos sistemas de control industrial, el realismo y la complejidad del ejercicio resultaron muy próximos al mundo real, lo que ofreció una gran oportunidad a todas las naciones de adiestrarse con sistemas habituales dentro de una organización. Además, permitió adiestrarse con sistemas de infraestructuras críticas habitualmente presentes en ciudades occidentales o despliegues militares en zonas de operaciones, sistemas de vital importancia a la hora de garantizar la seguridad ya no solo de la información, sino también de las personas.

El ejercicio ha estado compuesto aproximadamente por 4.000 sistemas virtuales y se han realizado 2.500 ataques sobre ellos. Cada *blue team* tenía que mantener operativos los servicios de más de 150 sistemas complejos de tecnologías de la información (TI), además de informar sobre incidentes, tomar decisiones estratégicas y resolver desafíos relacionados con la comunicación externa, el campo legal y la atención a la prensa. El escenario de este año enfatizaba la creciente necesidad de mejorar el diálogo entre los expertos en el

plano técnico y los responsables de la toma de decisiones, tanto civiles como militares. En esta edición, el *blue team* que finalmente obtuvo más puntos fue el equipo que representaba a la OTAN, que por primera vez participaba con representantes de diferentes agencias internas de la organización. Este equipo, de hecho, destacó por el elevado nivel demostrado en todas las categorías del ejercicio.

La dirección y ejecución del Locked Shields 18 la ha llevado a cabo el CCDCOE en cooperación con las Fuerzas Armadas de Estonia y de Finlandia, la Universidad de Defensa de Suecia, el Ejército de Gran Bretaña, el Mando Europeo de los Estados Unidos, el Instituto de Investigación de Seguridad Nacional de la República de Corea y la Universidad Técnica de Tallin. Además, diferentes empresas han colaborado tanto en el desarrollo como en la ejecución de Locked Shields 18: Siemens AG, Ericsson, Bittium, Goodmill, Threod Systems, Cyber Test Systems, Clarified Security, Iptron, Byteline, BHC Laboratory, openvpn.net, GuardTime y otras muchas.

Hoja de ruta y conclusiones

Locked Shields es un ciberejercicio anual que ofrece una oportunidad única para que los expertos en ciberdefensa de distintos países practiquen la protección de los sistemas de TI y de las infraestructuras críticas en un escenario simulado bajo la presión intensa y constante de un gran ciberataque.

En realidad, una de las grandes presiones del ejercicio y que supone un gran hándicap para los participantes es la limitación temporal. Los equipos que llevan una correcta gestión del tiempo se encuentran en una posición de ventaja, ya que pueden establecer una estrategia adecuada y estar preparados ante posibles ataques futuros.

No obstante, al tratarse de un ejercicio en tiempo real, los cambios suceden continuamente, por lo que no debe descuidarse la capacidad de respuesta. Esto requiere, por parte de los *blue teams* participantes, de un análisis exhaustivo de la situación y la toma de decisiones adecuadas en tiempo y forma, además del establecimiento de una estrategia que seguir teniendo en cuenta todas las situaciones posibles. Es decir, deben ser capaces de controlar el ritmo y el tiempo y tener en cuenta que “el *red team* nunca para...”.

Cada año la parte correspondiente al ejercicio técnico es completamente nueva, por lo que los participantes de varias ediciones nunca se encuentran en ventaja con respecto a los equipos que se unen por primera vez a participar, de modo que

ninguno de ellos conoce con antelación los sistemas que hay que defender. Además, cada año se busca que la complejidad técnica sea mayor y que el número de sistemas que defender también aumente, por lo que... ¿qué nos encontraremos en Locked Shields 19?

Personalmente, con la experiencia acumulada tras años de participación tanto en la ejecución como en la preparación de diferentes ejercicios a nivel nacional e internacional, he de decir que ninguno de ellos cubre tantos aspectos y de una manera tan compleja como Locked Shields. La preparación es dura, complicada, siempre intentando mejorar y complicar aún más el escenario con respecto a la edición anterior, pero lo mejor viene durante la ejecución.

Hay multitud de equipos que llevan meses preparándose para ese momento, nervios y ganas de empezar para ver qué sucede y cuál es su verdadero nivel... Eso es lo que se vive desde cada país, pero en Tallin, en realidad, los equipos lo vivimos de la misma manera. Son días de máximo estrés en los que intervienen multitud de especialistas. Para ofrecer una idea de la magnitud del personal implicado, este año más de 1.000 personas nos coordinamos para ejecutar el ciberejercicio con éxito.

No obstante, a la hora de la verdad, el *red team* tiene que cambiar continuamente de estrategia para adaptarse a los participantes y así volver a comprometer sistemas defendidos por los *blue teams* o continuar con la campaña de ataque.

Mientras tanto, se recibe a representantes de multitud de medios de comunicación de diferentes países y personalidades a las que se muestra en tiempo real lo que está ocurriendo en el ejercicio. Locked Shields es una rueda que nunca para...

Y la sensación, una vez que todo ha terminado, es de una gran satisfacción, una sensación compartida por todos, incluidos los equipos participantes, que ven cómo el esfuerzo de varios meses se ve recompensado. Siempre se ha dicho que lo importante es participar, pero en

Locked Shields es una realidad, ya que, independientemente de la posición en las puntuaciones finales, todos aprendemos algo nuevo. Algo nuevo que debemos aplicar sobre los sistemas reales; ese es el objetivo más importante del ejercicio. Ese incentivo es lo que lleva a que cada año más naciones quieran unirse y participar en Locked Shields.

Ya queda poco tiempo para comenzar a preparar la siguiente edición... ¿Qué tendremos entre manos para Locked Shields 19? Lo veremos en abril del año que viene.

Yihadismo y prisiones: un análisis del caso español

Fernando Reinales, Carola García-Calvo y Álvaro Vicente

En las prisiones españolas ha habido y hay radicalización yihadista. Sin embargo, su relevancia es menor que en otros ámbitos. Los centros penitenciarios de nuestro país también han sido utilizados como espacios para la articulación de grupos yihadistas. Por otra parte, la experiencia de encarcelamiento en dichos establecimientos no ha impedido ni impide un porcentaje significativo de reincidencia en actividades yihadistas.

Resumen

La importancia de los centros penitenciarios como ámbito de radicalización yihadista, en el caso español, es más limitada que respecto a otros ámbitos en que determinados individuos llegan a interiorizar una visión fundamentalista y belicosa del credo islámico. Pero también han servido, ocasionalmente, como espacio para la articulación de grupos yihadistas e incluso para la ideación o planificación de algún atentado dentro del propio territorio español.

Sin embargo, la evidencia empírica sugiere que existe un significativo, si bien al mismo tiempo persistente, grado de reincidencia en actividades yihadistas dentro y fuera de las prisiones. Esto es algo de especial interés considerando, por una parte, el constatable impacto aglutinador a la vez que operativo atribuible a los yihadistas reincidentes y, por otra, el inusual flujo de yihadistas excarcelados que se espera en España a lo largo de la próxima década. En este contexto, las prisiones deben ser cada vez más ámbitos de desradicalización y reintegración social de quienes entraron en las mismas adheridos a las actitudes y creencias de un salafismo violento o las adquirieron durante su internamiento en centros penitenciarios.

Análisis

Los centros penitenciarios son, tanto en el mundo occidental del que forma parte España como fuera del mismo, ámbitos en los que montos más o menos considerables de reclusos han adoptado y adoptan, en mayor o menor grado, la ideología del salafismo yihadista. El encarcelamiento es unas veces suficiente para completar



Las prisiones se encuentran entre los ámbitos donde ocurren procesos de radicalización yihadista conducentes a la implicación en actividades terroristas.

el proceso de radicalización yihadista y otras es parte de un itinerario que discurre, antes o después de la prisión, en ámbitos y entornos diferentes que se combinan. Estimar la relevancia de los procesos de radicalización yihadista en los centros penitenciarios españoles es el primer objetivo de este análisis. Ahora bien, las prisiones son igualmente espacios donde pueden articularse grupos yihadistas. Así, nuestro segundo objetivo es el de atender a esta faceta de la relación entre yihadismo y prisiones en España. En tercer y último lugar, prestaremos atención al impacto que el encarcelamiento tiene sobre la eventual reincidencia en actividades yihadistas de quienes entraron en prisión ya radicalizados o se radicalizaron durante su estancia en uno o más centros penitenciarios.

Para la elaboración de este análisis hemos recurrido, por una parte, al tratamiento cuantitativo y cualitativo de información sobre el tema relativa a la totalidad de individuos condenados y muertos, como consecuencia de su implicación en actividades relacionadas con el terrorismo yihadista, a lo largo del período de tiempo transcurrido entre la penetración del

yihadismo global en España a mediados los años 90 del pasado siglo y octubre de 2018. Esa información ha sido recopilada y sistematizada a partir de sumarios y otros documentos judiciales legalmente accesibles, así como a las vistas orales celebradas en la Audiencia Nacional, además de informes policiales y notas de prensa del Ministerio del Interior. Ocasionalmente se ha recurrido también a entrevistas con expertos policiales y, en menor medida, a fuentes de prensa. Así, pues, sobre la base de dicha evidencia, ¿en qué medida han sido y son las prisiones españolas un ámbito de radicalización yihadista? ¿Es posible que dentro de estos centros penitenciarios se hayan articulado grupos yihadistas? ¿Qué cabe aducir sobre la reincidencia de yihadistas radicalizados con experiencia en prisión?

Centros penitenciarios como ámbito de radicalización yihadista

Las prisiones se encuentran entre los ámbitos donde ocurren procesos de radicalización yihadista conducentes a la implicación en actividades terroristas. Los centros penitenciarios son espacios de privación de libertad, cerrados al exterior,



Nuestra evidencia empírica, para el caso español, corrobora que efectivamente las cárceles han constituido y constituyen un ámbito de radicalización yihadista.

muy vigilados y con estrictas normas de funcionamiento. No es infrecuente que, cuando alguien es encarcelado, se vea afectado por desequilibrios emocionales y problemas físicos, así como por crisis existenciales y de identidad que llevan a cuestionamientos personales más profundos. Esta situación puede hacerlo susceptible a la búsqueda de nuevas fuentes de sentido y a la influencia de relaciones personales en las que encuentre maneras para adaptarse a la vida en reclusión, pero también al influjo de la propaganda yihadista y en particular de agentes de radicalización con quienes pueda entrar en contacto dentro de las prisiones.¹ Además, en estos establecimientos coinciden delincuentes y terroristas propiamente dichos, lo que crea oportunidades de interacción entre ellos.²

Nuestra evidencia empírica, para el caso español, corrobora que efectivamente las cárceles han constituido y constituyen un ámbito de radicalización yihadista. El

10,5% de los yihadistas condenados o muertos en España desde 1996 –año en que el primer yihadista fue condenado en nuestro país por delitos de terrorismo– hasta octubre de 2018, que se radicalizaron total o parcialmente dentro del territorio nacional, adoptaron la ideología del salafismo yihadista mientras se encontraban reclusos en centros penitenciarios (véase la Figura 1). El registro es significativo, pero corresponde a sólo uno de cada 10 casos. Las prisiones como ámbito de radicalización no alcanzan, pues, la relevancia que a lo largo del mismo período de tiempo adquieren otros espacios como los domicilios privados –el 53,9%–, los lugares de culto –38,8%–, los locales comerciales –30,3%– o los espacios al aire libre –29,6%– entre los entornos de radicalización *offline*. Queda igualmente muy por debajo de los ámbitos de radicalización *online* –el 52%–, que a menudo se combinan con otros *offline* como, por otra parte, estos últimos entre sí.

1 Elizabeth Mulcahy, Shannon Merrington y Peter Bell (2013), "The radicalisation of prison inmates: exploring recruitment, religion and prisoner vulnerability", *Journal of Human Security*, vol. 9, nº 1, p. 7.

2 Rajan Basra, Peter R. Neumann y Claudia Brunner (2016), "Criminal Pasts, Terrorist Futures: European Jihadists and the New Crime-Terror Nexus", The International Centre for the Study of Radicalisation and Political Violence (ICSR), Londres, <https://icsr.info/wp-content/uploads/2016/10/ICSR-Report-Criminal-Pasts-Terrorist-Futures-European-Jihadists-and-the-New-Crime-Terror-Nexus.pdf>, pp. 29-32.

Figura 1. Yihadistas condenados o muertos en España entre 1996 y octubre de 2018, que se radicalizaron total o parcialmente en el territorio nacional, según distintos ámbitos de radicalización, para distintos periodos de detención o fallecimiento (frecuencias y %)

Ámbitos de radicalización	1995-2003		2004-2011		2012-octubre 2018		Total	
	Frecuencia	%	Frecuencia	%	Frecuencia	%	Frecuencia	%
Domicilios privados	20	100,0	18	56,2	43	43,0	81	53,3
Lugares de culto	10	50,0	14	43,7	35	35,0	59	38,8
Locales comerciales	7	35,0	12	37,5	27	27,0	46	30,3
Escenarios al aire libre	11	55,0	6	18,5	28	28,0	45	29,6
Centros penitenciarios	–	–	9	28,1	7	7,0	16	10,5
Lugares de trabajo	7	35,0	4	12,5	–	–	11	7,2
Entorno <i>online</i>	–	–	–	–	79	79,0	79	52,0
Total		(20)		(32)		(100)		(152)
<i>Casos sin dato</i>		0		6		14		20

Fuente: elaboración propia.

Las prisiones no aparecían entre los ámbitos de radicalización de los individuos que, condenados en España por actividades relacionadas con el terrorismo yihadista y radicalizados total o parcialmente en nuestro país, fueron detenidos entre 1995 y 2003. Ello no significa que no se dieran ya procesos de radicalización yihadista en los centros penitenciarios españoles durante ese primer período, en especial tras el internamiento de los detenidos

como resultado de las operaciones policiales que en 1997 y noviembre de 2001 dismantelaron, respectivamente, una célula del GIA (Grupo Islámico Armado) argelino y la célula que al-Qaeda había fundado en España a mediados de la década de los 90 del pasado siglo. Los efectos que la presencia en prisiones españolas de reclusos yihadistas tuvo sobre la radicalización de otros reclusos se observan a partir de 2004, cuando se incrementó



Es a partir de las detenciones o las muertes registradas desde este último año, cuando queda de manifiesto la relevancia que habían ido adquiriendo las prisiones como ámbitos de radicalización yihadista.

notablemente la cifra como consecuencia de las numerosas detenciones posteriores a los atentados del 11-M.³

Es, pues, a partir de las detenciones o las muertes –que corresponden a los siete integrantes de la red del 11-M que llevaron colectivamente a cabo un acto de terrorismo suicida en Leganés el 3 de abril de 2004– registradas desde este último año, cuando queda de manifiesto la relevancia que habían ido adquiriendo las prisiones como ámbitos de radicalización yihadista. Hasta un 28,1% de los detenidos o fallecidos de 2004 a 2011 se radicalizó, al menos durante parte de su proceso de adoctrinamiento en el salafismo yihadista, en centros penitenciarios. Este porcentaje, que contrasta marcadamente con la ausencia de casos durante el período anterior y que se reducirá a una cuarta parte en el período siguiente, obedece en buena medida al número de individuos, de los que

contabilizamos únicamente nueve, sobre cuya radicalización se tuvo constancia tras la desarticulación en 2004 de una importante a la vez que extendida red de radicalización y captación yihadista en prisiones.⁴

Incluso para ese último período, los porcentajes referidos a otros ámbitos de radicalización, como domicilios particulares, lugares de culto o locales comerciales, son considerablemente mayores que el relativo a centros penitenciarios. Por otra parte, entre los condenados o muertos como consecuencia de actividades relacionadas con el terrorismo yihadista que se radicalizaron total o parcialmente en España y que fueron detenidos o murieron en el período siguiente, es decir, desde 2012 hasta octubre de 2018, el porcentaje de los radicalizados en prisión se reduce a una cuarta parte del correspondiente a los ocho años precedentes y no supera el 7% del total, aunque se trata únicamente de dos

3 Huberto M. Trujillo, Javier Jordán, José A. Gutiérrez y Joaquín González Cabrera (2009), "Radicalization in prisons? Field research in 25 Spanish prisons", *Terrorism and Political Violence*, vol. 21, n° 4, p. 560.

4 Audiencia Nacional, Juzgado Central de Instrucción núm. 5, *Sumario 26/2004*. Audiencia Nacional, Sala de lo Penal, Sección Tercera, *Sentencia 6/2008*. Tribunal Supremo, Sala de lo Penal, *Segunda Sentencia 618/2008*. El hecho de que hasta entonces hubiese presos yihadistas concentrados y no aislados entre sí ni respecto a otros presos comunes, musulmanes o no, favoreció un foco de radicalización yihadista en el centro penitenciario de Topas, en la provincia de Salamanca, que se extendió a otras prisiones españolas. Véase Trujillo *et al.* (2009), *op. cit.*

individuos menos que en el período anterior. Una vez más, domicilios particulares, lugares de culto o locales comerciales, al igual que –durante este último período– de nuevo los espacios al aire libre y, como novedad, los ámbitos *online*, que irrumpen con elevados porcentajes, superan con creces en relevancia a la radicalización en los centros penitenciarios.

Si, a fin de ahondar algo más en nuestra aproximación, consideramos la totalidad de yihadistas detenidos –no necesariamente condenados aunque, a 31 de octubre de 2018, cinco de cada 10 de los aprehendidos entre 2013 y 2017 habían sido ya juzgados y sólo el 4,4% de estos absueltos– o también

muerdos –en este supuesto se incluyen ocho miembros de la célula de Ripoll, responsable de los atentados de agosto de 2017 en Barcelona y Cambrils⁵ entre 2013 y octubre de 2018, el porcentaje de individuos radicalizados en centros penitenciarios supondría el 10,1% del total (véase la Figura 2). Este valor sigue, pese a todo y teniendo en cuenta el notable número de casos acerca de los cuales no existe aún información contrastada, quedando muy por debajo de los porcentajes obtenidos para los cuatro ámbitos ya mencionados correspondientes a entornos *offline* de radicalización y de los entornos *online* de radicalización.

Figura 2. Yihadistas detenidos o muertos en España entre 2013 y octubre de 2018 según distintos ámbitos de radicalización (frecuencias y %)

Entornos de radicalización	Detenidos o muertos	
	Frecuencias	%
Domicilios privados	55	39,6
Lugares de culto	43	30,9
Locales comerciales	33	23,7
Aire libre	41	29,5
Lugar de trabajo	0	–
Prisión	14	10,1
Entornos <i>online</i>	128	92,1
Total	(139)	(139)
Casos sin dato	126	126

Fuente: elaboración propia.

5 Fernando Reinares y Carola García-Calvo (2018a), "Un análisis de los atentados terroristas en Barcelona y Cambrils", ARI 12/2018, Real Instituto Elcano, Madrid, http://www.realinstitutoelcano.org/wps/portal/rielcano_es/contenido?WCM_GLOBAL_CONTEXT=/elcano/elcano_es/zonas_es/ari12-2018-reinares-garciacalvo-analisis-atentados-terroristas-barcelona-cambrils.

En general, los individuos radicalizados en prisión en España comparten las características sociodemográficas del conjunto de los yihadistas detenidos, condenados o muertos en nuestro país, al margen del ámbito específico o combinación de ámbitos en que se radicalizasen.⁶ Sin embargo, difieren algo en lo que atañe a las variables del sexo y la edad. En primer lugar, todos los individuos a quienes nos estamos refiriendo son hombres. Aunque las mujeres suponen el 6,5% del total de condenados o muertos por actividades yihadistas en España entre 2004 y octubre de 2018, ninguna de ellas se radicalizó en prisión. La primera mujer condenada por actividades relacionadas con el terrorismo yihadista en España fue detenida y encarcelada en España en 2015. En segundo lugar, los yihadistas condenados o muertos entre 2004 y octubre de 2018 que se radicalizaron total o parcialmente dentro de España y además en prisión comenzaron este proceso a una edad media de 28,7 años, cuatro años por encima de la edad media a la que iniciaron su radicalización el conjunto de yihadistas condenados y muertos en ese mismo período, cualesquiera que fuesen sus ámbitos de radicalización.

En el contexto de las crisis personales a que suele abocar el encarcelamiento, no es infrecuente que el preso busque sentido en la religión y lo haga en relación

con la voluntad de redimir una vida de transgresiones, percibidas como pecado de acuerdo con el entendimiento de lo sagrado en su cultura de origen, y la voluntad de iniciar una nueva existencia.⁷ En relación con los procesos de radicalización yihadista, la religión de referencia es el islam, pero pueden darse procesos de conversión en reclusos con antecedentes culturales o familiares de otras tradiciones religiosas, que deriven en radicalización yihadista si se dan condiciones favorables para ello, en especial de exposición a propaganda yihadista o interacción con otros individuos radicalizados o con algún agente de radicalización. O puede ocurrir que se vuelva a la religión, caso de reclusos con ascendencia musulmana, para de ahí evolucionar hacia actitudes y creencias yihadistas si se dan condiciones favorables similares a las apenas enunciadas.

Cabe que conversión o reversión religiosas vengan de la mano de individuos ya radicalizados en el salafismo yihadista que, detectando y aprovechando la debilidad y apertura cognitiva de un determinado recluso vulnerable, se ganen su confianza y lo atraigan hacia una visión excluyente y violenta del credo islámico. Este fue el caso Lahcen Ikassrien, marroquí que fue condenado por primera vez en España, por delitos relacionados con el terrorismo yihadista, en 2016, pese a que su

6 Sobre dichas características sociodemográficas, con especial atención al país de nacionalidad y el ascendiente migratorio, véase Fernando Reinares y Carola García-Calvo (2018b), "Marroquíes y segundas generaciones entre los yihadistas en España", ARI 61/2018, Real Instituto Elcano, Madrid, http://www.realinstitutoelcano.org/wps/portal/rielcano_es/contenido?WCM_GLOBAL_CONTEXT=/elcano/elcano_es/zonas_es/ari61-2018-reinares-garciacalvo-marroquies-segundas-generaciones

7 Mulcahy *et al.* (2013), *op. cit.*, pp. 6-7; y Basra *et al.* (2016), *op. cit.*, pp. 29-32.

implicación en actividades yihadistas se remonta al menos al año 2000⁸ Ikassrien inició su radicalización en un centro penitenciario español, tras una condena a cuatro años de prisión por tráfico de drogas, poco antes de este último año. En un diario personal que mantuvo en el tiempo durante el cual estuvo privado de libertad, anotó, entre otras cosas, lo siguiente sobre su experiencia de encarcelamiento:

“Gracias a Dios ha sido un motivo para cambiar el cauce de mi vida, me arrepentí y decidí encaminar mi vida hacia Alah gracias a la amistad con unos hermanos. La cárcel fue mi escuela, donde aprendí mucho [...]. Cuando salí decidí no volver a la situación anterior a la prisión, la desviación y los pecados que me llevaron a la cárcel. Decidí cambiar de ambiente y de lugar y busqué un país donde vivir en el islam y en una sociedad islámica. Y solo encontré Afganistán como refugio y me encomendé a Alah”.⁹

Prisiones como ámbito en el cual se articulan grupos yihadistas

En España, como en cualquier otro país en cuyos centros penitenciarios se acumule un significativo número de internos yihadistas, estos pueden tratar de sortear las eventuales restricciones que regulan sus vidas en prisión para interactuar entre sí, articularse con el fin de cohesionarse entre ellos y proporcionarse apoyo mutuo. También para promover conjuntamente la radicalización

violenta de otros reclusos e incluso contactar con extremistas de su misma orientación ideológica situados fuera de las prisiones. Que los yihadistas encarcelados consigan o no configurarse como grupo dentro de una o varias penitenciarias depende, en el caso español como en otros análogos, del modo en que puedan explotar en beneficio propio las facilidades que encuentren dentro de los centros penitenciarios. Es decir, del modo en que tengan la habilidad de relacionarse unos con otros eludiendo los estreñimientos impuestos por las medidas de tratamiento y vigilancia inherentes a los establecimientos en que se hayan confinados. Su concentración penitenciaria ofrece más oportunidades para dicha articulación, salvo que se obstaculice o impida la comunicación entre ellos, lo cual es tanto más difícil cuanto mayor sea el número de los mismos. Pero estos pueden llegar a sortear esos obstáculos incluso en condiciones de dispersión y aislamiento.

Desde que a mediados de la década de los 90 del pasado siglo se introdujo en España el yihadismo global se han conocido dos ejemplos especialmente relevantes de la manera en que reclusos alineados con ese movimiento consiguieron articularse como grupo, pese a estar en prisión. Entre 2000 y 2002, por ejemplo, se configuró en el centro penitenciario de Topas, en la provincia de Salamanca, un grupo de reclusos simpatizantes de organizaciones como sobre todo al-Qaeda. Su promotor

8 Audiencia Nacional, Sala de lo Penal, Sección Primera, *Sentencia 25/2016*; véase, asimismo, Fernando Reinares (2014), *¡Matadlos! Quién estuvo detrás del 11-M y por qué se atentó en España*, Galaxia Gutenberg, Madrid, pp. 42 y 169.

9 Audiencia Nacional, Juzgado Central de Instrucción núm. 5, Sumario 5/2014, folios 5681-5703.



Los integrantes del grupo que eran trasladados a otros centros penitenciarios mantenían entre sí la relación por medio de cartas y trataban de extender su influencia a más prisiones españolas.

fue Abderrahmane Tahiri, más conocido por el sobrenombre de Mohamed Achraf, un interno marroquí que ingresó en esa prisión con 26 años de edad como delincuente común, pero habiendo hecho ya suyas –es probable que durante el tiempo que llevaba encarcelado desde 1999, aunque quizá con anterioridad– las actitudes y creencias del salafismo más violento.¹⁰

Tahiri permaneció en Topas dos años y durante ese tiempo adoctrinó en su misma ideología a no menos de una decena de presos, básicamente marroquíes y argelinos, privados de libertad por actividades de pequeña criminalidad y que en aquellos momentos tenían entre 22 y 38 años de edad.¹¹ Para ello aprovechó una serie de facilidades que encontró dentro del establecimiento. Para mejor ejercer como agente de radicalización consiguió, por ejemplo, que la dirección del mismo pusiese a su disposición un recinto de uso

polideportivo, donde dirigió rezos colectivos de internos musulmanes, pero a quienes transmitía a la vez un entendimiento rigorista y belicoso del islam.¹² Además, tuvo ocasión de complementar estas reuniones, en el propio centro penitenciario, con otros encuentros de proselitismo más restringidos.

Los integrantes del grupo que eran trasladados a otros centros penitenciarios mantenían entre sí la relación por medio de cartas y trataban de extender su influencia a más prisiones españolas, como ocurrió, entre otras, en la de A Lama, en la provincia de Pontevedra, y en la de Martutene, en la de Guipúzcoa, en uno y otro caso tras la llegada de alguno de ellos.¹³ Incluso después de que, en junio de 2002, el propio Tahiri fuese trasladado a la prisión de Palma de Mallorca, donde terminó de cumplir condena a finales de este mismo año, sus seguidores en Topas captaron algún nuevo adepto.¹⁴ Para entonces, el grupo instituido y

¹⁰ Audiencia Nacional, Sala de lo Penal, Sección Tercera, *Sentencia 6/2008*, pp. 24-25.

¹¹ *Sentencia 6/2008*, p. 26.

¹² *Sentencia 6/2008*, pp. 26, 32-33, 36, 42, 44, 45, 48-49.

¹³ *Sentencia 6/2008*, p. 124.

¹⁴ *Sentencia 6/2008*, p. 146.

dinamizado por Tahiri estaba ya en contacto, a través de quienes eran sus integrantes más destacados, con otros yihadistas que se encontraban presos tanto dentro como asimismo fuera de España.

En España se comunicaban, igualmente por medio de correspondencia escrita, con yihadistas argelinos presos por haber pertenecido a la ya aludida célula del GIA.¹⁵ Tahiri mismo se carteaba con quien había sido uno de los dos dirigentes de dicha célula, como también lo hacía con al menos un miembro de la célula de al-Qaeda asimismo mencionada anteriormente, así como con un yihadista residente en Melilla que sería detenido en 2014 por captar a jóvenes musulmanes que después enviaba como combatientes terroristas extranjeros a Siria.¹⁶ Fuera de España, Tahiri lo hacía con terroristas presos en EEUU por su participación, en 1993, en el primer atentado yihadista que se llevó a cabo en las Torres Gemelas de Nueva York.¹⁷

Además de radicalizar reclusos, articularlos en un grupo y establecer relaciones con otros yihadistas, en prisión es donde Tahiri concibió, antes del 11-S y faltando aún tres años para el 11-M, la ejecución de un importante atentado en España. Para llevarlo a cabo contaba con la implicación

de sus seguidores, cuando estuviesen excarcelados. Esto es algo de lo que quedó constancia, entre otros documentos, en una carta que en marzo de 2001 envió desde el centro penitenciario de Madrid III –al cual había sido trasladado entre enero y abril de ese año– a uno de ellos que era de su especial confianza, el argelino Saif Afif, quien permanecía en el de Topas y, ausente temporalmente Tahiri, se ocupaba de mantener su grupo.¹⁸ En dicha misiva se da cuenta de cuáles eran sus intenciones y las de sus acólitos, entre quienes incluye al propio destinatario, una vez que pudieran reunirse fuera de prisión:

“Te anuncio una buena nueva, he formado un grupo en el cual están todos los hermanos de los que te había hablado, son como mis hermanos y los conozco bien, están preparados para morir en el nombre de Alá en cualquier instante, espérate sólo que salgan pronto si Alá quiere para que empiece el trabajo y tú si Alá quiere estarás con nosotros, dentro de nuestro grupo, este es nuestro deber, pensar, planificar, preparar, porque después de nuestra salida, si Alá quiere, empezaremos a trabajar enseguida. Sólo nos falta la ejecución. Le pediremos a Alá éxito.”

15 Audiencia Nacional, Sala de lo Penal, Sección Tercera, *Sentencia 14/2001*, pp. 33-34; Audiencia Nacional, Sala de lo Penal, Sección Tercera, *Sentencia 26/2003*, pp. 17-18. El GIA, con base en Argelia, se disolvió tras constituirse en 1998 el Grupo Salafista para la Predicación y el Combate (GSPC), a partir de una facción de la misma con la que estaban alineados los mencionados individuos cuando fueron detenidos, al cual se adscribieron ya en prisión. La práctica totalidad de quienes, en España, habían estado relacionados con el GIA, se adscribieron al emergente GSPC, que formó una célula en España desmantelada en 2001 y reconstituida en 2002.

16 *Sentencia 6/2008*, p. 131.

17 *Sentencia 6/2008*, p. 150.

18 Audiencia Nacional, Sala de lo Penal, Sección Tercera, *Sentencia 6/2008*, especialmente pp. 138 y 139.



Entre los yihadistas que salen en libertad sin haberse desradicalizado hay también quienes se desenganchan, cualesquiera que sean las circunstancias y los motivos subyacentes a este comportamiento.

El hecho de que la cohesión del grupo constituido en Topas se mantuviera a medida que sus integrantes iban siendo excarcelados estimuló que Tahiri, una vez en libertad e instigado además a ello por otro yihadista –en esos momentos afín al GSPC– que llevaba unos siete años recluido por delitos de terrorismo, diese los primeros pasos, a mediados de 2004, para llevar a la práctica sus propósitos. Pergeñó, en concreto, un acto de terrorismo suicida, mediante un vehículo cargado con 500 kilos de explosivos, contra la Audiencia Nacional.¹⁹ La llamada Operación Nova, cuyas tres fases fueron desarrolladas en octubre y noviembre de ese año por la Comisaría General de Información del Cuerpo Nacional de Policía (CNP) impidieron que se materializaran los preparativos de ese atentado. Tahiri y otros miembros de su grupo fueron detenidos y condenados en 2008.²⁰

Ocho años después, si no antes, Tahiri habría iniciado, desde el centro penitenciario de Estremera, en la Comunidad de Madrid, pese a que esta vez se hallaba recluido por delitos de terrorismo, la articulación de un nuevo grupo yihadista.²¹ Estaba extendido a no menos de 15 o 20 centros penitenciarios e integraba a entre 20 y 30 presos cuando la Guardia Civil lo desmanteló, como resultado de la Operación Escribano, en octubre de 2018. Entre esos presos se encontrarían al menos dos antiguos miembros de la red del 11-M, algunos detenidos a partir de 2012 por actividades relacionadas con el terrorismo yihadista y delincuentes comunes radicalizados durante su internamiento en una versión salafista y belicosa del credo islámico. Al menos 11 del total son de nacionalidad española, dos de ellos conversos y el resto de ascendencia musulmana, nacidos sobre todo en Ceuta.²²

19 *Sentencia 6/2008*, p. 129-130.

20 Audiencia Nacional, Sala de lo Penal, Sección Tercera, *Sentencia 6/2008*, especialmente pp. 11-65, 127-222 y 240-247. Tribunal Supremo, Sala de lo Penal, *Segunda Sentencia 618/2008*, pp. 45-46.

21 Audiencia Nacional, Juzgado Central de Instrucción núm. 1, Auto de 11 de octubre de 2018, p. 3.

22 Algunos de los contenidos del amplio informe presentado a la Audiencia Nacional por la Guardia Civil con motivo de la Operación Escribano se encuentran recogidos en "El frente de cárceles yihadista había captado ya a once españoles", *La Razón*, 3/X/2018, y en "La yihad en las cárceles españolas", *La Razón*, 7/X/2018.

En esta ocasión, Tahiri habría emprendido la constitución del nuevo grupo junto a tres internos de su misma ideología, enviando cartas a otros reclusos de cuya pasada trayectoria o reciente orientación tenían conocimiento. Utilizaban con ese fin a personas que les visitaban o a presos comunes, como luego habrían hecho los integrantes del grupo, ya articulado, para transmitirse mensajes entre sí y de una cárcel a otra. También recurrían al correo, pero con claves que sólo ellos conocían. Tahiri hubiera quedado libre, tras cumplir una condena de 14 años por delitos de terrorismo, días después de la Operación Escribano, todo indica que aún radicalizado y con gran animadversión hacia España y las prisiones españolas, sobre cuyos responsables afirmaba en marzo de 2018 que “llevan a cabo una campaña de persecución, acoso y hostigamiento contra los presos musulmanes y los presos políticos islamistas”, entre los que se incluía.²³

Reincidentes en actividades yihadistas dentro y fuera de prisión

No son pocos los casos que sugieren, en el caso español, cómo la privación de libertad puede en sí mismo tener efectos positivos sobre la desradicalización y el desenganche en individuos detenidos por actividades relacionadas con el terrorismo yihadista.²⁴ Pero hay yihadistas que ingresan en prisión sin que, durante su estancia, sea provisional o cumpliendo ya condena, se desradicalicen e incluso, una vez excarcelados, continúan justificando el terrorismo. Eso no necesariamente supone que participen en actividades de radicalización o se integren en grupos yihadistas dentro de las cárceles, bien porque optan por no hacerlo --como resultado de su propia experiencia personal en prisión o de otras influencias externas mientras están reclusos—o bien porque el régimen penitenciario lo hace impracticable. Por su parte, entre los yihadistas que salen en libertad sin haberse desradicalizado hay también quienes se desenganchan, cualesquiera que sean las circunstancias y los motivos subyacentes

23 Tahiri dejó constancia de esa hostilidad en al menos tres escritos publicados en *Tokata. Boletín de difusión, debate y lucha social*, entre julio de 2011 y junio de 2018, estando interno en los centros penitenciarios de Puerto III, Zuera, en la provincia de Zaragoza, y Murcia II. En esos documentos se refiere a España como “un país incivilizado e indecente”; a las cárceles españolas como “una especie de campos de concentración, donde los presos sufren torturas, malos tratos y desamparo” y al Fichero de Internos de Especial Seguimiento (FIES) como una “Inquisición” que afecta sobre todo a los que define como “presos políticos islamistas”, para añadir: “y eso que no hemos hecho nada, somos inocentes de todas las acusaciones falsas contra nosotros, ningún islamista ha matado a nadie, ni ha hecho daño a nadie, ninguno, nos juzgan y condenan por el único hecho de que somos diferentes a ellos por nuestra forma de ser y nuestra creencia, montan una farsa, un montaje y detienen a inocentes y les acusan de terrorismo [...]”. Están persiguiendo a una religión y no sólo a personas de esa religión. El objetivo es coaccionar a los musulmanes para que dejen su religión y convertirlos a la religión del Sistema y sus falsos dioses, el que se resiste lo someten a la Inquisición perpetua. Utilizan todos los métodos contra él hasta eliminarle como sea. Difunden informaciones falsas, ponen denuncias falsas, inventan, manipulan, falsifican, destruyen y ocultan pruebas [...]. Tenemos muchos ejemplos como el caso del 11-M, mi caso...”. Véanse: “La paradoja de los cristales rotos”, <http://tokata.info/la-paradoja-de-los-cristales-rotos>, 29/VII/2011; “La Inquisición penitenciaria. Reflexiones de Mohamed Achraf”, <http://tokata.info/la-inquisicion-penitenciaria-reflexiones-de-mohamed-achraf>, 7/XII/2014; y “Situación de sometimiento, control y exterminio de los presos bajo ‘Protocolo Yihadista’ en las prisiones del Estado”, <http://tokata.info/situacion-de-sometimiento-control-yexterminio-de-los-presos-bajo-protocolo-antiyihadista-en-las-prisiones-del-estado>, 2/VI/2018 (todos accedidos por última vez el 8/XI/2018).

24 Fernando Reinares y Carola García-Calvo (2018c), “Spain's shifting approach to Jihadism post-3/11”, en Lorenzo Vidino (ed.), *Deradicalization in the Mediterranean*, ISPI, Milán, pp. 53-55.

a este comportamiento. Ahora bien, estos individuos, pese a haber estado recluidos en centros penitenciarios, pueden reincidir en sus actividades yihadistas.

En unos casos, esa reincidencia en actividades yihadistas se produce mientras los individuos se encuentran todavía en prisión. En otros, tras haber sido excarcelados. Así, un 7% del total de yihadistas condenados o muertos en España entre 2004 y octubre de 2018 eran reincidentes en su implicación, tanto en actividades preparatorias como operativas relacionadas con el terrorismo inspirado

en una visión salafista y belicosa del credo islámico (véase la Figura 3). Este porcentaje de reincidentes en actividades yihadistas es algo más elevado cuando se calcula sólo para los condenados o muertos en los ocho años de 2004 a 2011. Es verosímil que, una vez puedan considerarse todos los casos correspondientes a condenados o muertos en un mismo período de ocho años, de 2012 a 2019, se incremente el porcentaje que ahora se ofrece sólo hasta octubre de 2018, debido al número de detenidos, todavía no juzgados hasta este último mes, pero cuya pasada trayectoria de implicación yihadista, dentro o fuera de España, es conocida.

Figura 3. Yihadistas condenados o muertos en España entre 2004 y octubre de 2018 que reincidieron en sus actividades, según períodos, para distintos ámbitos de reincidencia

Períodos	Ámbito de reincidencia en actividades yihadistas		Total de reincidentes en actividades yihadistas	Total de yihadistas condenados o muertos	% de reincidentes en actividades yihadistas
	Dentro de prisión	Fuera de prisión			
2004-2011	5	1	6	77	7,8
2012-octubre 2018	–	8	8	122	6,6
Total	5	10	14	199	7,0

Fuente: elaboración propia.

Estas tasas de reincidencia podrían de cualquier manera estar infraestimando la realidad del fenómeno, debido a la habitual expulsión de yihadistas condenados, si no tienen la nacionalidad española, mientras cumplen su pena de privación de libertad o al término de la misma. Así, los 14 reincidentes constatados entre los yihadistas condenados o muertos en España entre 2004 y octubre de 2018 no eran expulsables, porque eran ciudadanos españoles, porque se encontraban cumpliendo condena en prisión sin haber alcanzado el mínimo de tiempo requerido para ser expulsados o porque no podían serlo debido a otras razones de índole legal.

Entre los condenados o muertos de 2004 a 2011 que reincidieron en actividades yihadistas sobresalen de cualquier modo los miembros de la célula del GIA, mencionada a lo largo del epígrafe precedente, que fue desmantelada en 1997.²⁵ Cinco de ellos lo hicieron mientras se encontraban recluidos, contribuyendo a la radicalización de otros presos, a la cohesión del conjunto de yihadistas internos en centros penitenciarios españoles y a la persistencia de estos vínculos una vez en libertad. Un sexto individuo, asimismo integrante de dicha célula de yihadistas argelinos, reincidió, por su parte, incorporándose a una red terrorista en cuyo seno intervino en la preparación y ejecución de los atentados del 11 de marzo de 2004 en Madrid, después de haber sido excarcelado como consecuencia de un desajuste judicial.²⁶

En relación con los condenados o fallecidos desde 2012 hasta octubre de 2018 que habían reincidido en actividades yihadistas, destacan entre ellos quienes, una vez iniciada la guerra en Siria, se implicaron como emprendedores o dinamizadores de células, grupos y redes (CGR) dedicadas a la radicalización, violenta el reclutamiento terrorista e incluso el entrenamiento previo de individuos que después enviaban a ese país o al contiguo Irak para incorporarse a la rama de al-Qaeda activa en dicha zona de conflicto o a la organización que acabará por denominarse Estado Islámico. Su pasada implicación en círculos y entidades yihadistas, dentro o fuera de España, habiendo estado en prisión o incluso en la Base estadounidense de Guantánamo, conferían a estos individuos un carisma útil para desenvolverse como cabecillas de esos elencos terroristas.²⁷

En cualquier caso, quienes reinciden en actividades yihadistas pese a haber tenido una experiencia en prisión, sea cual fuere la naturaleza de su nueva implicación, tienden a hacerlo en compañía de otros individuos de sus mismas actitudes y creencias, en lugar de desenvolverse al modo de los llamados actores solitarios. Utilizando para ahondar en ello datos referidos al conjunto de los 264 yihadistas que fueron detenidos o que fallecieron en España entre 2013 y octubre de 2018 –sobre los que existe información a este respecto– cabe considerar como reincidentes a 29 de ellos, es decir un 12% del total. En nueve de cada

25 Sentencia 14/2001 y Sentencia 26/2003.

26 Este último es el conocido caso de Allekema Lamari. Véase Reinares (2014), *op. cit.*, pp.53-68.

27 Sobre Abdelbaki Es Satty en particular, véase Reinares y García-Calvo (2018a), *op. cit.*

10 casos han reincidido formando parte de CGR yihadistas (véase la Figura 4). Pero, como puede observarse, en eso no difieren del conjunto, pues la misma proporción

se registra entre los yihadistas detenidos o muertos durante ese mismo período de tiempo que no eran reincidentes.

Figura 4. Yihadistas detenidos o muertos en España entre 2013 y octubre de 2018 según modalidad de implicación, para reincidentes y no reincidentes (en %)

Modalidad de implicación	Reincidentes	No reincidentes	Total
En células, grupos o redes	89,7	87,7	87,9
En solitario	10,3	12,3	12,1
Total	(29)	(235)	(264)
Casos sin dato	0	3	3

Fuente: elaboración propia.

Ahora bien, parece que los individuos reincidentes ejercen, de alguna manera, un considerable impacto sobre la configuración de las CGR dentro de las cuales vuelven a implicarse en actividades yihadistas, tanto en lo que se refiere al tamaño de esos elencos como a las funciones que llevan a cabo sus miembros. Así, el tamaño de las CGR en que se hallaba integrada una gran mayoría de los yihadistas detenidos o muertos en España entre 2013 y octubre de

2018 era marcadamente mayor si contaban con algún miembro reincidente que en caso contrario. El 83,1% de individuos que pertenecían a CGR con algún reincidente se encontraba inmerso en elencos yihadistas con ocho o más miembros (véase la Figura 5). A la inversa, esos elencos yihadistas tenían siete o menos integrantes para el 81,8% de individuos integrados en CGR que no incluían reincidentes.

Figura 5. Yihadistas detenidos o muertos en España entre 2013 y octubre de 2018 según el tamaño de la célula, grupo o red a que pertenecían, para CGR con o sin algún miembro reincidente (en %)

Tamaño de la CGR	Con algún miembro reincidente	Sin ningún miembro reincidente	Total
Hasta 3 miembros	1,4	54,1	37,0
De 4 a 7 miembros	15,5	27,7	23,7
De 8 a 13 miembros	46,5	18,2	27,4
14 miembros o más	36,6	0	11,9
Total	(71)	(148)	(219)
Casos sin dato	0	15	15

Fuente: elaboración propia.

Por otra parte, la distribución según funciones de sus CGR, de los yihadistas detenidos o muertos en España entre 2013 y octubre de 2018 que estaban implicados en compañía revela, asimismo, otro relevante efecto que tiene la presencia de reincidentes entre ellos. Que hubiera algún reincidente incrementaba marcadamente los porcentajes de quienes pertenecían a CGR con funciones de entrenamiento en tácticas de terrorismo u operativas de

terrorismo en España cuando dichos valores se comparan con los registrados, respecto a esas mismas funciones, en CGR que carecen de miembros reincidentes entre sus integrantes (véase la Figura 6). En estas últimas, por su parte, el porcentaje que aumenta significativamente corresponde al de individuos que pertenecían a CGR con funciones de propaganda y enaltecimiento o de radicalización y reclutamiento yihadista.

Figura 6. Yihadistas detenidos o muertos en España entre 2013 y octubre de 2018, implicados en compañía, para CGR con reincidentes y no reincidentes, según las funciones del grupo, célula o red a que pertenecían (en %)

Funciones de CGR	CGR sin reincidentes	CGR con reincidentes	Total
Radicalización y reclutamiento	81,8	60,6	74,9
Difusión de propaganda y enaltecimiento	68,2	18,3	52,1
Envío	39,2	46,5	41,6
Financiación	38,5	36,6	37,9
Entrenamiento	16,9	36,6	23,3
Operativas	16,9	32,4	21,9
Apoyo logístico	6,8	--	4,6
Total	(148)	(71)	(219)

Fuente: elaboración propia.

La discusión sobre reincidentes en actividades yihadistas adquiere especial significado en relación con al menos dos aspectos que vinculan yihadismo y prisiones. En primer lugar, porque la radicalización de delincuentes comunes en prisión produce una transferencia de capacidades de la delincuencia común al terrorismo.²⁸ Este es el caso, por ejemplo, de tres individuos de origen argelino que se radicalizaron mientras estaban encarcelados en España en torno al año 2000, cuando cumplían condena por delitos de delincuencia común y, una vez en libertad,

se implicaron en una célula que cometía robos en residencias de lujo situadas en el sur del país para financiar al Grupo Salafista para la Predicación y el Combate (GSPC).²⁹ En segundo lugar, porque al menos 20 de los yihadistas detenidos en España entre 2013 y 2017 han cumplido su pena y ya están en libertad si no han sido expulsados del país, cosa que sólo es posible en el supuesto de individuos de nacionalidad diferente a la española y siempre que no exista impedimento legal al respecto (véase la Figura 7). Entre 2019 y 2026, esto es, en los próximos ocho años, únicamente de

28 Basra *et al.* (2016), *op. cit.*, pp. 20 y 35-40.

29 Nos referimos a individuos condenados por estos delitos en el marco de la Operación Green, que en la Audiencia Nacional llevó a la incoación del *Sumario 43/2008*.

acuerdo con la información disponible a 31 de octubre de 2018, serán no menos de 73 los yihadistas que quedarán en libertad y, si se mantienen las tasas de reincidencia conocidas hasta ahora, puede afirmarse que

entre ellos habrá quienes ni se desradicalicen ni dejen de volver a implicarse en actividades relacionadas con el terrorismo que desde hace tres décadas inspira la corriente belicosa del salafismo.³⁰

Figura 7. Yihadistas condenados en España entre 2015 y octubre de 2018 según año de detención y período en que concluye su pena de privación de libertad

Año de detención	Período en que concluye la pena de privación de libertad					Total
	2015-2018	2019-2022	2023-2026	2027-2030	2031-2034	
2013	0	0	11	0	0	11
2014	3	23	1	0	0	27
2015	14	14	6	4	0	38
2016	3	11	0	0	0	14
2017	0	4	3	0	2	9
Total	20	52	21	4	2	99

Fuente: elaboración propia.

Conclusión

Aunque las prisiones han constituido y constituyen un ámbito de radicalización yihadista en España, su relevancia es, hasta el momento, considerablemente más limitada que la atribuible a otros de los ámbitos en que determinados individuos llegan a interiorizar una visión

fundamentalista y violenta del credo islámico. Pero también han servido, ocasionalmente, como espacio para la articulación de grupos yihadistas e incluso para la ideación o planificación de algún atentado dentro del propio suelo español. El desmantelamiento de uno de estos grupos yihadistas formado en prisiones,

30 Estos cálculos excluyen a menores condenados por actividades yihadistas que no han recibido una medida de privación de libertad (cuatro casos), así como a adultos que, tras su detención, no fueron enviados a prisión provisional y recibieron condenas de privación de libertad iguales o inferiores a 24 meses, de modo que no llegaron a entrar en un centro penitenciario (seis casos). Si se incluye a condenados que estuvieron en prisión provisional, aunque finalmente fuesen condenados a penas de privación de libertad iguales o inferiores a 24 meses.

siete meses después de los atentados del 11-M, introdujo medidas de régimen penitenciario, anteriormente aplicadas a otro tipo de reclusos condenados por delitos de terrorismo, que una vez desarrolladas es muy posible hayan evitado mayores niveles de radicalización yihadista en los centros penitenciarios españoles.³¹

Sin embargo, la evidencia empírica sugiere también que existe un significativo, si bien al mismo tiempo persistente, grado de reincidencia en actividades yihadistas dentro y fuera de las prisiones. Ello pese a que una parte de los individuos que cumplen o terminan de cumplir condena por actividades relacionadas con el terrorismo yihadista son expulsados legalmente a los países de sus respectivas nacionalidades. Pero no todos los yihadistas reaccionan a la experiencia en prisión del mismo modo. Hay quienes ni se desradicalizan ni se desenganchan de cualquier implicación. Esto resulta de especial interés considerando, por una parte, el constatable impacto aglutinador a la vez que operativo atribuible a los yihadistas reincidentes y,

por otra, el inusual el flujo de yihadistas excarcelados que se espera en España a lo largo de la próxima década.

Por eso las prisiones deben ser, en España como en cualquier otro país de nuestro entorno, cada vez menos posibles ámbitos de radicalización yihadista o articulación de grupos yihadistas y cada vez más ámbitos de desradicalización y de reintegración social de quienes entraron en prisión adheridos a las actitudes y creencias de un salafismo violento o bien las adquirieron durante su internamiento en esos establecimientos. España tiene acreditada experiencia en las actuaciones penitenciarias aplicables a los condenados por delitos de terrorismo. El reto ahora es desarrollar con éxito, tanto en los centros penitenciarios que corresponden a la Administración General del Estado como en los que son competencia de la Generalitat de Cataluña, programas de prevención de la radicalización yihadista en concreto y de intervención con internos eventualmente afectados por dicho proceso, entre otras medidas.

31 Fernando Reinares (2008), "Tras el 11 de marzo: estructuras de seguridad interior y prevención del terrorismo global en España", en Charles Powell y Fernando Reinares (eds.), *Las democracias occidentales frente al terrorismo global*, Ariel, Barcelona, pp. 123-124.

El español como lengua universal

Darío Villanueva

El español es la segunda lengua del mundo por número de hablantes nativos, 477 millones, solo por detrás del chino mandarín, lo que representa un 7,8% de la población mundial.

Resumen

En la historia del español es obligado considerar tres momentos trascendentales: la constitución del romance castellano y su expansión por la Península; la publicación de la Gramática de Nebrija y la llegada de Colón a América en 1492; y el proceso de la independencia y constitución de las Repúblicas americanas a partir de finales del segundo decenio del siglo XIX, que hace del español una lengua ecuménica, la segunda por el número de hablantes nativos en todo el mundo. Este texto revisa algunos de los desafíos actuales del español en el contexto de la globalización, el papel de la Real Academia Española y la Asociación de Academias de la Lengua Española (ASALE) y la tan compleja como esperanzadora situación del español en EEUU.

Análisis¹

Los paleontólogos de Atapuerca certifican que, de acuerdo con la información aportada por los fósiles de este yacimiento burgalés de relevancia mundial, los humanos que allí residieron eran ya capaces de hablar. Sus hioides –los huesos situados en la base de la lengua y encima de la laringe– eran ya muy distintos a los de los chimpancés, y su evolución posibilitaba, junto a otros elementos anatómicos relacionados con la fonación, articular los sonidos en modulaciones muy amplias que, asociadas al significado, darían paso a la comunicación interpersonal entre los individuos.

Aunque con frecuencia usemos en español ambas palabras como sinónimas, cabe atribuir significados diferentes a “lenguaje” y “lengua”.

El “lenguaje” se apoya en una facultad que nos da la naturaleza, mientras que la “lengua” es cosa adquirida y convencional. Se trata, pues (el lenguaje), de esa dotación genética que todos los humanos

¹ Conferencia pronunciada durante la VI Convención de Líderes Hispanos en los Estados Unidos, reunida en San Antonio (Texas) el 17 de junio de 2018.



La lengua existe en virtud de una especie de contrato implícitamente suscrito entre los miembros de una determinada comunidad.

poseemos en virtud de nuestra anatomía y configuración neuronal. De hecho, no se ha encontrado nunca una comunidad humana, por primitiva y remota que fuese, cuyos individuos no se sirviesen de aquella competencia lingüística para comunicarse entre ellos. Otra cosa ocurre en el caso de los llamados “niños bravíos” o “selváticos” –el más famoso de todos, Victor de l’Aveyron, hallado en los bosques del Languedoc en 1799 y estudiado por el doctor Jean Itard–, que aparecen desprovistos del habla por haber permanecido aislados de los humanos los primeros años de su vida.

Por el contrario, la lengua existe en virtud de una especie de contrato implícitamente suscrito entre los miembros de una determinada comunidad. A este respecto, es igualmente muy famoso el caso de las gemelas californianas Grace y Virginia Kennedy, que hasta los ocho años utilizaron una lengua privada, convenida entre ellas, en la que sus respectivos nombres eran Poto y Cabenga, como resultado del aislamiento a que su familia las había sometido, con los

padres ausentes y la única atención adulta de su abuela materna, que no hablaba inglés.

Estamos, pues, ante un fenómeno complejo, que tiene que ver con el resultado de la evolución de una especie privilegiada, con la sociabilidad y socialización de los individuos, y, finalmente, con la apropiación por cada uno de ellos del sistema consensuado de la lengua para realizar, conforme a sus reglas, la competencia personal del lenguaje. Biología, sociología y psicología a la vez. En todo caso, un hecho que roza el prodigio y que, sobre todo, puede ser calificado como radicalmente igualitario y democrático. Salvo condicionantes patológicos, toda persona es dueña de, al menos, una lengua, a cuyas reglas comunales debe someterse, pero que ejecuta –y puede modificar– mediante el ejercicio de su habla soberana.

Este verdadero prodigio incrementa considerablemente su alcance si reparamos en una nueva perspectiva. En la realización verbal del lenguaje es inevitable que actúe



Toda persona es dueña de, al menos, una lengua, a cuyas reglas comunales debe someterse, pero que ejecuta —y puede modificar— mediante el ejercicio de su habla soberana.

la función representativa de la realidad junto a la emotiva —o expresiva— por la que manifestamos nuestros sentimientos, y la llamada función apelativa de la que nos servimos para incidir sobre la conciencia y la conducta de los demás. Pero, a la vez, el ejercicio de la palabra ha ido acompañado del poder demiúrgico no solo de reproducir la realidad, sino también de crearla.

No es casual, pues, que en el libro del *Génesis* la creación del mundo se justifique en términos acordes con el *Tractatus* de Wittgenstein. Yaveh la realiza allí mediante una operación puramente lingüística, cuando “Dijo Dios: ‘Haya luz’; y hubo luz. Y vio Dios ser buena la luz, y la separó de las tinieblas; y a la luz llamó día, y a las tinieblas noche, y hubo tarde y mañana, día primero”. Del mismo modo es creado el firmamento, las aguas, la tierra, y así sucesivamente.

Mas, en términos muy similares al *Génesis* judeo-cristiano, la llamada “Biblia” de la civilización maya-quiché, el *Popol-Vuh* o *Libro del Consejo*, narra la Creación de este modo: “Tal fue en verdad el nacimiento

de la tierra existente, ‘Tierra’, dijeron los Poderosos del Cielo, y enseguida nació”. Y no muy diferente resulta el comienzo del *Enuma elish*, el *Poema babilónico de la Creación*, que data de la Mesopotamia de hacia los años 1200 antes de Cristo.

En la historia de nuestra lengua común es obligado considerar tres momentos trascendentales. El primero es, obviamente, el fundacional, la constitución del romance castellano y su expansión por la Península ocupada por los árabes. El segundo comienza en 1492, el año de la *Gramática* de Nebrija, con la llegada de Colón a América. Y el tercero es el que hace del español una lengua ecuménica, la segunda por el número de hablantes nativos en todo el mundo: con este tercer momento me refiero al proceso de la independencia y constitución de las Repúblicas americanas a partir de finales del segundo decenio del siglo XIX.

Momento crítico en el que ciertos augures vaticinaban un desarrollo semejante a lo que con la caída del Imperio Romano

representó la fragmentación lingüística de la Rumania. Y no fue así porque las nuevas Repúblicas soberanas, al tiempo que consolidaban el Estado, la nacionalidad, fijaban sus respectivos territorios y fronteras, organizaban la administración y abordaban el reto de la enseñanza de su ciudadanía creyeron útil el castellano o español como instrumento de cohesión, de integración nacional. De unidad. El español es la lengua que hoy es no por la Colonia, sino por la Independencia. Los sociolingüistas certifican que en 1820 hablaban español solo un 20% de los habitantes en la América hispana.

En la unidad de nuestra lengua universal, bien perceptible hoy gracias a la fluida comunicación que la movilidad de las personas y la transmisión a través de los medios de nuestras respectivas hablas facilita, tuvo mucho que ver, en este trascendental siglo XIX, la labor académica.

Hace ahora 147 años, cinco decenios después de las independencias, la Real Academia Española, que ya había nombrado como miembro suyo correspondiente al gran maestro de nuestra lengua en el siglo XIX, el venezolano/chileno Andrés Bello, elaboró un Reglamento para la fundación de Academias Americanas correspondientes, aprobado por la Junta de 24 de noviembre de 1870 a propuesta del director, el Marqués de Molins, y de otros académicos.

El sucinto reglamento de 11 artículos viene precedido de una exposición de motivos que parece escrita desde un profundo sentimiento de fraternidad y exigencia

de unidad, como bien se percibe en esta frase: “Los lazos políticos se han roto para siempre; de la tradición histórica misma puede en rigor prescindirse; ha cabido, por desdicha, la hostilidad, hasta el odio entre España y la América que fue española; pero una misma lengua hablamos, de la cual, si en tiempos aciagos que ya pasaron usamos hasta para maldecirnos, hoy hemos de emplearla para nuestra común inteligencia, aprovechamiento y recreo”.

Y como fruto de este espíritu, se creó en 1871 la Academia Colombiana de la Lengua Española, la decana, detrás de la RAE, de las hoy existentes.

Encuentro en este texto fundamental el germen de la inspiración panhispánica que hoy felizmente rige la actividad de todas nuestras Academias. Fue en 1950 cuando el entonces presidente mexicano Miguel Alemán Valdés promovió la iniciativa de un primer “congreso de Academias de habla española”. Las sesiones se celebraron en abril de 1951 y dieron origen a la Asociación de Academias de la Lengua Española (ASALE).

Pero ya en 1871 se hablaba, por ejemplo, de la necesidad de “activas y regulares comunicaciones”, pero sobre todo se afirmaba que “la Academia Española ha reconocido y proclamado que, sin el concurso de los españoles de América, no podrá formar el grande y verdadero Diccionario Nacional de la lengua. Para ello convoca a sus hermanos, nacidos y puestos al otro lado de los mares...”. Se llega a



El español es la segunda lengua del mundo por número de hablantes nativos, 477 millones, solo por detrás del chino mandarín, lo que representa un 7,8% de la población mundial.

formular, en la misma línea, el desideratum de una futura organización como ASALE, que llegará por parte de las Academias “formando entre todas una federación natural que no reconozca límites ni barreras dondequiera que sea lengua patria la lengua de Cervantes, cuyos pueblos [...] podrán formar diversas naciones, pero nunca perderán esta robusta y poderosa unidad, nunca dejarán de ser hermanos”.

A la Academia decana, la colombiana, seguirán la ecuatoriana, la mexicana y otras más constituidas tanto en el siglo XIX como en el XX. Están todas las de los países americanos, incluidas la de Puerto Rico y la Academia Norteamericana de la Lengua Española, que este año cumple 45 desde su creación. De 1924 data la Academia filipina, y la última establecida hasta el momento, ya en pleno siglo XXI, ha sido la del único país de África que tiene el español como lengua oficial: la Academia Ecuatoguineana.

Sería de desear que esa nómina se cerrase con una vigesimocuarta Academia, que no sería otra que la del judeoespañol, la lengua

que los judíos sefardíes, expulsados de España en 1492, mantuvieron viva hasta hoy en sus comunidades extendidas por gran parte de Europa, por el Imperio Otomano y algunos enclaves del Nuevo Mundo. A tal fin se ha celebrado ya una importante convención preparatoria de la Academia Nacional del Judeoespañol o ladino en Israel.

El próximo año 2019 se conmemorará el quinto centenario del comienzo de la expedición marina capitaneada por Fernando de Magallanes y concluida tres años más tarde con la llegada a Sanlúcar de Barrameda de la nao *Victoria* al mando de Juan Sebastián Elcano. Se completaba así la primera circunnavegación del globo terráqueo, la fundamentación inicial de lo que hoy se ha dado en llamar, precisamente, globalización. Se trata de la característica más determinante de nuestra época, y de una civilización decisivamente marcada por los avances tecnológicos de la sociedad de la comunicación, en la que el mundo ha devenido en lo que el pensador canadiense Marshal McLuhan denominaba la “aldea

global". En 2019 tendrán lugar, asimismo, dos importantes acontecimientos para nuestra comunidad: el VII Congreso internacional de la lengua española que estamos organizando para marzo en Córdoba, República Argentina, bajo el rubro de "América y el futuro del español: Cultura y Educación, tecnología y emprendimiento", y el XVI Congreso de las Academias de ASALE en octubre y en Sevilla.

Quisiera mencionar un ejemplo práctico de esta globalización que afecta a nuestra lengua común. Hasta ahora, y desde su primera edición de 1780, el *Diccionario de la lengua española* ha sido un libro que en 2002 se digitalizó y se ofreció gratuitamente en nuestras páginas web. En lo que va de 2018 se está consolidando la media mensual de consultas en la cifra de 65 millones, y en el conjunto del año pasado, 2017, fueron 750 millones las consultas que se hicieron desde 200 países del mundo, no solo desde dispositivos fijos como las computadoras, sino también desde tabletas o teléfonos inteligentes. Nunca, en su historia plurisecular, esta obra ha podido ejercer tanta influencia sobre los hispanohablantes como ahora lo hace. Pero la próxima edición que haremos entre todos ya no será un libro digitalizado, sino un diccionario concebido sobre una planta y un formato digital del que pensamos seguir haciendo libros. Pero el orden de los factores va a cambiar radicalmente, y las oportunidades que se nos ofrecen son extraordinarias. Un diccionario digital no tiene, como el impreso, limitaciones de espacio, está abierto a otras bases de datos gracias a la hipertextualidad,

y puede renovarse con toda la inmediatez que la fluencia de la lengua nos exija.

The Ethnologue: Languages of the World es una publicación impresa y virtual elaborada por un instituto dedicado a documentar estadísticamente la realidad de unas 6.900 lenguas de todo el mundo. En lo que se refiere al español, contamos también con el anuario que publica el Instituto Cervantes, que no contradice, lógicamente, los datos aportados por *The Ethnologue*.

Según esta referencia, ajena en su elaboración a cualquier organismo hispánico, el español es la segunda lengua del mundo por número de hablantes nativos, 477 millones, solo por detrás del chino mandarín, lo que representa un 7,8% de la población mundial. Ocupa el mismo lugar en cuanto al número de sus estudiantes no nativos, más de 20 millones, importante rubro en el que hay que destacar el creciente interés por el español en Asia y el África subsahariana (el hasta hace poco embajador del Reino de España en Costa de Marfil me proporcionó los siguientes datos referente a este país: 568.561 estudiantes de nuestra lengua y 2.319 profesores, solo en media y secundaria). Es la tercera lengua en Internet, la segunda en Facebook y Twitter. Y según las previsiones de la Insead Business School, en 2030 se convertirá en la segunda lengua de intercambio comercial tras el chino. En cifras totales, somos 572 millones las personas que hoy utilizamos nuestro idioma común, y las previsiones para 2050 se sitúan en los 750 millones. Además de la robustez demográfica



Los académicos y sociolingüistas estamos fascinados, y a la vez expectantes, acerca de la situación actual del español en EEUU, y su previsible evolución.

de México, con sus 124 millones de hispanohablantes, los académicos y sociolingüistas estamos fascinados, y a la vez expectantes, acerca de la situación actual del español en EEUU, y su previsible evolución.

Como no podría ser de otro modo, hay a este respecto opiniones diversas, a veces encontradas. Frente a los que proclaman la endeblez de los argumentos estadísticos, sociales, políticos, económicos y culturales esgrimidos, yo me sitúo en el grupo de los que creemos en la firmeza del futuro latino o hispano de este gran país, y acudimos a esta VI convención de líderes para pulsar *in situ* la realidad de nuestra comunidad y de nuestra lengua, y sus perspectivas de futuro.

Aquí, más de 40 millones de personas hablan español con pleno dominio y otros 15 millones poseen una competencia más o menos amplia. Repárese que la tercera lengua del país, el chino, es hablado tan solo por unos tres millones de personas. Según un estudio del Pew Research Center, nuestro idioma es el más utilizado en los hogares estadounidenses tanto en la comunidad hispana como en las demás, solo superado

por el inglés. Por otra parte, el español es el más estudiado, con ocho millones de alumnos, la mitad preuniversitarios.

Entre 1990 y 2016 el crecimiento porcentual de los hispanohablantes, que también, por supuesto, conocen mayoritariamente el inglés, se sitúa en un 130%. Hoy, casi el 18% de la población en EEUU es hispana.

Otros datos encierran no menor interés. La Oficina del Censo certificaba en 2016 que la edad media de nuestra comunidad era la más joven, en torno a los 28 años, muy por debajo de la siguiente en este rango, la afroamericana, con 34 años de media. Y el Observatorio de la lengua española y las culturas hispánicas en los Estados Unidos del Instituto Cervantes y la Universidad de Harvard afirma que el 76% de los hispanos domina el español o es bilingüe. Pero incluso me parece más interesante que ahora, y no siempre fue así, el 95% de esta población considere muy importante que los jóvenes, hispanos o no, hablen español.

La propia Oficina del Censo espera que el crecimiento de nuestra comunidad continúe a un ritmo estable. En el último año, uno de

cada dos nacimientos es hispano. En 2050 se calcula que la población de EEUU será de 398 millones de personas, de la cuales 106 millones serían hispanas.

Y no menor importancia tiene el peso político que la comunidad hispanohablante va cobrando con creciente intensidad. En las últimas elecciones de 2016 hubo 27,3 millones de hispanos con derecho a voto, un aumento de un 70% si se compara con los datos de 2000. Ello quiere decir que el 11% del voto nacional fue hispano, mientras que, por ejemplo, en 2004 había sido solo un 4%, tal y como apunta un reciente y utilísimo informe sobre el español en la política de EEUU elaborado por Daniel Ureña, presidente de The Spanish Council, y Jesús Álvarez Frías.

Mucho se ha avanzado, sin duda, en la presencia de nuestra lengua en la vida política norteamericana desde las elecciones de 1960 entre John F. Kennedy y Richard Nixon, las primeras en las que entró el español de la mano de Jackie Kennedy, que pidió el voto en español para su marido. Bien es cierto que en este momento parecen soplar vientos poco favorables, pero la solidez de las cifras electorales y el creciente empoderamiento de la comunidad hispana inspiran confianza, así como la consideración muy generalizada que el español es una lengua universal, que transmite además valores firmes y crecientes en los planos económico, social, periodístico y comunicativo, político, cultural, deportivo o científico. Canales de televisión como Univisión, Estrella TV o Telemundo

ya compiten en audiencia con las grandes cadenas del país, y se publican periódicos en español en California, Florida, Illinois, Nueva York y Texas.

Permítanme, finalmente, volver al terreno en el que me siento más seguro. Por lo que se refiere al castellano o español, los hispanohablantes, cada uno de los hispanohablantes, se siente con toda legitimidad dueño de la lengua. Reside en ella como quien ocupa un lugar en el mundo. Sabe también que las palabras que la componen no solo sirven para decir, sino también para hacer; para crear, incluso, realidades. Y de esta condición vienen las tensiones que de hecho se producen en la valoración popular de los acuerdos que las Academias toman en cuanto al Diccionario, la Gramática o la Ortografía. Hay quien reclama mayor energía normativa; para otros, la RAE y sus Academias hermanas se extralimitan con sus decisiones como si olvidaran que –según la frase así acuñada– la lengua no es propiedad de nadie, sino que pertenece al pueblo. Este lema, sin embargo, está siempre presente en el trabajo que todos los académicos realizamos en nuestras comisiones y plenos durante todo el año.

Una manifestación de creciente incidencia en este terreno viene derivada de lo que en el mundo angloparlante se ha dado en llamar “corrección política”. Ya el preámbulo de la 22ª edición del DLE advertía, en 2001, que “con frecuencia se solicita, y a veces de manera apremiante, que sean borrados del Diccionario términos o acepciones que

resultan hirientes para la sensibilidad social de nuestro tiempo”. Para salir al paso de tales diatribas, la Academia recordaba que la obra estaba concebida “para la comprensión de textos escritos desde el año 1500”, y que, las voces molestas recogidas lo eran “sin que ello suponga prestar aquiescencia a lo que significan ahora o significaron antaño”. La constante revisión del Diccionario permite matizar cada una de sus definiciones de acuerdo con la sensibilidad del momento, pero, siempre, “sin ocultar arbitrariamente los usos reales de la lengua”. Usos que el Diccionario ilustra, además, con marcas en abreviatura que, antes de la definición, indican si se trata de una voz o acepción coloquial, despectiva, desusada, eufemística, inusual, jergal, malsonante, peyorativa o vulgar.

Los redactores del primer diccionario académico, popularmente conocido como *Diccionario de autoridades*, en su prólogo de 1726 en el que comienzan declarando que “el principal fin que tuvo la Real Academia Española para su formación fue hacer un Diccionario copioso y exacto, en que se viese la grandeza y poder de la lengua”, afirman, sin que les temblara el pulso, que, además de los nombres propios de personas y lugares, más propios de una enciclopedia, “se han excusado también todas las palabras que significan desnudamente objeto indecente”. Y, en efecto, resulta ocioso buscar en las páginas de sus seis tomos cualquier vocablo referente al sexo o la escatología. Mantener hoy por hoy semejante reserva sería expresión de una pudibundez inaceptable.

Pero expurgar el Diccionario para hacerlo seráfico y biempensante no dejaría tampoco de ser una reiterada expresión de una nueva forma de censura difusa, no impuesta por el Estado, el Partido o la Iglesia sino por la etérea instancia que decreta lo políticamente correcto.

Así, se le ha reprochado a la Academia la cuarta acepción, y última, de la palabra cáncer, definida como “proliferación en el seno de un grupo social de situaciones o hechos destructivos”, a lo que se añade este ejemplo: “La droga es el cáncer de nuestra sociedad”. Quienes lo han hecho consideran que este uso, muy común en el español oral y escrito, representa un agravio a las víctimas de dicho mal. También personas identificadas con las Historia y cultura de Japón protestan que el nombre de los heroicos pilotos suicidas en la segunda guerra mundial, los kamikazes, sirva en la prensa, radio y televisión hispanohablantes para designar personas que se juegan la vida realizando una acción temeraria –por ejemplo, un conductor kamikaze que circula en dirección contraria por una autopista– o a un terrorista suicida del ISIS.

Esta última consideración a propósito de la corrección política, asunto de tanta actualidad, remite inexcusablemente a esas dos dimensiones del lenguaje que son lo individual y lo social, el escenario en el que actúan las 23 academias de la lengua española reunidas desde 1951 en ASALE. Precisamente, iré concluyendo con una cita tomada de la *Biblia de Ferrara*, traducción de los libros sagrados de la religión



Los lingüistas diferencian entre dos situaciones distintas en lo que al contacto entre lenguas se refiere: el bilingüismo y la diglosia.

mosaica realizada en 1553 por los sefardíes asentados en esa ciudad italiana. Lo que en el *Eclesiastés* latino es una frase que se ha vuelto proverbial, *Nihil novum sub sole*, en el original hebreo del *Kohélet* se convierte en una expresión pleonástica de gran belleza y eficacia: “Y no nada nuevo debaxo del sol”.

Pues bien, las tensiones aludidas a propósito de la actual corrección política estaban ya previstas en la tercera obra de Aristóteles, junto a la *Poética* y la *Retórica*, que trata de eso mismo: el gran teatro del lenguaje. Leemos así, en el libro primero de la *Política*, “la razón por la cual el hombre es un ser social, más que cualquier abeja y que cualquier animal gregario, es evidente: la naturaleza, como decimos, no hace nada en vano, el hombre es el único animal que tiene palabra. Pues la voz es signo del dolor y del placer, y por eso la poseen también los demás animales, porque su naturaleza llega hasta tener sensación de dolor y de placer e indicársela unos a otros. *Pero la palabra es para manifestar lo conveniente y lo perjudicial, así como lo justo o lo injusto.* Y esto es lo propio del hombre frente a los demás animales: poseer, él solo, el sentido

del bien y del mal, de lo justo y de injusto, y de los demás valores, y la participación comunitaria de estas cosas constituye la casa y la ciudad”.

Me gustaría subrayar, finalmente, esta última frase del filósofo de Estagira porque conviene a mi argumentación actual acerca de la indeseable censura de cualquier Diccionario, pero que habla también de las ineludibles implicaciones políticas y sociales de todo lo que tiene que ver con la palabra. Otros traductores de la *Πολιτικά* cierran el párrafo que he citado con la referencia a la familia y el Estado, en vez de la casa y la ciudad. Esto es, lo individual y lo social, los dos órdenes entre los que se realiza el prodigio del lenguaje.

Los lingüistas diferencian entre dos situaciones distintas en lo que al contacto entre lenguas se refiere: el bilingüismo y la diglosia. Detrás del distingo están las relaciones de poder. Una cosa es la convivencia de dos lenguas en un plano de razonable equidad y otra cuando la lengua A, así denominada por los expertos, representa la riqueza, el poder y el prestigio

social, mientras que la lengua B aparece subordinada como perteneciente a quienes también lo están en una determinada sociedad.

Tengo para mí que, aparte de los datos estadísticos, que sin duda son muy positivos, y al margen incluso de un cierto enrarecimiento del clima político en lo que a nuestra lengua común se refiere desde hace algo más de un año, el español está afianzando su posición como un idioma en modo alguno subalterno, sino que está en condiciones de servir sin limitación alguna a

la sociedad norteamericana en convivencia bilingüe con el inglés. Y ello no es mérito de ninguna Academia, sino de los millones de mujeres y de hombres, niños, jóvenes y mayores, que hacen de una lengua universal como es la nuestra la herramienta de sus trabajos y de sus días, pero también el emblema de pertenencia a una comunidad extendida por cuatro continentes, acrisolada por una Historia compleja y fructífera, y abierta a un futuro prometedor.

Defensa europea: ¿de qué ejército europeo hablan Macron y Merkel?

Félix Arteaga

El presidente Emmanuel Macron y la canciller Angela Merkel han reivindicado la necesidad de que la UE cuente con un ejército europeo.

Resumen

El presidente Emmanuel Macron y la canciller Angela Merkel han reivindicado la necesidad de un ejército europeo, una reivindicación enmarcada en el contexto de la conmemoración del fin de la Primera Guerra Mundial y de las próximas elecciones europeas y que ha adquirido mayor notoriedad mediática gracias a su descalificación por los *tweets* del presidente Donald Trump. Sin embargo, ninguno de los dos ha explicado en qué tipo de ejército están pensando, si en uno que dependa de las instituciones europeas y defienda el territorio de los Estados miembros (Ejército europeo) o en una fuerza militar que proporcione seguridad a terceros bajo el control de los Estados participantes (Ejército de europeos). Este análisis describe

las iniciativas previas, el contexto de la reivindicación y los últimos avances de la Política Común de Seguridad y Defensa en 2018.

Análisis

Periódicamente, algún líder europeísta resucita el Ejército europeo del cementerio de la Comunidad Europea de Defensa al que le llevó la Asamblea Francesa en 1954. Lo hicieron a mediados de los años 80, cuando EEUU adoptó unilateralmente su Iniciativa de Defensa Estratégica y negoció cuestiones estratégicas con la Unión Soviética que afectaban a sus aliados sin consultarles. El miedo a la desvinculación estadounidense (el *decoupling*) y a quedarse solos hizo que los líderes europeos trataran de reanimar al cuerpo exánime de la Unión Europea Occidental, una asociación para la defensa europea que no contaba con ninguna estructura de fuerzas militares para hacerlo.

La Cooperación Política Europea pudo recuperar el “alma” de la asociación,



La iniciativa franco-británica de Saint Malo de 1998 siguió el enfoque pragmático de aumentar las capacidades para actuar con autonomía estratégica y dentro de la compatibilidad obligada con la OTAN.

los aspectos políticos y económicos de la seguridad, un “alma” de mínimos conocida como la Plataforma de La Haya para discutirla en los Consejos intergubernamentales. Sin embargo, nadie se acercó al sepulcro del Ejército europeo, cerrado a cal y canto bajo la losa de la OTAN y vigilado por los guardianes atlantistas, para pedir al cuerpo yacente que se levantara y anduviera emulando a Lázaro de Betania. No se repitió el milagro del Nuevo Testamento y la defensa europea tuvo que contentarse con sobrevivir en el limbo de la llamada Identidad Europea de Defensa, un concepto militar indeterminado para designar un alma europea dentro de un cuerpo transatlántico. Ni los más europeístas, con Francia a la cabeza, ni el eje franco-alemán, ni los Estados miembros consiguieron entonces dotar a la UE de un nivel de ambición militar suficiente para que el Ejército europeo dejara de ser algo más que un deseo a largo plazo.

Las políticas europeas de seguridad y defensa y común de seguridad y defensa, que vinieron después, siguieron hablando del Ejército europeo con la boca chica. Incluso en 1990, cuando el presidente

François Mitterrand y el canciller Helmut Kohl consiguieron fijar una defensa común como objetivo a largo plazo del proceso de integración, el Ejército europeo no figuró en ninguna hoja de ruta. En su defecto, comenzaron a aparecer unidades con el prefijo de “euro”, como la franco-alemana del Cuerpo de Ejército Europeo o “Eurocuerpo”, que crearon la falsa percepción de que existían estructuras europeas de fuerzas. Esas fuerzas eran europeas, pero no eran fuerzas bajo el control de la Unión sino de los Estados europeos participantes. La diferencia conceptual entre Ejército europeo y Ejército con europeos es importante porque sólo el primero ostenta la legitimidad soberana de la Unión Política mientras que el segundo responde a la soberanía de los Estados miembros. Pero también es relevante desde el punto de vista operativo porque las estructuras multinacionales de fuerzas europeas, incluidos los *battle groups*, siguen sin demostrar hasta ahora su fiabilidad y eficacia en defensa de los intereses de la Unión.

Otra vía para progresar hacia ese Ejército europeo ha sido la de ir dando pequeños pasos y acumulando capacidades reales

(*building blocks approach*). La iniciativa franco-británica de Saint Malo de 1998 siguió el enfoque pragmático de aumentar las capacidades para actuar con autonomía estratégica y dentro de la compatibilidad obligada con la OTAN. El desarrollo de capacidades militares y civiles, a partir del Consejo Europeo de Colonia de 1999, trató de dotar de músculo militar al proyecto europeo pero el experimento falló por el desfase y la falta de voluntad política, el incumplimiento de los objetivos de capacidades militares y civiles y la fragilidad de las pequeñas burocracias militares atrapadas entre su lealtad a las capitales de procedencia y su destino en Bruselas.

Para recortar el desfase entre las declaraciones y los hechos, se ha recurrido a rebajar el listón de la ambición militar. Así, la Estrategia Europa de Seguridad de 2003 no reivindicó la necesidad de un Ejército europeo, entendido como una fuerza de defensa territorial y colectiva, sino como la necesidad de contar con fuerzas capaces de participar en misiones militares para proporcionar seguridad a terceros. De este modo, no se necesita un ejército para defender la soberanía de la UE, sino que basta con enviar alguna fuerza expedicionaria a misiones poco exigentes para pasear la bandera de la UE como actor global.

Sin Ejército europeo a la vista, el grupo de los países más capaces y dispuestos aprovecharon el Tratado de la UE de Lisboa de 2009 para que se les permitiera avanzar todo lo que quisieran mediante la

Cooperación Estructurada Permanente y poder actuar militarmente por delegación de la UE. Además de abrir la puerta a este tipo de cooperación super-reforzada y exclusiva, el Tratado introdujo la defensa colectiva entre las posibilidades de su Política Común de Seguridad y Defensa. Sin embargo, la habilitación lisboeta no consiguió progresar por ninguno de sus instrumentos y la defensa europea tuvo que esperar hasta 2016 para que la Estrategia Global para la Política Exterior y de Seguridad definiera el nivel de ambición del “alma” política y del “cuerpo” militar de la UE. En ella se volvió a descartar la defensa territorial como objetivo de la Política Común de Seguridad y Defensa (PCSD) y no se habló para nada del Ejército europeo a pesar de que el presidente de la Comisión Europea, Jean-Claude Juncker, no había dejado de reivindicar una fuerza militar para respaldar la PCSD o disuadir a la Federación Rusa de repetir provocaciones militares como la de Ucrania. La UE fijó como nivel de ambición de su autonomía estratégica la gestión de crisis, la protección de su población y la asistencia a terceros. Nada de defensa colectiva al margen de la OTAN ni de ejército europeo como objetivos de esa ambición.

Los hechos: avances y propuestas en la defensa europea

Desde entonces, la defensa europea ha seguido avanzando por la vía de los hechos, menos espectaculares que el de las declaraciones, pero más efectivos para nutrir el acervo militar europeo. En 2017 se puso en marcha y se aprobó la Cooperación Estructurada Permanente –más conocida



El ejército europeo no figura todavía en la agenda de los Consejos europeos, incluso tras la salida del Reino Unido, a quien todos consideraban el obstáculo principal.

por sus siglas inglesas de PESCO– gracias al liderazgo de Francia, Alemania, Italia y España, con una alta participación de 25 Estados miembros, y se han aprobado dos series de proyectos de capacidades, una en marzo de 2018 con 17 proyectos y otro que se acaba de aprobar en el Consejo de Asuntos Generales de noviembre de 2018. Las capacidades aprobadas no resuelven todas las necesidades de la autonomía estratégica de la UE, pero han elevado el nivel de cooperación intergubernamental con implicaciones militares, industriales y tecnológicas. Tampoco se puede ignorar que se ha sacrificado el criterio de exclusividad acordado en Lisboa y que la cooperación inclusiva ha tenido más éxito en el terreno de capacidades que en el operativo y más éxito en la participación que en la ambición de los proyectos.

La defensa europea también ha progresado, decisivamente, por la participación de la Comisión Europea con sus planes y fondos para el desarrollo de la investigación y el desarrollo de tecnologías y equipos de defensa: una participación inédita hasta los últimos años y que augura un mayor papel

para la Comisión en cuestiones de defensa, que hasta ahora estaban restringidas al ámbito intergubernamental. También se han registrado progresos en la colaboración OTAN-UE, en la estructura de planeamiento y conducción (*Military Planning and Conduct Capability*, MPCC) y en la financiación de las actuaciones militares (*European Peace Facility* y mecanismo Athena).

Sin embargo, el ejército europeo no figura todavía en la agenda de los Consejos europeos, incluso tras la salida del Reino Unido, a quien todos consideraban el obstáculo principal. El seguimiento de los progresos constata las dificultades prácticas y teóricas para incluirlo en la agenda. Cada Estado miembro tiene unas estructuras de fuerzas –muchas irrelevantes– que responden a sus intereses nacionales de defensa y a su cultura estratégica particular, por lo que es impensable que recorten su soberanía y deleguen en la UE el ejercicio o la titularidad de su defensa. Los países más importantes militarmente tienen resuelta su defensa colectiva dentro de la OTAN, por lo que no necesitan crear una alternativa a la misma, salvo que las amenazas del

presidente Trump pasen de los tweets a los tratados. Todos los países se costean sus fuerzas armadas y aunque la racionalización de las estructuras de fuerza que propone la Comisión generaría ahorros y economías de escala, la creación de un ejército europeo con presupuesto europeo también pondría en riesgo la continuidad de los presupuestos nacionales para defensa.

En consecuencia, la quimera del ejército europeo se reduce al placebo de las numerosas unidades militares bilaterales, trilaterales o multilaterales existentes (*Euromarfor*, *Battle Groups*, Fuerza Expedicionaria Conjunta franco-británica y Batallón de carros germano-neerlandés, entre otros), de los cuarteles generales multinacionales desplegables (Eurocuerpo, 1^{er} Cuerpo de Ejército germano-neerlandés y el Cuerpo Multinacional germano-polaco). Son estructuras de fuerzas que pueden actuar en cooperación con la OTAN, la UE u otras organizaciones o coaliciones internacionales, pero no bajo su dependencia. En los últimos meses Alemania ha desarrollado el concepto de nación marco (*Framework Nation Concept*) para integrar pequeñas unidades de países vecinos dentro de unidades militares germanas. El concepto permite unificar los equipos, doctrinas, apoyos y procedimientos de decisión y su despliegue en escenarios concretos, como el frente oriental de la OTAN. Su desarrollo se ha asociado frecuentemente con la creación de un ejército europeo a partir de 2017 pero necesitaría grandes cambios estructurales para dejar de ser una fuerza multinacional

más, aunque avanzada en su integración, y convertirse en una fuerza supranacional.

Por su parte, Francia no ha emulado el concepto alemán de nación marco, por ejemplo, para desarrollar algo similar en el frente sur de la OTAN, pero ha elaborado una propuesta alternativa de fuerza alternativa: la Iniciativa Europea de Intervención (E2I en sus siglas inglesas). Descontento con el limitado avance operativo de la PESCO, el presidente Emmanuel Macron propuso en septiembre de 2017 crear una fuerza militar capaz compuesta por Estados europeos (Alemania, Bélgica, Dinamarca, España, Estonia, Finlandia, Francia, los Países Bajos, Reino Unido y Portugal) para actuar por su cuenta o en colaboración con la UE o la OTAN. Esta Iniciativa sigue pendiente de definición en sus objetivos, estructura y mando, y este “Ejército de europeos” podría llegar a convertirse en el embrión de un futuro Ejército europeo si las circunstancias lo permiten y los participantes no lo malogran. De momento, sirve para mejorar la capacidad de intervención conjunta de los países miembros si así lo deciden, pero no se puede hacer pasar por un ejército europeo cuando el Reino Unido está fuera de la UE, Dinamarca objeto a la PCSD y Finlandia tiene vocación neutral.

Las “fuerzas profundas” del ejército europeo

Si estos son los únicos mimbres reales, ¿a qué se refieren el presidente Macron y la canciller Merkel cuando acaban de reivindicar un Ejército europeo en noviembre



El factor más explicativo de fondo sería la constatación por ambos líderes de que la UE se puede ver sola cualquier día para defender sus intereses de seguridad y defensa.

de 2018? ¿al Concepto de Nación Marco? ¿A la Iniciativa Europea de Intervención? ¿A una fuerza militar bajo el control de las instituciones europeas? ¿O están pensando en otra cosa distinta? Ninguno de los dos ha dado explicaciones ni concretado sus propuestas, salvo para matizar después (léase después de las críticas del presidente Trump) que se trata de una visión a largo plazo y que no va contra la OTAN, por lo que las preguntas anteriores quedan, de momento, sin otra respuesta que la mera especulación.

En consecuencia, parece más sensato analizar qué motivos están detrás de sus decisiones en lugar de especular sobre el contenido de sus propuestas. Su puesta en escena, entre la conmemoración nostálgica del fin de la Primera Guerra Mundial y la oportunidad política de las próximas elecciones europeas, podría explicar la apelación a un ejército como muestra de la unidad y determinación de progresar hacia la Unión Política y superar los enfrentamientos del pasado. Para pasar del plano emocional al racional, deberían haber descrito su visión de ese ejército,

los medios, el plazo y la forma de lograrlo. Reivindicar un ejército europeo como remate final de un proceso europeo de integración está en la lógica de la construcción, pero adelantar su creación como medio para revitalizar un proceso de construcción estancado parece una confusión de fines con medios.

El factor más explicativo de fondo sería la constatación por ambos líderes de que la UE se puede ver sola cualquier día para defender sus intereses de seguridad y defensa. Es una constatación que no es nueva porque las últimas Administraciones estadounidenses vienen advirtiéndolo de que Europa no es ya el centro de sus preocupaciones geopolíticas. Aunque el presidente Trump se haya esmerado en reiterar el mensaje, menospreciando a sus aliados europeos, adoptando decisiones unilaterales y cuestionando los fundamentos de la relación transatlántica, todavía no se ha atrevido a cuestionar la continuidad de la OTAN, pero nadie descarta que lo haga el día menos pensado porque ha demostrado que no respeta compromisos ni aliados. En este contexto, ¿el Ejército europeo es el plan



Las grandes potencias han entrado en una competición geopolítica y geoeconómica que amenaza con desplazar a la UE a la periferia tecnológica, económica o industrial.

A para reforzar la autonomía estratégica de la UE o el plan B para afrontar su soberanía estratégica?

Por otro lado, las grandes potencias han entrado en una competición geopolítica y geoeconómica que amenaza con desplazar a la UE a la periferia tecnológica, económica o industrial. El orden mundial, las organizaciones multilaterales y las alianzas se vuelven líquidas bajo la globalización, la aceleración tecnológica y la digitalización, creando ganadores y perdedores de su licuefacción. El presidente Macron ha mencionado a Rusia, China y EEUU como rivales de la UE y reclamando un mayor protagonismo de la UE para no convertirse en un juguete de los anteriores e influir en el orden mundial. Pero cuando habla de rivalidad, ¿se refiere a la rivalidad en los campos militares de batalla o a los nuevos tableros de la competición global no militar que se avecina? Y cuando la canciller Merkel demanda un Consejo Europeo de Seguridad, ¿se refiere al concepto amplio de seguridad o al restringido de la defensa?

En este contexto convendría preguntarse de qué quieren proteger el presidente Macron y la canciller Merkel a la UE, sus miembros y ciudadanos y qué instrumentos consideran los más idóneos, no vaya a ser que a la UE le haga más falta crear un Ejército con científicos, matemáticos, ingenieros, tecnólogos o emprendedores que uno con militares (de Europa o europeos).

Conclusiones

No hay un concepto único de ejército europeo, sino muchos. Empezando por lo de ejército, no es lo mismo un ejército, asociado a unas fuerzas armadas nacionales dedicado a defender el territorio y población frente a agresiones de terceros, que una fuerza multinacional de carácter expedicionario dedicada ocasionalmente a proporcionar seguridad y asistencia militar a terceros. Siguiendo por lo de europeo, no es lo mismo que un ejército dependa de las instituciones europeas bajo el mando de un comisario de Defensa a que dependa de una coalición de países. El primero sería un ejército común (europeo) y el segundo un ejército combinado (con europeos). Por

europeo se puede entender que pertenece a la UE (lo que entendemos nosotros) o que está en Europa (lo que entiende ahora, por ejemplo, el Reino Unido). La diferencia no es pequeña, porque Dinamarca no quiere contribuir a la política común de seguridad y defensa (ejército europeo) pero sí a la Iniciativa Europea de Intervención (fuerza con europeos).

Los precursores también cuentan. A falta de un ejército europeo o de europeos, se presentan como tales sucedáneos o precursores de lo que podrían llegar a ser algún día, sin serlo ahora. Se considera ejército o embrión de ejército cualquier fuerza multinacional que pasee la bandera de la UE por las misiones PCSD. Las

unidades conocidas como *battle groups* se diseñaron como fuerzas de respuesta inmediata pero no han sido capaces todavía de sacar a pasear la bandera de la UE. Del mismo modo, todas las “eurofuerzas” existentes podrían evolucionar hacia un ejército en el futuro, pero el modelo alemán de nación marco, que es el que más ha avanzado en la integración militar, lo ha hecho bajo el paraguas de la OTAN y no de la UE.

Por lo tanto, cada vez que algún líder europeo aboga por el ejército europeo, debería añadir detalles concretos sobre su concepto, composición, dependencia, recursos y calendario para no desinformar con narraciones simbólicas o emocionales.

Sri Lanka and great-power competition in the Indo-Pacific: a Belt and Road failure?

Mario Esteban

This paper looks at the situation in Sri Lanka and the impact of the new Chinese Belt and Road Initiative. It further analyses the effects of great-power competition on Sri Lanka and the other countries in the Indo-Pacific region.

Summary

Over the past decade Sri Lanka has become an object of interest to great powers such as China, India, Japan and the US, essentially due to its unique Indo-Pacific location. Of the great powers, China has been the one to most increase its presence there, as the island-state is very important to its Belt and Road Initiative. This paper analyses China's involvement in Sri Lanka in order to identify why it has become a key economic and strategic partner. It also identifies areas of improvement in its relationship with local governmental and civil society actors.

Analysis

Sri Lanka has not attracted this much attention from the international press since the civil war between the government in Colombo and the Tamil Tigers ended in 2009.¹ The renewed attention is due to the fact that the island has become the epicentre of great power competition in the Indo-Pacific region. China's growing and significant presence in the country has attracted special attention, as it offers a valuable insight into the effects of its Belt and Road Initiative. Most of the literature on the topic has not focused sufficiently on the local players, presenting them as mere pawns in the hands of China and other great powers. This paper will attempt to make up for these shortcomings by looking at how the priorities of the Sri Lankan government explain the nature of foreign involvement in the country.

China is an attractive partner for Sri Lanka

China has granted Sri Lanka US\$10,000 million worth of loans, making it the third

1 The author would like to express his gratitude to Virginia Crespi de Valldaura for her valuable help in preparing this paper.

largest recipient of Chinese funds of the Belt and Road Initiative countries after Pakistan and Russia. Both the substantial increase in the amount of debt owed to China by Sri Lanka and the leasing of Hambantota port to a Chinese-led consortium have sparked a heated debate on the effects of Chinese financial involvement in Silk-Road countries. Opponents have seen this financial involvement as a Chinese attempt to increase its political and military influence in the area through its so-called 'debt-trap diplomacy'. Although this point of view has been defended by many international news outlets and think tanks,² and even by the US Vice-President Mike Pence, it lacks a solid foundation.

According to the Central Bank of Sri Lanka,³ 14% of the US\$55,000 million Sri Lanka owes in foreign debt are owed to the ADB, while 12% are owed to Japan, 11% to the World Bank and 10.6% to China. The country will have to pay back US\$17,000 million worth of debt between 2019 and 2022, mainly to commercial banks and to traditional multilateral donors. Its currency reserves of US\$9.100 million seem insufficient to meet the payments in the medium term, especially given that the country's balance of payments in the last four years has barely reached a surplus of US\$150 million. Furthermore,

Sri Lankan public debt stands at 77% of its GDP, making it the most indebted among other neighbouring countries such as India, Malaysia, Pakistan and Thailand. This all suggests that Sri Lanka has a debt problem that extends beyond its commitments to China. Indeed, China's latest loan to Sri Lanka is intended to service some of the debt owed to other creditors.⁴

This is not to say that there have not been important changes in the ownership of Sri Lankan debt since the civil war ended in 2009. Sri Lanka received a substantial amount of development aid from the West during the Cold War, yet this was no longer the case in the last decade. Three main factors eroded the weight of multilateral development banks and Western powers as creditors during the period: the international financial crisis, Sri Lanka's transition from a low-income to a lower-middle income country⁵ and the distancing of Western powers from the government of Mahinda Rajapaksa. In this context, the Sri Lankan state was forced to rely much more heavily for funding on international financial markets and on Beijing. The latter offered larger sums than the Western powers were willing to provide and at more favourable conditions than those proposed by commercial banks.

2 See, for instance, Jonathan E. Hillman (2018), 'Game of loans: how China bought Hambantota', CSIS Briefs, Center for Strategic & International Studies, 2/IV/2018, <https://www.csis.org/analysis/game-loans-how-china-bought-hambantota>; and Harsh V. Pant (2017), 'China's debt trap diplomacy', Observer Research Foundation, 3/VIII/2017, <https://www.orfonline.org/research/chinas-debt-trap-diplomacy/>.

3 Central Bank of Sri Lanka (2018), 'Annual Report 2017: Statistical Appendix', Table 115, 17/IV/2018, https://www.cbsl.gov.lk/sites/default/files/cbslweb_documents/publications/annual_report/2017/en/14_Appendix.pdf.

4 Shihar Aneez (2018), 'Sri Lanka accepts \$1 billion, eight year syndicated loan from China Development Bank', Reuters, 25/V/2018, <https://in.reuters.com/article/sri-lanka-china-loan/sri-lanka-accepts-1-billion-eight-year-syndicated-loan-from-china-development-bank-idINKCN1IQ2FT>.

5 This greatly affects its possibilities for attracting funds from multilateral development banks.



China became an attractive new source of funding, especially to a government that wanted to prove to its population that it could boost the country's socioeconomic development in the aftermath of the civil war.

Thus, China became an attractive new source of funding, especially to a government that wanted to prove to its population that it could boost the country's socioeconomic development in the aftermath of the civil war. To this end, President Rajapaksa adopted an economic programme that was fully in line with Beijing's vision, focusing on the construction of adequate infrastructure as a first step to attracting foreign investment and fostering local socioeconomic development.

In order to implement the programme, Rajapaksa needed both the external funding and the technical expertise required to build infrastructures in critical areas such as transport, energy and telecommunications. Since Western countries and companies had lost interest in Sri Lanka, China was in a unique position to fulfil the role. The example of China Merchants Port Holdings is a perfect illustration. As a state-owned Chinese company, it had access to cheaper funding than that available to Western private companies. Thus, it was freer to become involved in longer-term projects than its market-driven opponents.

In 2011 there was a public tender to grant construction and management rights for the container terminal of the Port of Colombo for a period of 35 years. The only offer came from a Chinese-Sri Lankan consortium consisting of China Merchants and Aitken Spence. China Merchants initially controlled 55% of the consortium, while Aitken Spence controlled 30% and Sri Lanka Ports Authority the remaining 15%. The following year, China Merchants bought out Aitken Spence's share, meaning it now controlled 85% of the partnership. The venture increased the Port of Colombo's capacity in record time thanks to the rapid construction of the terminal (which took only 28 months) and the introduction of new management techniques. Since then, the Port of Colombo has risen in every international ranking and the number of TEUs it handles per year has increased from 2.3 million in 2011 to 2.5 million in 2015 and 6.2 million in 2017. This makes it the world's 23rd largest port in terms of volume of cargo handled, and the largest in South Asia.

This outstanding performance encouraged current President Maithripala Sirisena –who had originally been much more reluctant than his predecessor to strengthen ties



Another advantage of Chinese investment is the speed with which companies manage and implement projects.

with Beijing– to suggest that China should implement similar management methods at the Port of Hambantota.⁶ The result was a 99-year lease agreement that came into force in December 2017. The agreement specified the creation of two public-private partnerships between China Merchants and the Sri Lanka Ports Authority, which would manage the Port's administrative and commercial operations. In exchange for its participation, China Merchants agreed to pay US\$1.120 million and to invest a further US\$400-600 million in expanding the port. China Merchants currently owns a 70% share of the partnerships, but in a decade's time its share will start to be gradually reduced until the two parties own 50% each.

Since it opened in November 2010, the port has been notable for its lack of activity, yet there are signs that this is beginning to change. While only 183 boats entered the port in the whole of 2017, 2018 has seen 132 boats enter in only the first quarter. The port

has a perfect location on the route between the Malacca Straits and the Suez Canal, which joins Asia to Europe. It will help ease the pressure on the Port of Colombo and provide services to the 36,000 boats that complete the route each year, since they currently have to veer significantly off-route to refuel and carry out other necessary activities.

Another advantage of Chinese investment is the speed with which companies manage and implement projects. The Port of Hambantota is again a good example. Rajapaksa's government presented the project to the Chinese in 2006, the agreement was signed in 2007, construction work started in 2008 and the port was opened in October 2010. Indeed, the Sri Lanka Ports Authority cites expeditiousness as the official reason why it chose to grant the project to China.⁷ Chinese promptness certainly contrasts with the long and complex negotiation and implementation processes

⁶ Sirisena is a staunch defender of the private sector whereas Rajapaksa was much more in favor of strengthening state-owned companies.

⁷ Sri Lanka Ports Authority (2010), 'Hambantota harbour dream come true', 25/VIII/2010, http://portcom.slpa.lk/news_events_220.asp.

that characterise agreements with the traditional great powers. The example of Sri Lanka's funding agreement with the Japan International Cooperation Agency to build Colombo's light rail is an apt illustration. After more than three years of field studies, it is expected that the agreement will finally be signed at the end of 2018, while construction will not begin until 2020 and it will not enter into operation until 2024.

Indeed, it is significant that both of the Presidents that have ruled Sri Lanka since the end of the war have seen their key projects materialise thanks to Chinese capital. The Exim Bank of China financed 85% of the construction of the Port of Hambantota, developed during the Rajapaksa presidency. The state-owned China Communication Construction Company is investing US\$1.400 million on the construction of Colombo International Financial Centre, which has finally been approved by President Sirisena. This latest project is particularly significant, as Sirisena had originally been critical of his predecessor's close ties to Beijing, to the extent that he initially suspended the project for a year. It also shows that China is not only a key lender to Sri Lanka but is also emerging as a key investor.

The Chinese *modus operandi* China in Sri Lanka

All Sri Lankan Ministries are obliged to present all projects that require international funding to the Ministry of Finance.⁸ Guided

by the President, the Ministry of Finance then chooses what projects to promote and who is to fund them, an important point as the Ministry sometimes selects the funding based on a competitive tender while on other occasions it directly selects a specific government or institution. The latter practice does not exclusively benefit China since other traditional donors can be included as well.

The procedure used to prioritise projects is different for loans and for investments. For projects that require a loan, Chinese lenders usually accept the viability studies and risk analyses provided by local authorities at face value. Thus, many of the due diligence issues attributed to China when selecting and managing their projects can in fact be traced back to the priorities of local authorities. President Rajapaksa, for instance, is originally from the south of the island and was interested in developing an area where resentment towards the Colombo elites and the large amount of development aid they have received is strong. He therefore took out Chinese loans to rapidly develop ambitious infrastructure projects such as the Mattala Rajapaksa International Airport, the Port of Hambantota and the MRCI Stadium at Hambantota. All of these have so far been underutilised and the level of investment they required seems hard to justify. Nevertheless, it is too early to draw conclusions on some of the projects, as the government is currently planning a programme to develop the entire region

⁸ Many Sri Lankan Ministers are members of Parliament representing local constituencies, meaning they tend to propose projects that benefit their own voters.



There are frequent complaints that Chinese companies operating in Sri Lanka hire very few local workers and make investments that do not generate business opportunities for locals.

through the infrastructures' reactivation, the expansion of the road network and the creation of a large-scale industrial park.

When considering an investment, however, Chinese players draw up their own viability analyses. While the Chinese Embassy lobbies for and coordinates Chinese projects in the country, it is the banks and companies themselves who make use of their solid presence on the ground to launch the initiatives.⁹ They write up their own project status and project evaluation reports, although only for internal use. After all, they do not feel obliged to keep their citizens or the international community informed and believe it is the local government's obligation to keep its own people informed.

Controversial aspects of China's economic presence

There can be no doubt that China is an attractive partner to the Sri Lankan

government. However, its involvement in the country has also attracted controversy. China's undercutting of Sri Lankan sovereignty, as well as the lack of transparency of its operations and its lack of consideration for the environmental and social impact of its projects, have all been a source of criticism. Land leases to Chinese companies and Chinese-led consortiums in Hambantota and Colombo have been especially controversial, and have given rise to protests in these areas.

The controversies were such that they even led President Sirisena to suspend the development of Colombo's financial city so as to make some changes to the original project.¹⁰ In the new agreement, China Communication Construction Company will no longer own whatever land it reclaims from the sea but will only enjoy a 99-year lease. The land, which had an undetermined status in the previous agreement, will now officially

9 According to Sri Lanka's Ministry of National Coexistence there are around 110,000 Chinese citizens in the country. See Ministry of National Coexistence (2017), *People of Sri Lanka*, Selacine, Colombo, p. 215, http://mncdol.gov.lk/web/images/downloads/publications/people_of_sri_lanka_book.pdf.

10 'Sri Lanka's port city developer withdraws compensation claims', *Lanka Business Online*, 2/VIII/2016, <http://www.lankabusinessonline.com/sri-lankas-port-city-developer-withdraws-compensation-claims/>.

become a part of Colombo District and of the Sri Lankan state. Similarly, a detailed report on the project's environmental impact was carried out that listed 70 measures needed to mitigate any negative effects, where only 42 were outlined in the original agreement. In addition, the agreement forced China Communications Company to contribute LKR500 million to a compensation fund established by the Sri Lankan government for local fishermen. These alterations to the original project, which were motivated by a change of government, prove once again that local authorities and their priorities play a crucial role in the process of negotiating agreements with China.

Sirisena's government is also more transparent than his predecessor's, as proved by the Right to Information Act that was introduced in February 2017. Despite this, Sri Lankan civil servants and politicians have a long habit of opacity. Their country has traditionally been an 'aid darling', a state accustomed to receiving aid despite its deficiencies in transparency and good governance. China has not exerted any pressure to improve transparency in the country either. The Chinese government considers that this is the local authorities' choice. Indeed, they themselves do not feel that they have to be accountable to Chinese citizens for whatever agreements they sign internationally, and so they do not feel compelled to make their content public.

Finally, there are frequent complaints that Chinese companies operating in Sri Lanka hire very few local workers and

make investments that do not generate business opportunities for locals. Although the activities of Chinese companies in Sri Lanka create little local economic spill-overs, the presence of Chinese workers is not especially controversial, as the shortage of local construction workers frequently attracts foreign labour. Similarly, Chinese projects do not usually require the participation of other foreign companies, though they do occasionally bring one in if they need specific technical expertise or want to improve their own reputation. The latter point limits the incentives for the involvement of foreign governments in the development of the Belt and Road Initiative.

The strategic dimension

The close ties that are developing between China and Sri Lanka are also the result of geostrategic motivations, as Sri Lanka has a privileged location on the Indian Ocean's maritime trade routes and is very close to India.

The US, China, India and Japan are competing for influence in the Indo-Pacific region. This has led to frequent visits by high-level officials and civil servants to Sri Lanka seeking to address matters of security and defence. On 18 August 2018, for instance, Itsunori Odera became the first Japanese Minister of Defence to ever visit Sri Lanka. During the visit, Japan donated two patrol boats to the Sri Lankan government. This came only two weeks after China had announced that it would strengthen its defence ties with Colombo and donated a frigate to the Sri Lankan navy, and a



Like many other countries that are geographically close to India, Sri Lanka is taking advantage of China's increasing presence in South Asia to counterbalance New Delhi's influence.

week after the US State Department had announced a donation of US\$39 million to increase the navy's capabilities.

Like many other countries that are geographically close to India, Sri Lanka is taking advantage of China's increasing presence in South Asia to counterbalance New Delhi's influence. These offsetting tactics were particularly obvious under the Rajapaksa government. Sirisena's current government is more focused on diversifying its foreign alliances to avoid excessive dependence on a single country. However, this does not mean that Sri Lanka is hostile towards New Delhi. In fact, the Sri Lankan authorities have claimed that they have India's strategic interests in mind in their day-to-day management of Hambantota Port and refused to allow a Chinese submarine to dock in the Port of Colombo in May 2017. They have also asked the Indian government to become involved in many important projects. These include the management of Mattala airport, the development of both the Port of Colombo's Eastern Terminal and of

Trincomalee Port, and the construction of the country's first liquefied natural gas plant.

Many of these projects are the result of joint efforts between Japan and India. The two countries and the US are launching common initiatives in the region that compete with the Belt and Road Initiative, such as the Free and Open Indo-Pacific Strategy. The Sri Lankan government wants both India and Japan to build infrastructures that help develop the disadvantaged north and eastern regions of the country, just as China did in the south. President Sirisena is also strengthening defence ties with Tokyo, as illustrated by Minister Itsunory Odera's visit and that of the Akebono, a Japanese destroyer, to Hambantota Port this year.

It is becoming increasingly obvious that the US and Japan have very different conceptions of the Free and Open Indo-Pacific Strategy. Washington's approach is confrontational towards China and is focused on preserving the traditional balance of power in the region. This is favourable to

India and its role in South Asia. Japan, on the other hand, has a more ambivalent relationship with Beijing and interprets the Strategy in a more inclusive way, believing it should be open to any other law-abiding state, and that could apply to China. In this regard, Japan is becoming more amenable to the Belt and Road Initiative as long as it remains transparent and sustainable and respects International Law. These developments are playing out on Sri Lankan soil, where the Japanese and Chinese Embassies host bilateral meetings to coordinate their involvement in local projects. Similarly, Japan has proposed some joint ventures with Chinese companies in West Africa. This collaborative approach embeds itself within a wider process of détente that was initiated by the two countries last spring, reached a new level last October with a state visit to China by Prime Minister Shinzo Abe and is expected to reach its culmination next year when Xi might reciprocate.

The EU and South Korea, for their part, share a common stance on Sri Lanka. Neither of them have significant strategic interests in the country that go beyond ensuring freedom of navigation in the area, nor do they particularly favour one of the regional integration schemes at the expense of another. Their shared priorities in the country consist of contributing to its socioeconomic development and seeking out business opportunities for their companies.

Conclusion

The Indo-Pacific region has emerged as an epicentre of competition between the great powers, especially China, the US, Japan and India. Sri Lanka has become very important to these countries due to its strategic location in the region. To the concern of the other great powers, China has spectacularly increased its presence over the island-state during the past 10 years. This is due to the mutually beneficial relationship that has developed between the two countries: Sri Lanka is key to China's Belt and Road Initiative while China has proved to be a very attractive economic partner to the Sri Lankan government. Not only has it financed and developed projects at great speed but it has also willingly participated in local strategic initiatives. Nevertheless, there is room for improvement in China's relationship with Sri Lanka. Its projects have lacked transparency and sometimes have failed to take into account financial, environmental and social sustainability concerns. This has been a source of controversy and has resulted in certain key initiatives having to be renegotiated. China will have to become more sensitive to local expectations if it wishes to consolidate its position as a fundamental partner to the Sri Lankan government and increase the appeal of the Belt and Road Initiative to other states.

El crimen organizado en el programa de gobierno del futuro presidente de Brasil

Víctor Teodoro y Suzeley Kalil

¿Cuáles son las propuestas electorales en materia de seguridad –en particular en relación con lucha contra el crimen organizado– del presidente electo de Brasil, Jair Bolsonaro?

Resumen

Este ARI presenta una evaluación del programa de gobierno sobre el crimen organizado y la seguridad pública de Jair Bolsonaro, elegido presidente de Brasil en segunda vuelta con el 55,13% de los votos válidos (cerca del 39% de los votos totales).

Mucho se ha hablado del nuevo presidente: la prensa ha insistido en resaltar sus manifestaciones homófobas y racistas. Sin embargo, poco se sabe de sus propuestas políticas concretas y aún menos en el ámbito de la seguridad. Este es un tema trascendental considerando que la situación, lejos de mejorar, ha ido empeorando y fortaleciéndose el poder de las bandas criminales. Conviene por ello contemplar

las propuestas de seguridad del nuevo presidente y su alcance ante la complejidad de la situación de inseguridad actual.

El programa de gobierno de Bolsonaro en lo referente al crimen organizado y a la seguridad pública no contempla ninguna fórmula novedosa ni original. El planteamiento es meramente represivo, basado en una visión del mundo simplista y simplificadora, compuesta sólo de polaridades, del bien contra el mal, tomados como absolutos, muy en coherencia con la visión de conjunto del nuevo presidente. Los resultados ya se conocen: es muy probable un aumento de la violencia.

Análisis

Introducción

En Brasil, la segunda vuelta de la elección a la presidencia de la República se produjo el domingo 28 de octubre. El objetivo de este texto es presentar las propuestas en el ámbito de la seguridad pública del candidato vencedor Jair Bolsonaro, con



El voto es obligatorio para adultos entre los 18 y 65 años de edad y facultativo entre los comprendidos entre los 16 y 18 años y para los mayores de 65.

énfasis sobre las medidas para el crimen organizado y política de drogas.

Según el Tribunal Superior Electoral, Jair Bolsonaro fue elegido con 57.797.847 votos de un total de 104.838.753 votos válidos. Considerando un electorado de 147.306.294, los votos nulos alcanzaron el 7,43%, casi el doble de la media histórica desde 1989, en las primeras elecciones directas a la presidencia de la República tras el régimen burocrático-autoritario. Si a este porcentaje se suman los votos en blanco (2,14%) y las abstenciones (21,3%), es decir, electores que no asistieron a las urnas, se logra un total del 30,87% del universo electoral que no optó por ninguno de los candidatos. Conviene mencionar que el voto es obligatorio para adultos entre los 18 y 65 años de edad y facultativo entre los comprendidos entre los 16 y 18 años y para los mayores de 65.

Se considera que a la conocida fragmentación partidista –hay 35 partidos políticos registrados en el país, con 13 candidaturas a la presidencia de la República aprobadas– se sumó una

polarización semejante a la de las primeras elecciones directas en 1989. Pero el elemento novedoso de estas elecciones es la falta de compromiso con la democracia del candidato vencedor, como sus propios discursos a lo largo de toda su carrera política.

La victoria electoral de Bolsonaro ha ido acompañada de una nueva composición del Congreso Nacional, con un avance sin precedentes del Partido Social Liberal (PSL), que ha apoyado su candidatura. El crecimiento de los diputados es llamativo ya que, de ocho en la anterior legislatura, ahora será una fuerza compuesta por 52, teniendo, por lo tanto, la segunda mayor bancada. No obstante, este ascenso no se ha realizado a costa del Partido del Trabajo (PT). Por el contrario, sigue siendo la fuerza mayoritaria en la Cámara, al conservar 57 diputados, ya que sólo ha perdido cuatro escaños.

Además de señalar el mantenimiento del PT como fuerza mayoritaria, frente a previsiones que auguraban lo contrario, cabe destacar tres características para la próxima legislatura:

- La renovación, pues de 513 escaños de la Cámara, 243 serán ocupados por diputados electos en la primera legislatura (el 47,3%).
- La pulverización partidaria, pues las dos mayores bancadas suman 109 escaños, con 30 partidos representados.
- La militarización, con 22 diputados elegidos que se han declarado militares (fuerzas armadas, policía y bomberos), entre los cuales hay dos generales retirados. Esta militarización se da no sólo en el Legislativo, sino también en el Ejecutivo, dado que cuatro de los 15 Ministerios contemplados en el programa de gobierno estarán dirigidos por militares.

En este nuevo panorama político mucho se ha hablado del nuevo presidente de Brasil. La prensa ha insistido en resaltar sus manifestaciones homófobas y racistas. Sin embargo, poco se sabe de sus propuestas políticas concretas y aún menos en el ámbito de la seguridad. Este es un tema trascendental considerando que la situación, lejos de mejorar, ha ido empeorando y fortaleciéndose el poder de las bandas criminales. Conviene por ello contemplar las propuestas de seguridad del nuevo presidente de Brasil, y su alcance, ante la complejidad de la situación de inseguridad actual.

Crimen organizado y crisis de la seguridad pública

Paralelamente a la crisis política, la crisis económica y su desdoblamiento en crisis

social generalizada ha creado una especie de simbiosis del caos, fundamentalmente a partir de 2013. Hay indicadores en el ámbito de la seguridad que se suman a este contexto, muy particularmente en relación con el ámbito de la seguridad pública y el crimen organizado. El actual sistema penitenciario refleja este escenario, con una población carcelaria de al menos el doble de las plazas disponibles –cerca de 726.000 detenidos para 386.000 plazas–, con una media del 40% de detenciones provisionales y en un espectro social mayoritariamente negro y joven, con cerca del 64% y más del 50%, respectivamente, según datos del Levantamiento Nacional de Informaciones Penitenciarias (Infopen) de 2017.

El agotamiento del sistema penitenciario tiene mucho que ver con tres procesos concomitantes, iniciados entre 1980 y 1990. Primero, la adopción y profundización de políticas estatales, especialmente para el tráfico de drogas, basadas en la represión indiscriminada, la criminalización del comercio de pequeñas cantidades de drogas, el encarcelamiento masivo y la militarización policial. En segundo lugar, también data de esta época la transformación de Brasil de principal ruta de transporte de drogas en uno de los mayores mercados, llegando a la segunda posición de consumo de cocaína en 2011. El tercer proceso ha sido el desarrollo de una nueva forma de organización de facciones del crimen organizado.

La nueva forma de organización del crimen organizado, especialmente del Primer



En el intento de controlar rebeliones, el gobierno brasileño adoptó como política la transferencia de presos entre centros penitenciarios localizados en diferentes puntos de la federación.

Comando de la Capital (PCC), se basa en tres pilares: el primero referente a ser una sociedad estamental y, por lo tanto, basada en el honor –lo que no la diferencia de otras formas tradicionales de organizar el crimen pero que cuenta con un estatuto–; el segundo es relativo a la descentralización del comercio ilegal, de la seguridad y de la aplicación de la justicia para sus miembros y en los lugares de actuación; y, por último, el de la política de experimentación en sus acciones con el mercado legal y el Estado –por ejemplo, ataques contra policías, secuestro de reporteros, corrupción de funcionarios y ocupación de cargos públicos–, en las que las acciones con éxito se mantienen y las fracasadas se eliminan.

En el intento de controlar rebeliones, el gobierno brasileño adoptó como política la transferencia de presos entre centros penitenciarios localizados en diferentes puntos de la federación. Esto permitió, en un primer momento, la coalición entre el PCC, de São Paulo, con el Comando Rojo (CV, la sigla en portugués), de Río de Janeiro, garantizando la cooperación para el

mantenimiento relativo de una paz esencial para los negocios de ambas facciones.

Un conjunto de intereses y diferencias internas llevaron al nacimiento de otras facciones, hoy estimadas en más de 80. Las más importantes son, además de las ya mencionadas, la Familia del Norte (FDN), el Tercer Comando de la Capital (TCC), los Amigos de los Amigos (ADA) y el Primer Grupo Catarinense (PGC).

A la disputa por el control del mercado de tráficos ilícitos, con el de las drogas en primer plano, se sumó la falta de políticas públicas de seguridad efectivas, lo que alimentó la crisis penitenciaria, con episodios de escalada de violencia especialmente en el norte y nordeste del país, provocando, a su vez, huelgas de policías que condujeron al envío de tropas militares para controlar la situación. Un buen ejemplo de la profunda crisis política, institucional y de seguridad pública fue una intervención federal en Río de Janeiro encabezada por un general, iniciada el 16 de febrero de este año, en un intento de contener el caos social,



El uso de las Fuerzas Armadas para misiones internas, apelando a la Ley de Garantía y del Orden (GLO) aprobada por los gobiernos del PT, es cada vez más frecuente.

la explosión de violencia en el estado y el control de las milicias vinculadas al narcotráfico.

El uso de las Fuerzas Armadas para misiones internas, apelando a la Ley de Garantía y del Orden (GLO) aprobada por los gobiernos del PT, es cada vez más frecuente. Es un ambiente propicio para la ampliación de la actuación de los militares, como entes decisores, en un gobierno que estará marcado por la presencia de oficiales de las fuerzas armadas en su composición política.

Con estas referencias, se entienden mejor los límites y alcances que pueden tener las propuestas del programa de gobierno del presidente electo en el ámbito de la seguridad pública y de la lucha contra la delincuencia organizada. Como se verá, la elección de Jair Bolsonaro ha representado la consumación del “voto de enojo” en la mayor nación de América del Sur.

Programa de gobierno

El programa de gobierno de Jair Bolsonaro, bajo el nombre *El Camino de la Prosperidad*,

es extenso pero poco sustancial. Son 81 páginas con imágenes y eslóganes pero con poco contenido y escasas fuentes primarias. Su lema, repetido en cada página, es “Brasil por encima de todo. Dios por encima de todos”, un epígrafe de la Biblia, de la conocida estrofa “Y conoceréis la verdad y la verdad os liberará” (Juan 8:32).

La forma en que inició el programa y la estética utilizada dicen mucho acerca de cuál es el público que quiere representar, el mismo al que se ha dirigido Bolsonaro en todos sus discursos: el estrato neoconservador pentecostal de la sociedad, un fenómeno aún por estudiar.

La idea que subyace el programa, un mosaico de imágenes con escasa entidad, es que los males que aquejan a Brasil son consecuencia de políticas indulgentes con el crimen y la corrupción de la izquierda que gobernó el país, proponiendo como solución la “tolerancia cero” hacia cualquier actividad delictiva.

Los valores que dice defender bajo el rubro “la vida es sagrada” se mencionan

en letras mayúsculas ya en la página dos: Propiedad Privada y Familia, en este orden. El valor “Libertad” tiene para el presidente electo varias connotaciones, pero fundamentalmente “libertad como elección personal”.

Esta noción está relacionada con la idea de que el pueblo brasileño, hasta el momento, ha subordinado sus opciones a una ideología: “... no permitiremos que Brasil prosiga en el camino de la servidumbre” (p. 7). En un segundo sentido, la “libertad” se asocia con “liberarse” de los males representados por el ciclo de gobierno anterior (p. 5): “Rompiendo el actual ciclo, con Brasil libre de crimen, de la corrupción y de ideologías perversas, habrá estabilidad, riqueza y oportunidades para todos...”. Y otra vez, más adelante: “... Brasil necesita liberarse de los corruptos. ¡El pueblo brasileño necesita ser libre de VERDAD!”. El “crimen” se relaciona a lo largo de todo el programa con la corrupción, que es su origen. Eliminar la corrupción es, por tanto, construir seguridad.

Al evaluar el contexto de inseguridad y criminalidad del país (p. 12) hace referencia al elevado número de homicidios –más de 62.000 por año–. Asimismo, aunque sin fundamentación alguna, relaciona, por un lado, el “más de un millón” de asesinatos con la existencia del Foro de São Paulo (organización de los partidos y movimientos de izquierda de América Latina y el Caribe creada en 1990); por otro, responsabiliza a las “filiales de las FARC” (Fuerzas Armadas Revolucionarias de Colombia) con la

introducción y la diseminación del *crack* (siendo Brasil en la actualidad el mayor mercado consumidor de este derivado de la cocaína) e insiste, nuevamente, en la corrupción como principal amenaza.

Para su diagnóstico de la situación de la seguridad pública, el programa utiliza como fuente un documental de 2017 elaborado por la Red Globo de Televisión, reproduciendo las estadísticas allí presentadas y que comparan el número de muertes en Brasil con las guerras en Oriente Medio. Argumenta que las armas no son el verdadero problema, a pesar de afirmar que las armas de fuego están presentes en siete de cada 10 homicidios. Según el programa electoral, los instrumentos más habituales son los “cuchillos y martillos”. Insistiendo en la disociación de las armas de armas de fuego con la violencia, también se citan ejemplos de países desarrollados que tienen menores restricciones en la adquisición y posesión de armas y presentan un número inferior de homicidios. Una de las pocas fuentes con algún crédito reproducidas en el programa es el *Atlas de la Violencia* (IBGE, 2018). Sin embargo, únicamente se citan datos aislados y muy particularmente se seleccionan fotos, cuyas imágenes pretenden reforzar la idea sobre la responsabilidad de la izquierda en relación con la criminalidad, tal y como resume la siguiente afirmación: “Coincidentemente, donde participantes del Foro de SP gobiernan, sube (aumenta) la criminalidad”. En el marco de las propuestas, menciona (p. 12), primero, la seguridad, seguida de la educación y la salud, como prioridades



El programa de gobierno de Bolsonaro en lo referente al crimen organizado y a la seguridad pública es producto de una visión del mundo simplista y simplificadora, compuesta sólo de polaridades, del bien contra el mal, tomadas como valores absolutos.

y, nuevamente, “la seguridad y el combate contra la corrupción” como “líneas de acción” (p. 22). De forma casi prosaica, uno de los primeros compromisos de Bolsonaro, en cuanto asuma la presidencia, será el de homenajear a aquellos policías muertos en acto de servicio y a sus familias (p. 29).

Por último, para reducir la criminalidad presenta ocho medidas, de las cuales sólo la primera –la inversión en tecnología y equipamiento para la policía– está en línea con lo que aconsejan las organizaciones internacionales. Las otras siete son contrarias no sólo dichas sugerencias, sino también a la política internacional de derechos humanos y la legislación brasileña. Proponiendo soluciones fáciles, indica que acabará con la criminalidad si reduce los derechos de los presos, aumenta las penas y reduce la mayoría de edad penal, arma a los ciudadanos, torna a los policías inmunes a la responsabilidad –reconociendo así que “la vida de un policía vale mucho”–, tipifica

como terrorismo a movimientos sociales como el Movimiento de los Trabajadores sin Tierra (MST), retira de la ley cualquier relativización de la propiedad privada y redirige la “política de derechos humanos para la defensa de las víctimas de la violencia”.

No hay nada sustantivo en relación con la defensa nacional, sólo la exaltación de las fuerzas armadas como bastión de la lucha contra el comunismo. Hay un pasaje en que se compromete con la valorización de las fuerzas por medio de la inversión y de la modernización, pero no especifica ningún proyecto concreto. También afirma que las fuerzas armadas se emplearán para combatir el crimen organizado, pero no especifica si directamente o como apoyo a las demás fuerzas de seguridad. Propone también la implantación de colegios militares en todas las capitales, pero nuevamente no argumenta sobre qué beneficios pudieran derivarse ni presenta proyectos concretos.

Conclusiones

El programa de gobierno de Bolsonaro en lo referente al crimen organizado y a la seguridad pública, aunque no sólo en estos elementos, es producto de una visión del mundo simplista y simplificadora, compuesta sólo de polaridades, del bien contra el mal, tomadas como valores absolutos. De las ocho medidas propuestas, “para reducir los homicidios, robos, estupros y otros crímenes”, sólo una está indicada por los especialistas en seguridad como positiva: “investir fortemente em equipamentos, tecnologia, inteligencia e capacidade investigativa das forças policiais”. El resto están contempladas internacionalmente como fracasadas, tales como “acabar com a progressão das penas” para encarcelados, “reducir a maioria penal para 16 anos”, revocar el *Estatuto do Desarmamento* – permitiendo la posesión de armas a los ciudadanos–, dar “retaguarda jurídica para policiais” –lo que equivaldría a quedar impunes si provocan muertes por abuso de poder– y “tipificar como terrorismo as

invasões de propriedades rurais e urbanas no território brasileiro” –una medida vista como una forma de desarticular los movimientos sociales más organizados del país–.

Finalmente, se propone el “redirecionamento da política de direitos humanos, priorizando a defesa das vítimas da violência”, lo que probablemente acabaría degenerando en una violación generalizada de los derechos humanos.

Los asesores del futuro presidente ambicionan para Brasil una “democracia nueva” que adopte una “tercera vía”, libre de “comunismo y de la corrupción del PT” y en la que “no debe haber ninguna restricción a la participación militares en cargos públicos”, pues son “personas muy cualificadas y competentes”. En una entrevista de 2011, István Mészáros afirmó “... Rosa Luxemburgo una vez dijo ‘socialismo o barbarie’. Yo añadiría algo a la frase de Rosa Luxemburgo: ‘barbarie, si tenemos suerte’...”. ¿Seremos los primeros en ver cumplida la profecía?

La cumbre del G20 de Buenos Aires: ¿sirve para algo este foro?

Federico Steinberg

La cumbre del G20 celebrada en Buenos Aires ha puesto de manifiesto tanto las diferencias entre algunas de las principales economías del mundo en los temas clave de la gobernanza económica global –en particular entre EEUU y el resto– como la utilidad de este foro para servir de espacio de diálogo. A la hora de evaluar la utilidad de estas cumbres informales es importante ser realistas.

En un contexto de crecimiento económico internacional y con elevada incertidumbre geopolítica pero con baja probabilidad de una recesión, es poco realista esperar que las grandes potencias vayan a cerrar acuerdos sustantivos. La historia enseña que para que los países coloquen los temas internacionales en lo más alto de la agenda y estén dispuestos a llevar a cabo sacrificios internos en pos de una mayor estabilidad internacional se requiere estar ante una coyuntura económica grave. Eso fue lo que sucedió en las cumbres de Washington y Londres de 2008 y 2009, cuando el G20 tomó medidas radicales tanto para evitar el

colapso del sistema financiero internacional como para coordinar un paquete de estímulo fiscal que evitó que la crisis financiera generara una segunda Gran Depresión. De hecho, si bien es cierto que las acciones de los bancos centrales, sobre todo de la FED, fueron decisivas en aquel momento y probablemente se hubieran producido incluso sin la coordinación del G20, el mensaje político que mandaron los líderes de las potencias que representan dos tercios de la población mundial, el 85% de la producción y el 75% del comercio fue clave para alejar el fantasma de un colapso económico-financiero global. Y es que cuando los mercados entran en pánico, sólo el poder político puede estabilizar la situación.

Diez años más tarde, los jefes de Estado y de Gobierno se han reunido en Argentina en un contexto muy diferente. La lista de incertidumbres económicas no deja de aumentar, pero el escenario base continúa siendo de crecimiento para 2019. De hecho, existe un amplio consenso en que ni el Brexit, ni el aumento del proteccionismo, ni el presupuesto italiano, ni el elevado nivel de deuda global, ni la desaceleración de la



La lista de incertidumbres económicas no deja de aumentar, pero el escenario base continúa siendo de crecimiento para 2019.

economía china, ni la volatilidad del precio del petróleo van a desencadenar una crisis sistémica, y tampoco está claro que vayan a afectar de forma significativa a la economía mundial a corto plazo.

Al mismo tiempo, nadie puede negar que la cooperación internacional se encuentra en horas bajas, sobre todo porque su principal valedor durante décadas, EEUU, parece haber perdido el interés en ella. El *America First* de Donald Trump, que sin duda supone un torpedo en la línea de flotación del multilateralismo, ha desencadenado dos tipos de reacciones. Por un lado, ha dado alas a otros líderes del G20 que se sienten cómodos con la retórica de líder fuerte, el desprecio del derecho internacional y las actitudes unilaterales e iliberales. Sin duda Rusia, Arabia Saudí, el nuevo Brasil y tal vez Turquía podrían entrar en esa categoría. Pero no hay que llevarse a engaño, estos países nunca han tenido demasiada importancia en este foro y es poco probable que la tengan en el futuro (el estilo Trump les da más visibilidad y puede blanquear sus comportamientos, pero eso tendrá poco impacto sobre el devenir de la economía global). La otra reacción, la de los países europeos, Japón, Canadá, Corea del Sur,

Australia, Argentina y, hasta cierto punto, también China, la India y México, ha sido la de enfatizar la necesidad de continuar mejorando la coordinación económica internacional. Han insistido en que, en un mundo tan interdependiente, las estrategias unilaterales y cortoplacistas pueden ser muy dañinas a largo plazo, en especial en lo que concierne al cambio climático y al comercio internacional, que son dos áreas en las que resulta evidente que las soluciones a los problemas tienen que ser globales.

Leyendo el comunicado del G20 teniendo en cuenta este contexto en vez de estar guiados por un idealismo naíf, se pueden encontrar en él algunos elementos para el optimismo. De hecho, el primer éxito es que ha habido un comunicado, cuyo principal valor estriba en plantear un diagnóstico compartido sobre algunos de los retos económicos globales, como el futuro del empleo o la necesidad de aumentar la inversión para contribuir al cumplimiento de los Objetivos de Desarrollo Sostenible en 2030 (en especial en los temas de género, apoyo a la infancia, infraestructuras y salud), trabajar contra la evasión fiscal y la corrupción y abordar los retos que plantean la inmigración y las crisis de refugiados.



Leyendo el comunicado del G20 teniendo en cuenta este contexto en vez de estar guiados por un idealismo naíf, se pueden encontrar en él algunos elementos para el optimismo.

Es positivo que exista cierto consenso en cuáles son los temas de la agenda económica de los que deben ocuparse los gobiernos, aunque también es cierto que muchos de estos asuntos requieren sobre todo medidas a nivel interno que, si bien es bueno que se coordinen, no necesitan de una fuerte gobernanza internacional. Donde la cooperación en el seno del G20 es realmente útil es en los asuntos que sí requieren acuerdo entre gobiernos para avanzar. Así, se reitera el compromiso con la actualización del sistema de cuotas y votos del Fondo Monetario Internacional y con la mejora de la estabilidad financiera global. Además, se plantea la necesidad de reformar la Organización Mundial del Comercio (OMC). Este último tema es sin duda esencial porque es la única forma de evitar una guerra comercial a largo plazo. Si bien será un tema muy difícil de abordar porque requiere poner de acuerdo a China y EEUU (por el momento aquí la UE está actuando como el gran mediador), es un paso adelante que se haya acordado iniciar un diálogo. Por último, donde sin duda el comunicado ha sido más desalentador es en el rechazo expreso de EEUU al acuerdo de París sobre cambio climático, con el que el resto de países firmantes siguen

comprometidos y que es, sin duda, el mayor reto a largo plazo al que nos enfrentamos.

Pero, además, la reunión del G20 sirvió para que se produjera una reunión bilateral entre Donald Trump y Xi Jinping que, por el momento, supone una pausa en el conflicto comercial entre ambos. EEUU ha aceptado retrasar tres meses los aumentos arancelarios hasta el 25% que impone a un gran número de productos chinos mientras se continúa negociando. Y China, que quiere evitar una guerra comercial a toda costa, podría comenzar a ceder.

En definitiva, nadie debería esperar que una cumbre del G20 vaya a generar resultados espectaculares, especialmente en un entorno de crecimiento económico como el actual. Estos foros son importantes porque permiten a los líderes verse cara a cara –lo que puede servir tanto para acordar que se está en desacuerdo como para consolidar alianzas–, ayudan a definir agendas de retos compartidos (aunque algunos estén más dispuestos que otros a contribuir a su resolución) y, sobre todo, permiten tener un foro que se pueda activar cuando surja una crisis importante, como pasó en 2008.

Spain no longer bucks the trend on far-right parties

William Chislett

The recent snap election in Andalucía saw the far-right party Vox storm into the regional parliament with 12 of the 109 seats, and so end Spain's exceptionalism.

Until then Spain, to the surprise of many, had bucked the nationalist surge that has swept across the EU, with, for example, France's anti-immigrant and anti-system National Rally and Germany's AfD, despite having, in the view of analysts, the conditions for such a party including very high unemployment and a large foreign community. The anomaly is viewed as a legacy of the 39-year right-wing dictatorship of General Franco, who died in 1975.

France's far-right leader Marine Le Pen was quick to tweet (in French): 'Strong and warm congratulations to my friends from Vox, who scored a meaningful result for such a young and dynamic movement'. Steve Bannon, Donald Trump's former chief strategist at the White House, offered technology services before the Andalusian campaign to help Vox put across its message in social media, but

they were apparently not taken up. Whether Vox's victory –395,978 votes (11.9% of the total) as against just 18,422 (0.46%) in the 2015 Andalusian election– will see it going from strength to strength in next May's municipal, regional and European elections and a general election if one is called ahead of the due date of July 2020 remains to be seen. Yet there are clear grounds for believing that Vox is here to stay. It won a mere 47,182 votes (0.2% of the total) in the 2016 general election.

Vox's first success was largely at the expense of the conservative Popular Party (PP), which lost 316,409 votes and seven of its 33 seats, and to a much lesser extent the Socialists (402,035 and 14 of its 47 seats, respectively). The latter's voters mainly switched to the liberal Ciudadanos (C's, which won 21 seats, 12 more) and to some extent the leftist coalition Adelante Andalucía (AA) whose main component is the far-left populist Podemos and which until Vox was the main recipient of anti-establishment votes. The voter turnout of 58.6% was the lowest since 1990.



Yet there are clear grounds for believing that Vox is here to stay.

The Socialists won the most seats (33) of all the parties but it was their worst performance ever in their stronghold, which they have ruled for 36 years. AA's 17 seats are not enough for the Socialists to carry on governing the region, and the PP (26 seats) will need the 17 seats of C's and Vox's 12 to form a very narrow majority government or a minority one with parliamentary support from Vox.

That the political earthquake caused by Vox, created five years ago by Santiago Abascal, a former PP politician, should happen in the leftist stronghold of Andalucía, which provides 20 of the Socialists' 84 seats in the national parliament, surprised many (polls forecast a maximum of four seats). Yet there are fundamental factors why it happened in Spain's largest region (population 8.4 million). As well as the fatigue with having been ruled by the same party for so long and the corruption scandals that have engulfed the Socialists, Andalucía has an unemployment rate of 23% (8 pp above the national average) and a very large immigrant community, particularly from non-EU countries.

This is particularly the case in the province of Almeria where 18.5% of the 700,000 population is foreign, mainly Moroccans and Sub-Saharanans, well above the 10% for Spain as a whole. Eight of the 10 municipalities with the largest growth in votes for Vox were in Almeria, and in all of them more than 20% of votes went to Vox (30% in the case of one of them).

Non-EU foreigners tend to be employed in the sectors that Spaniards do not want to work in, particularly agriculture (sweating under a 'sea' of plastic greenhouses in areas like El Ejido) and are perceived as a drain on healthcare and education, although they are in fact net contributors to social security. They are also viewed as a threat to Spanish identity, even though many of them have been there for years.

The surge in illegal immigration this year will also have fed into people's fears of the 'other'. In the first nine months, there were 7,120 illegal crossings of Moroccans to Spain via the Western Mediterranean (see Figure 1).

Figure 1. Illegal entry of Moroccans via the Western Mediterranean, 2009-18 (1)

2009	2010	2011	2012	2013	2014	2015	2016	2017	2018
254	300	776	365	282	468	631	722	4,704	7,120

Note: the figures refer to the number of crossings not the number of people in them. Some people might have crossed more than once.

(1) First nine months of 2018.

Source: Frontex.

Spanish society has changed profoundly since Franco died and the country successfully moved to democracy. The country is no longer ethnically homogeneous: the number of registered foreigners has risen from 165,000 to 4.7 million, excluding the more than 700,000 naturalised Spaniards. Not all the change has been to the liking of conservatives, particularly personal-freedom issues such as the legislation of abortion and gay marriages (the latter in 2005). In addition, there is no longer a stigma about voting for the far right as there was in the first post-Franco years.

The election in Andalucía was the first since the one in Catalonia at the end of 2017, which saw those parties in favour of unilaterally creating an independent republic holding onto their narrow majority in the Catalan parliament. That election was followed in June of this year by the unseating of the PP national government, following a censure motion in parliament won by an unholy alliance of the Socialists, Basque nationalists and Catalan secessionists.

The right has not forgiven the Socialists, with only 84 of the national parliament's 350

seats, for attaining power by this means thanks, in part, to Catalan parties who want to break up Spain. Prime Minister Pedro Sánchez is regularly attacked by the right for not being firm enough with the secessionists.

The Andalusian election was an opportunity to punish the Socialists and not just for local reasons, and also the PP, which has never won enough votes in the region to make a difference. Vox's votes have achieved change, although its shape has yet to be determined.

The question now is whether Vox's success is a flash in the pan or the start of something more significant. The evidence shows that once a party is installed in a parliament, be it regional or national, support for it tends to grow. This has been the case of Ciudadanos, which began life in Catalonia in 2005 against the burgeoning independence movement and after gaining three seats in the Catalan parliament in the region's 2006 election moved out of its territory and won nine seats in the 2015 Andalusian election (21 in the latest election). This was then followed by winning 40 seats in the national parliament in the 2015 general election.



The question now is whether Vox's success is a flash in the pan or the start of something more significant.

Moreover, in the case of 'stigmatised' parties, such as those on the far right, winning parliamentary representation makes them more respectable and hence an option for

voters. Fourteen European countries have far-right parties in their parliaments (see Figure 2).

Figure 2. Rise of nationalism in Europe: % of votes won by nationalist party in most recent national elections

Country	Name of party and % of votes
Austria	Freedom Party (26%)
Bulgaria	United Patriots (9%)
Cyprus	ELAM (3.7%)
Czech Republic	Freedom and Direct Democracy (11%)
Denmark	Danish People's Party (21%)
Finland	The Finns (18%)
France	National Rally (13%)
Germany	Alternative for Germany (12.6%)
Greece	Golden Dawn (7%)
Hungary	Jobbik (19%)
Italy	The League (17.4%)
Netherlands	Freedom Party (13%)
Slovakia	Our Slovakia (8%)
Switzerland	Swiss People's Party (29%)

Last updated: September 2018.

Prepared by the BBC.



Fourteen European countries have far-right parties in their parliaments.

Since 2015, when the mould of Spain's essentially two-party system was broken by Podemos and Ciudadanos, political life

has become fragmented and parliament gridlocked. Vox could well intensify that fragmentation by adding a fifth party.

The political expansion of evangelical churches in Latin America

Carlos Malamud

The presence of evangelical churches in the political life of various Latin American countries has increased significantly in recent years.

Summary

The presence of evangelical churches in the political life of various Latin American countries has increased notably in recent years, clearly seen in the outcome of the many elections held in the region. Among the most prominent elections contested in 2018, particularly striking developments in this respect include the victory of Jair Bolsonaro in Brazil, Fabricio Alvarado's progress to the second round of voting in Costa Rica and the role played by the Social Encounter Party in Mexico, which has allied itself with Andrés Manuel López Obrador and helped his election as President.

The decline of politics, traditional parties – especially those on the left– and democratic institutions, together with the retreat of the Roman Catholic Church in the greater

part of the region, have contributed to this development. Another factor is the emphasis placed on a values-based discourse and support for the family as central strands of the evangelical rhetoric. Thanks to this, and with considerable popular endorsement, they have succeeded in boosting conservative prospects in large parts of Latin America.

Analysis

The boundary between religion and politics, or between divine and temporal power, has never been clear and remains blurred to this day. The conflict between the two powers has been a recurring feature throughout history and at times has been accompanied by acute tension and even violence. Christian democratic parties in both Europe and Latin America were a permanent feature of the 20th century, and they frequently succeeded in securing power, as in Chile, Venezuela, Costa Rica and Guatemala. In our own day, certain strains of radical terrorism take on an Islamist cloak, while a range of religious fundamentalisms vie to increase their presence in the most



These days it is possible to find an evangelical church or place of worship in virtually any part of the continent, however poor or marginalised it might be.

varied parts of the world. A simultaneous development in Latin America has been the emergence of political movements of an evangelical nature that have acquired considerable heft in the political affairs of their countries and have even become a phenomenon of wider regional significance.

These days it is possible to find an evangelical church or place of worship in virtually any part of the continent, however poor or marginalised it might be. The strong and permanent bond between the pentecostal and neo-pentecostal churches on the one hand and the popular sectors and the poorest strata of their societies on the other has enabled them to impinge on regional politics in a way that no other party or movement has been able to achieve. If this is combined with their particular ideological orientation it may be concluded, as Javier Corrales has done, that evangelical churches are 'giving conservative causes [in Latin America], and especially political parties, new strength and new constituencies'.

Indeed, Corrales goes further in asserting that 'the rise of evangelicalism is politically worrisome. Evangelicals are fuelling a new form of populism. They are supplying conservative parties with nonelite voters, which is good for democracy, but these voters tend to be intransigent on issues of sexuality, which feeds cultural polarisation. Intolerant inclusion, which is the classic Latin American populist formula, is being reinvented by evangelical pastors'.

The advent of evangelicalism in Latin America

Marta Lagos, the Director of Latinobarómetro, has been unequivocal about the rise of evangelicalism: 'there is a tremendous influence of the evangelical church, especially among the poorest people... the candidates are going for the evangelical vote'. We are thus witnessing a wholly novel phenomenon in Latin America, the growing spread of evangelical churches, essentially pentecostal and neo-pentecostal.

The latter have managed to increase their political presence in a range of countries

while also making inroads as institutional representatives, both in executive and in legislative positions, starting with national and regional parliaments. It is important, however, to distinguish between the more traditional and longstanding evangelical churches, such as the Methodists, from the more modern pentecostalist and neo-pentecostalist churches, especially those linked to the 'charismatic movement', as the former have a different approach to politics.

The origins of this expansion can be traced to the many proselytising campaigns of certain US protestant churches in the mid-20th century that ended up establishing themselves mainly in Central America. In South America, meanwhile, the evangelical churches' nucleus of expansion was Brazil, to such an extent that these days it is possible to find Brazilian pastors preaching in all Latin American capitals and in many of the larger cities.

As pointed out above, however, the combination of religion and politics is nothing new and nor is the combination of evangelicalism and politics. Alberto Fujimori, when he was virtually unknown to the general public in Peru, secured the support of some evangelical churches for his presidential bid. Pastor Carlos García, the leader of the Baptist Church, was his running-mate on the ticket that Cambio 90 presented for the 1990 presidential elections and was elected as Second Vice-President.

The support given by García and other evangelical church figures in Peru was

essential in ensuring Fujimori's success. It was they who collected the signatures needed to register Cambio 90 as a political party, enabling it to take part in the elections. They also collaborated in setting up local committees throughout the country as a way of securing greater public support. In addition, some 50 evangelical supporters ran as Cambio 90 candidates for election to Congress, of whom 14 were elected as deputies and four as senators. Disappointment with the new President soon set in, however, given that he not only failed to achieve the levels of development that he had promised but also failed to secure for his congregations the same benefits as the Roman Catholic Church enjoyed.

A more recent event clearly illustrates the incessant rise of the evangelical influence in the political life of Latin American countries and the favourable treatment they regularly receive from politicians, from both left and right. In 2014, two months prior to the most closely-fought elections in the country's history, numerous politicians attended the opening of the Temple of Solomon in central São Paulo, a mega-church covering 100,000 square metres with a capacity for over 10,000 worshippers.

Among those present, despite her past as a guerrilla and her self-professed agnosticism, was the then President of the country, Dilma Rousseff, from the Brazilian Workers' Party (PT). Also in attendance was the Vice-President Michel Temer (currently leader of the national government but preparing to hand over to Jair Bolsonaro). They were



The unveiling of the temple, which became a sort of multi-party convention, was a revealing portrait of the political importance that the evangelicals had succeeded in acquiring over the preceding years in the country's politics.

joined by a significant group of Ministers in his cabinet, plus Geraldo Alckmin, the governor of São Paulo, and Fernando Haddad, the city's Mayor. These were the highest elected officials of the state and the city of São Paulo and later became the respective presidential candidates for the Brazilian Social Democracy Party (PSDB) and the PT in the general election of 2018. The inauguration was also attended by numerous governors and some of the most prominent members of the National Congress. The unveiling of the temple, which became a sort of multi-party convention, was a revealing portrait of the political importance that the evangelicals had succeeded in acquiring over the preceding years in the country's politics.

This ambitious project was masterminded by Bishop Edir Macedo, head of the Universal Church of the Kingdom of God and, apart from being one of the main evangelical figures in Brazil, an extremely wealthy individual. Macedo, who had previously endorsed Lula, was on this occasion one of Bolsonaro's main backers to win the

election. The most influential tools deployed by the latter, a former army officer-turned-politician, include social media and the powerful network of audio-visual media led by TVRecord, owned by Macedo.

In Mexico, the *Movimiento de Renovación Nacional* (Morena, or National Regeneration Movement) and the PT forged an alliance with the evangelical Social Encounter Party as it sought to build broader support for Andrés Manuel López Obrador in the run-up to the decisive presidential elections of 2018. Although the election results show that López Obrador would have won anyway, the alliance proved to be a very useful means of achieving his goals and tipping opinion polls in his favour. Thanks to the partnership he was able to secure an overwhelming win and comfortable majorities in both chambers of the federal Congress.

Proof of the importance López Obrador places on his proximity to the evangelicals is the fact that, over the course of six months, the man who is now President-elect swung from saying he would never associate



The evangelicals are thus not only exploiting the spaces vacated by the Roman Catholic Church but also the widespread public disenchantment with politics and governments.

himself with Social Encounter to proposing, on the very day the ultraconservatives announced his candidacy, a 'moral' constitution for the country. At Easter 2018, in the middle of electioneering, López Obrador said that he was 'a Christian in the broadest sense of the word, because Christ is love'.¹

Guatemala now has an evangelical President, Jimmy Morales, despite the little-to-no political experience he had at the time of being elected. Costa Rica was on the point of having another evangelical as President, Fabricio Alvarado. In Chile Sebastián Piñera courted the evangelical vote at the last election, to the extent of inviting four evangelical bishops to join his campaign team. In Venezuela and Colombia the evangelical pastors Javier Bertucci and Jorge Antonio Trujillo ran as candidates in the presidential election, in spite of little likelihood of success. More recently, Jair Bolsonaro was elected as the new Brazilian President with the full backing of the evangelical churches.

The evangelical insertion into politics

In order to put their political aspirations into practice, there is one factor that evangelical groups can count on that traditional parties, especially the most conservative, lack: proximity to the masses, people who are tired of elites and who were traditionally drawn to left-wing groupings. They also rely on an extensive network of places of worship widely distributed throughout the countries in which they operate and on a powerful system of media outlets, comprising hundreds and indeed thousands of radio and TV stations, many of them focusing on the local community, plus a strong presence on social media.

The evangelicals are thus not only exploiting the spaces vacated by the Roman Catholic Church but also the widespread public disenchantment with politics and governments. With their strong presence in the most densely-populated neighbourhoods, evangelical churches provide all manner of services to a wide range of people, especially the least

¹ This phrase is reminiscent of Lula's 'Lulinha, peace and love' slogan devised just before the 2002 election, in his fourth attempt to become President of Brazil, aimed at overcoming the antipathy of traditional sectors, something he easily succeeded in doing thanks to his alliance with the right and the incalculably valuable collaboration of Edir Macedo.

advantaged, from healthcare to childcare to help in seeking work. The fact that they offer a broad variety of services to the community provides them, in return, with a more than notable degree of popular support, something that no party –certainly no left-wing party– no NGO and no other political or social movement is capable of matching.

In general, there does not tend to be any regional pattern to the political and campaigning strategy adopted by evangelical churches. In some countries they may take to the street in opposition to particular legislative proposals that they deem contrary to their beliefs. In others they have their own political groups making their point. Sometimes they even put forward their own presidential candidates.

Going beyond particular national circumstances, however, manifestations of evangelical involvement in politics are emerging more and more stridently in the Latin American political landscape. Up until recently, most of the aspirations of the evangelical churches that participated in politics and the parties they supported focused on the local and provincial levels and in gaining a parliamentary foothold rather than fighting for executive power. In light of recent election results, however, this seems to be changing rapidly.

The situation provides a fair portrait of the goals and limitations that characterise evangelical political efforts. What is clear, however, and this is one of their main characteristics, is that they tend to exert

increasing pressure on political debate in terms of their values-based agenda: the family, gender and sexuality. And although, as Javier Corrales argues, the ‘ideology of evangelical pastors is varied’, when it comes to subjects such as gender and sexuality, they usually make much of their ‘conservative, patriarchal and homophobic values’.

As pointed out above, evangelicalism’s moral and political agenda focuses on the defence of family values, which fundamentally entails opposition to abortion, in vitro fertilisation, same-sex marriage, divorce and euthanasia. Apart from issues related to the defence of Christian family values, their platform tends to centre more on the rejection of particular proposals than on support for any specific policies. Among the raft of things that they reject, the mis-named ‘gender ideology’ plays a prominent role. The war they wage on this has enabled them to win substantial kudos among their followers. It is not, however, an area where evangelical leaders enjoy exclusive dominion, since the Roman Catholic hierarchy and a large section of the priesthood have openly voiced their opposition to it too.

This definition, stemming from profoundly conservative roots, is typically used to discredit any attempt to defend sexual diversity or gender variation, indicating that it is fundamentally ideological in nature rather than a scientific approach to the problem, consistent with the approach of psychologists and other medical and behavioural professionals. As Corrales points



In light of its recent surge and the discipline exercised at the ballot box, the evangelical vote has been highly sought-after by almost all candidates, irrespective of their political or ideological leanings.

out, 'the ideology of gender allows them [the evangelicals] to call for the protection of children as cover for their homophobia'.

Another core strand that has mobilised the followers of pentecostals and neo-pentecostals has been the fight against corruption and outrage at the role played by politicians in corruption cases. With all these issues it is possible to discern a remarkable convergence between the evangelical churches, the Roman Catholic hierarchy, certain social-Christian movements and political parties of a conservative hue. This proximity is much more visible on certain specific occasions, especially when the degree of scandal turns them into media *causes célèbres*.

Up until now, however, evangelical leaders, their political associates and their spokespeople in the news media have not tended to make pronouncements on other issues at the heart of government, such as the economy and international relations. It remains to be seen whether this trend will

continue, given their greater institutional presence in the highest echelons of their respective countries' administrations,

Worshippers who follow the evangelical denominations are highly disciplined. They take a lead from the opinions of their preachers, even in terms of voting. Regardless of the candidates' profiles, when voters get to the ballot box what counts is not only their political allegiance but also the recommendation of church elders. It is a mechanism similar to the one that has existed for decades in communist parties dominated by the idea of democratic centralism.

In light of its recent surge and the discipline exercised at the ballot box, the evangelical vote has been highly sought-after by almost all candidates, irrespective of their political or ideological leanings. It is a phenomenon that Colombia, Brazil and Mexico are each acquainted with, as are other Latin American countries with elections looming. In 2019 elections are due to be held in Guatemala,

El Salvador, Panama, Argentina, Uruguay and Bolivia, providing fresh opportunities to assess the influence of the evangelical vote in these countries.

In Brazil, the evangelical power in parliament centres around the so-called Bible Group. In the previous legislative term, the evangelical churches mustered 81 congressmen (out of 513) and three senators (out of 81). It is a question of having a cohesive and highly-organised parliamentary group that enables them to block initiatives against the church. Coming under this heading are all attempts to legalise abortion and same-sex marriage, which has been sanctioned by the Brazilian Supreme Court since 2014. Showing its support for Bolsonaro has been a group known as 3B (standing for *bíblia, bala* and *buey* or bible, bullet and ox), which includes advocates of carrying weapons for self-defence (bullet), large-scale agricultural producers and the meatpacking industry (ox).

The pressure exerted by evangelical churches has even led to the closing down of some art exhibitions on the grounds of immorality. This occurred with the exhibition titled *Queermuseu, cartografias da diferença na arte brasileira*, run by the Santander Cultural Centre in Porto Alegre, which was forced to close a few days after it opened in September 2017. Arguing that Banco Santander was sponsoring an exhibition that fostered 'paedophilia, zoophilia and pornography', both the Free Brazil Movement (MBL) and a range of evangelical groups orchestrated an unrelenting campaign on

social media that forced the organisers to shut down exhibition.

The evangelical churches' social presence

The presence of evangelical churches in Latin America and the number of their followers has grown steadily in recent decades, although their growth has been uneven. There is a twofold dynamic underlying the phenomenon. First there is the incessant growth in the number of non-Roman Catholic Christians, something that presents an enormous challenge to the various episcopal conferences; secondly, politicians and parties have been increasingly discredited, paving the way for new options to emerge.

The number of evangelical worshippers currently accounts for rather more than 20% of Latin America's population. The figure is all the more striking when considering that only 60 years ago they barely represented 3% of the population, according to statistics from the Pew Research Center. More than 10% of the population in Mexico is evangelical; in Peru, Ecuador, Colombia, Venezuela, Argentina and Panama it is said to be in excess of 15%; in Costa Rica and Puerto Rico it is as high as 20%; the figures cited for Brazil fluctuate between 22% and 27%; and in some Central American countries, such as Guatemala, Honduras and Nicaragua, the figure exceeds 40%.

As pointed out, the rise of evangelical churches needs to be seen in relation to the parallel process of Roman Catholicism in retreat. Instead of 'liberation theology',



In some evangelical churches, alarming signs of a certain degree of paramilitarisation are starting to be seen.

which in the 1960s and 70s brought the widespread involvement of revolutionary priests, workers and peasants, evangelical preachers have had a great deal of success in introducing their faithful to so-called 'prosperity theology'. This is a concept that clearly illustrates the principles and interests that motivate their faithful.

Roman Catholics in Latin America currently number 425 million, which according to the latest Latinobarómetro accounts for 60% of the regional population. It is a significant figure, because it means that 40% of the world's Roman Catholics are Latin American. Another important consideration in this context is that Pope Francis (Jorge Mario Bergoglio), elected in 2013, is an Argentine. Despite their dominance, however, there is no denying the fact that the Roman Catholic majority has shrunk significantly since recording a figure of 80% in 1996.

The question that arises from this twofold process of a falling Roman Catholic population and a growing evangelical one is how far it can be attributed to the systematic attack on liberation theology ordered

by the Vatican and the various regional ecclesiastical hierarchies. In a sense, abandoning the 'preferential option for the poor', which was characteristic of liberation theology, entailed the abandonment of the masses by the Roman Catholic church.

In some evangelical churches, alarming signs of a certain degree of paramilitarisation are starting to be seen. One of the clearest examples is the so-called 'Gladiators of Christ', affiliated to the Universal Church of the Kingdom of God, which involves the faithful receiving training with military overtones. While this is by no means a new phenomenon, either within or beyond Latin America, as shown by the activities of the Peruvian Roman Catholic organisation Sodalitium of Christian Life, which sought to persuade its followers to live communally as 'soldiers of Christ', it needs to be closely monitored.

The Sodalitium, a group run by laypeople, was recognised by Pope John Paul II in 1997 as a Society of Apostolic Life under Canon Law. Another association of Roman Catholic laypeople is Tradition, Family and Property

(TFP), which was founded in Brazil after the Cuban revolution and later spread to large parts of Latin America, engaging in an active crusade against liberation theology.

The main question thrown up by the ever-growing presence of the Gladiators of Christ is: what will happen if the neo-pentecostalist churches at a certain juncture go from staking their claims through the ballot box and decide to move on to direct action? As Javier Corrales has argued: 'There is a return to the classic Latin American polarisation of the 19th century between conservative and anti-clerical groups, which produced a great deal of political tension even up to the mid-20th century'.

Conclusions

In recent years evangelical churches have been acquiring an increasingly central role in the political life of Latin America. The growing dissatisfaction with democracy and the marked deterioration of traditional political parties and democratic institutions is one factor that has speeded up the process, but not the only one. Other elements to be borne in mind are, first, the strong presence of pentecostalist and neo-pentecostalist denominations among the masses, helped by the withdrawal of left-wing parties and the Roman Catholic church, and secondly, the inclusion in their rhetoric of an unwavering defence of the so-called values-based agenda, which includes the rejection of same-sex marriage, abortion and divorce, among other issues.

Although these churches initially restricted their involvement in politics to the local and regional levels, their new-found protagonism has encouraged them to set their sights higher. Thus a greater presence in national politics has become evident, with notable breakthroughs such as those that have recently been secured in Guatemala, Brazil, Mexico and Costa Rica. It is not a self-contained phenomenon, however. Such is the extent of their power and influence that traditional politicians, of all political and ideological hues and persuasions, are trying to win their blessing as endorsement for their own causes.

That said, their value-based rhetoric has caused all the societies in which they operate to become more polarised. Theirs is a black and white view that does not countenance nuances and therefore excludes any kind of compromise or negotiation. This Manichaeism, with its populist appeal, has served to strengthen conservative prospects in Latin America, hastening the decline of left-wing parties and even Bolivarian viewpoints. At the same time, if the growing influence of the evangelical churches in regional and national politics continues unchecked, the possibility cannot be ruled out of serious reversal as far as the separation between church and state is concerned, although the former would no longer be represented by the Roman Catholic hierarchy but by these newly-ascendant religious groups.

Las amenazas de nueva generación para las empresas

Félix Arteaga

Cuando todavía no se ha conseguido concienciar a todas las empresas e industrias de los riesgos de ciberseguridad a los que se enfrentan, aparecen en el horizonte nuevos riesgos de la mano de la hibridación y la digitalización que pueden poner en peligro el tejido empresarial y la continuidad de algunos negocios. En consecuencia, y como señala un reciente Informe de Panda Security, las empresas deben afrontar una “revisión profunda” de su gestión de ciberseguridad si desean preservar un nivel aceptable de ciber-resiliencia.

Carlos Galán analiza exhaustivamente las amenazas híbridas en un documento de trabajo, por lo que sólo queda en este comentario aprovechar su aparición para avisar a los cibernavegantes de la tormenta que se avecina. Por un lado, la competencia geoeconómica de las

grandes potencias está detrás de gran parte de los ciberataques sobre el sector industrial y empresarial dentro de lo que podría denominarse una “guerra económica de amplio espectro” (*Broad Economic Warfare*, siguiendo a Shmuel Even, del INSS de Tel Aviv). Tras la introducción de las ciberherramientas en esa competición económica global, se añade ahora la carrera por alcanzar tecnologías disruptivas como la inteligencia artificial, la automatización, la robotización o la computación cuántica, entre muchas otras. Empresas y Estados buscan liderar la disrupción tecnológica para alcanzar antes que los demás unas posiciones de preeminencia —si no de hegemonía— económica mundial. Llegar antes que los demás les otorgará una ventaja comparativa sin precedentes en sus aplicaciones a la economía, la industria, la política y otras, desalojando a sus competidores de las posiciones de privilegio que les otorgó la Revolución Industrial. Los primeros en llegar se quedan, prácticamente, con todo y los que llegan después deben competir por las migajas (nichos) menos lucrativos del mercado.



(...) las empresas deben afrontar una “revisión profunda” de su gestión de ciberseguridad si desean preservar un nivel aceptable de ciber-resiliencia.

Las empresas españolas —y las europeas— ya conocen de primera mano el coste de la dependencia tecnológica en materia de ciberseguridad, el precio a pagar y los riesgos asociados a los monopolios. Por eso la Comisión Europea plantea la batalla de la soberanía tecnológica, para mitigar y, en lo posible, revertir la ciberdependencia respecto de las grandes potencias industriales y estatales. Yendo por detrás, la batalla de la UE no se puede plantear sólo en términos reactivos, limitándose a prevenir los ataques, sino también en términos anticipatorios; es necesario invertir en resiliencia, pero también en anticipación.

Otro campo de batalla que la Comisión está abriendo es el del cribado de las inversiones directas de terceros países en sectores estratégicos para la ciberseguridad de la UE y del que da idea el estudio de Copenhagen Economics. Pretende emular a Estados Unidos, Australia o Japón y evitar la adquisición de activos estratégicos para la tecnología europea frenando la compra de conocimiento, talento y capacidades industriales por parte de países como China. La batalla se también se da por el

liderazgo de la próxima generación de redes 5G, según describe el estudio de Eurasia Group “The Geopolitics of 5G”, y explica las medidas contra firmas chinas como Huawei y ZTE que aparecen últimamente en titulares como los que recoge el número de diciembre de CIBER elcano.

Más allá de la competición geoeconómica entre los grandes, las empresas tendrán que afrontar a medio plazo el mismo tipo de competencia desleal entre iguales, nacionales o extranjeros, porque más pronto que tarde acabarán utilizando las mismas herramientas que los anteriores. La hiperconectividad pone al alcance de las empresas instrumentos de competición que, por ahora, están desarrollando y probando las grandes empresas y Estados, pero ese *know-how* se acabará trasladando inevitablemente desde el lado oscuro de los gobiernos al lado oscuro de las consultoras y a los responsables de *marketing* menos éticos. Así como ha ido creciendo como servicio la contratación de ciberdelincuentes, no tardará en ofrecerse la desinformación como servicio para competir deslealmente u otros instrumentos probados



La hibridación de las amenazas, es decir, la proliferación y combinación de agentes, modos y objetivos, cambia las reglas del libre mercado.

en combate por las grandes potencias nacionales y empresariales.

Para las empresas, las amenazas no son la globalización, la digitalización o la revolución industrial en todas sus manifestaciones, sino los actores que se aprovechan de los instrumentos desleales que las anteriores permiten para competir deslealmente. La *hibridación* de las amenazas, es decir, la proliferación y combinación de agentes, modos y objetivos, cambia las reglas del

libre mercado. En la figura 1, se muestra la progresiva hibridación de la competición económica, desde los modos y agentes que utilizaron el ciberespacio para poner en riesgo la seguridad nacional a su combinación con fuerzas y actuaciones militares en la llamada “guerra híbrida”, de la que se ocupa la defensa nacional, hasta, finalmente, su utilización para deteriorar la prosperidad económica de los Estados y sociedades.

Figura 1. La hibridación de la competición económica

Típos	Agentes	Modos (ciber)	Objetivo
Ciberseguridad	Estados Individuos	Ciberataques Disrupción Revelación Espionaje	Seguridad nacional
Guerra híbrida	Los anteriores + fuerzas armadas + paramilitares + insurgencia	Los anteriores + agresión armada + guerra información + subversión	Defensa nacional
Amenazas híbridas	Los anteriores + grupos + activistas + facilitadores + redes	Los anteriores + influencia + sabotaje + desconfianza	Seguridad económica

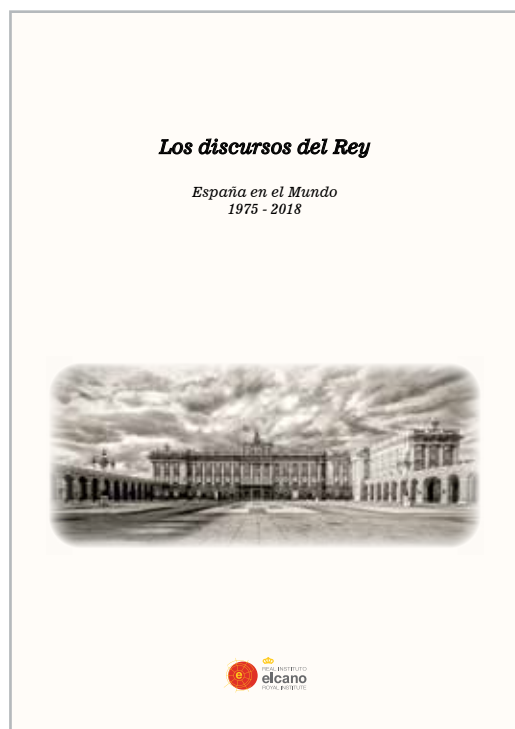
Como se refleja en la figura anterior, las empresas que no prestan servicios ni infraestructuras críticas no tienen que preocuparse apenas por las amenazas a la seguridad nacional y a la defensa nacional. Los agentes y modos de agresión no se dirigen directamente contra ellas, sino contra los Estados, su funcionamiento y reputación, lo que explica la implantación y el desarrollo de la ciberseguridad nacional. Sin embargo, el proceso de hibridación, es decir, la proliferación de nuevos actores y modos como los que se reflejan en la figura, sí que les afecta en la medida en que su objetivo afecta ahora a la seguridad económica. La hibridación permite la cooperación entre agentes viejos conocidos de la ciberseguridad: Estados y *hackers* con grupos criminales, comerciales, activistas, facilitadores y redes de comunicación a su servicio que cooperan entre sí para obtener ganancias económicas o alterar la libre competencia. Además, intercambian modos de actuación y herramientas desarrollados por los Estados para la competencia global y los transforman en nuevas fuentes de inseguridad económica.

Como resultado, las empresas e industrias se enfrentan a un mercado que se va llenando de nubarrones en forma de competencia geoeconómica, proliferación de ciberataques, falta de regulación, desinformación y disrupción tecnológica. La hibridación afecta a todas las facetas físicas, reputacional, de la información, de los sistemas y digital. Para prevenir o mitigar los efectos de la hibridación, la respuesta debe ser también híbrida, para lo que hace falta articular una combinación de actores (públicos y privados) y medios (defensivos y ofensivos). La coordinación actual es limitada y está enfocada a las prioridades de seguridad nacional, las infraestructuras críticas, la Administración y los sectores estratégicos, pero no basta para cubrir la seguridad económica del tejido empresarial y económico. Para afrontar la tormenta que se avecina, los anteriores necesitan integrar (hibridar) sus distintas capacidades de seguridad y combinarlas con las del sector público, incorporar nuevos instrumentos y cambiar el modelo de gobernanza. La próxima revisión de la Estrategia de Ciberseguridad Nacional presenta una buena ocasión para avanzar en la contrahibridación; de lo contrario, las empresas e industrias se dirigen sin remedio contra una tormenta perfecta.

PUBLICACIONES

LIBROS

**Los discursos del Rey
España en el Mundo 1975-2018**
Ed. Real Instituto Elcano



POLICY PAPER

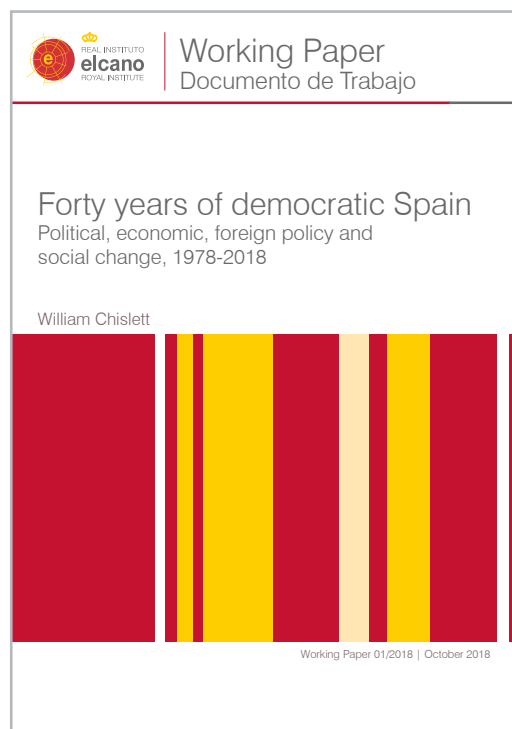
**Natural partners? Europe, Japan and
security in the Indo-Pacific**
Luis Simón & Ulrich Speck (Eds.)
Policy Paper 4/2018 - 12/11/2018

DOCUMENTOS DE TRABAJO (DT)

¿Es América Latina parte de Occidente?
Emilio Lamo de Espinosa
DT 18/2018 - 02/10/2018

EU scenarios for 2027
Antonio Estella
WP 19/2018 - 08/10/2018

**Forty years of democratic Spain: Political,
economic, foreign policy and social
change, 1978-2018**
William Chislett
DT 1/2018 - (Printed version) 17/10/2018



Amenazas híbridas: nuevas herramientas para viejas aspiraciones

Carlos Galán

DT 20/2018 - 13/12/2018

ARI

The Brazilian elections

Esther Solano Gallego

ARI 111/2018 - 04/10/2018

The European Council and migration: any progress?

Carmen González Enríquez

ARI 112/2018 (English version) - 09/10/2018

Diplomacy in the Digital Age

Corneliu Bjola

ARI 113/2018 - 11/10/2018

Hack-back: ¿legítima ciberdefensa en empresas?

Andrés Montero

ARI 114/2018 - 11/10/2018

How should the EU confront President Trump?

Federico Steinberg

ARI 115/2018 (English version) - 15/10/2018

La contribución española actual a la lucha contra el terrorismo en el Sahel

Sergio Altuna

ARI 116/2018 - 16/10/2018

Elección presidencial y reforma energética se citan en Argelia

Gonzalo Escribano

ARI 117/2018 - 25/10/2018

Brasil bajo Bolsonaro: desafíos inmediatos

Esther Solano Gallego

ARI 118/2018 - 05/11/2018

¿Qué política exterior tendrá Brasil?

Carlos Malamud

ARI 119/2018 - 07/11/2018

What foreign policy now for Brazil?

Carlos Malamud

ARI 120/2018 - 12/11/2018

Evolución de la agenda de ciberseguridad de la Unión Europea

Javier Alonso Lecuit

ARI 121/2018 - 13/11/2018

Ciberejercicios Locked Shields

Sandra Bardón

ARI 122/2018 - 13/11/2018

Yihadismo y prisiones: un análisis del caso español

Fernando Reinares, Carola García-Calvo y

Álvaro Vicente

ARI 123/2018 - 14/11/2018

El español como lengua universal

Darío Villanueva

ARI 124/2018 - 16/11/2018

Defensa europea: ¿de qué ejército europeo hablan Macron y Merkel?

Félix Arteaga

ARI 125/2018 - 21/11/2018

Something's Gotta Give: España ante el Consejo Europeo del Brexit

Salvador Llaudes, Ignacio Molina, Miguel

Otero-Iglesias y Federico Steinberg

ARI 126/2018 - 23/11/2018

La expansión política de las iglesias evangélicas en América Latina

Carlos Malamud

ARI 127/2018 - 26/11/2018

Algerian presidential elections and the energy reform agenda

Gonzalo Escribano

ARI 128/2018 (English version) - 26/11/2018

Sri Lanka and great-power competition in the Indo-Pacific: a Belt and Road failure?

Mario Esteban

ARI 129/2018 - 28/11/2018

El crimen organizado en el programa de gobierno del futuro presidente de Brasil

Víctor Teodoro y Suzeley Kalil

ARI 130/2018 - 29/11/2018

The political expansion of evangelical churches in Latin America

Carlos Malamud

ARI 131/2018 (English version) - 12/12/2018

COMENTARIOS ELCANO

Juncker and Trump end the trade war and revive a watered-down version of TTIP

Federico Steinberg

Expert Comment 46/2018

(English version) - 02/10/2018

Ciberseguridad: llegan las acciones ofensivas

Félix Arteaga

Comentario Elcano 47/2018 - 11/10/2018

Salvini's Italy between Greek tragedy and Portuguese fado

Miguel Otero-Iglesias

Expert Comment 48/2018 - 19/10/2018

Elecciones en Quebec: el retroceso del soberanismo abre una nueva etapa

Francisco Javier Romero Caro

Comentario Elcano 49/2018 - 22/10/2018

Yihadistas retornados tras desplazarse de España a Siria e Irak: ¿qué motivos tienen?, ¿dónde están ahora?, ¿suponen un peligro?

Fernando Reinares

Comentario Elcano 50/2018 - 07/11/2018

Por unas elecciones libres y justas al Parlamento Europeo (y nacionales)

Félix Arteaga

Comentario Elcano 51/2018 - 13/11/2018

Italy's budget battle with the European Commission

Federico Steinberg

Expert Comment 52/2018 - 14/11/2018

La cumbre del G20 de Buenos Aires: ¿sirve para algo este foro?

Federico Steinberg

Comentario Elcano 53/2018 - 04/12/2018

Spain no longer bucks the trend on far-right parties

William Chislett

Expert Comment 54/2018 - 11/12/2018

Las amenazas de nueva generación para las empresas

Félix Arteaga

Comentario Elcano 55/2018 - 13/12/2018

Actividades



Actividades

Octubre - Diciembre



- **Visita de un grupo de jóvenes líderes norteamericanos**, profesionales de diversos ámbitos, dentro del programa de “Jóvenes líderes norteamericanos” organizado por la Fundación Consejo España-EEUU y que fueron recibidos por Carlota García-Encina y Miguel Otero (2 de octubre de 2018).

- Seminario **“The current situation in the Korean Peninsula and the role of the European Union”**, organizado por la oficina del Real Instituto Elcano en Bruselas y la *Korea Foundation*, que contó, entre otros,

con Mario Esteban, investigador principal del Instituto (5 de octubre de 2018).

- Coloquio **“Mujeres, poder e igualdad en el siglo XXI”**, con ocasión del 125 aniversario del sufragio femenino en Nueva Zelanda (el primer país del mundo en reconocer a las mujeres el derecho a votar en elecciones generales en las mismas condiciones que los hombres). Intervinieron Helen Clark, ex primera ministra de Nueva Zelanda y ex administradora general del Programa de Naciones Unidas para el

Desarrollo (PNUD); y Soledad Murillo, secretaria de Estado de Igualdad; moderó el acto Fernando Vallespín, catedrático de Ciencia Política en la Universidad Autónoma. Tras el acto se proyectó el documental **“My year with Helen”** (2017) (8 de octubre de 2018).

- Reunión de trabajo con **Luis Vicente León**, presidente de Datanálisis, cuya intervención giró a la crisis en Venezuela (9 de octubre de 2018).

- Coloquio **“Dones, Poder i Igualtat al Segle XXI”**; que contó con la participación de Helen Clark, ex primera ministra de Nueva Zelanda y ex administradora general

del Programa de Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD; Leire Pajín ex ministra de Sanidad, Política Social e Igualdad; y Laura Pérez, regidora de Relaciones Internacionales de Feministas y LGTBI del distrito de Sants-Montjuïc; moderó el acto la periodista Rosa Messeguer. El acto tuvo lugar en la sede de CaixaForum en Barcelona (9 de octubre de 2018).

- Jornada **“Debating the future of Europe: 100, 75, 40. Latvian and Spanish perspectives”**, celebrada con motivo del centenario de Letonia, del 75 aniversario de la Escuela Diplomática y de los 40 años de la Constitución española (10 de octubre de 2018).



- Charles Powell, Mario Esteban y otros miembros del equipo de investigación del Real Instituto Elcano recibieron a una **delegación del China Institute of Cotemporary International Relations** (CICIR) (15 de octubre de 2018).

- Seminario **“Aid Power and Politics”**, cuyo objetivo fue debatir sobre el libro colectivo ‘Aid Power and Politics’ (16-17 de octubre de 2018).

- Seminario **“Towards reunification or confrontation? Aseessing the current state of the Korean Peninsula”**, cuyo fin fue analizar las perspectivas que se abren entre las dos Coreas y en las relaciones de

Pyongyang con el resto de la comunidad internacional (18 de octubre de 2018).

- *Joint Panel Discussion “EU-Turkey Relations in times of global and regional turmoil”* en la que intervinieron miembros del *Istanbul Policy Center*, así como Javier Niño, *Head of Division, United States and Canada, European External Action Service* e Ilke Toygür, investigadora del Real Instituto Elcano (18 de octubre de 2018).

- Nueva edición de la serie de desayunos **“China en profundidad”**, en esta ocasión con la intervención de Yu Yongding, director del *Institute of World Economics and Politics* de la *Chinese Academy of Social Sciences*,





en torno a la perspectiva de China sobre la guerra comercial con Estados Unidos (19 de octubre de 2018).

- Seminario “**Impacto del Brexit para Andalucía**”, que contó con la participación, entre otros, de Rafael Estrella, Ignacio Molina y Federico Steinberg, vicepresidente e investigadores principales del Real Instituto Elcano respectivamente, y se celebró en Sevilla (26 de octubre de 2018).

- Desayuno con **Sándor Gyula Nagy**, director adjunto para la Investigación del Instituto de Asuntos Exteriores y de Comercio (IFAT) de Hungría, cuya intervención giró en torno a “La política exterior desde una

perspectiva centroeuropea” (30 de octubre de 2018).

- Debates Elcano “**Noviembre electoral en EEUU: por qué importan y qué se puede esperar de las Midterm Elections**”, que en esta ocasión contó con las intervenciones de Carlos Franganillo, periodista de TVE; Carlota G. Encina, investigadora del Real Instituto Elcano; Paul Isbell, investigador senior asociado del Real Instituto Elcano, y Pedro Rodríguez, profesor de Relaciones Internacionales de la Universidad Pontificia de Comillas y excorresponsal en EEUU del diario ABC, moderados por Charles Powell, director del Real Instituto Elcano (30 de octubre de 2018).



- Coloquio sobre la **“Situación y perspectivas de la Unión Europea”**, con la intervención de Josep Borrell, ministro de Asuntos Exteriores, Unión Europea y Cooperación de España, y Enzo Moavero Milanesi, ministro de Asuntos Exteriores y Cooperación Internacional de Italia, moderados por Emilio Lamo de Espinosa, presidente del Real Instituto Elcano (5 de noviembre de 2018).

- **Asamblea General de la Red Iberoamericana de Estudios Internacionales (RIBEI)**, celebrada en Lisboa y coorganizada por el ISCTE-IUL y el Real Instituto Elcano (5 de noviembre de 2018).

- **VIII Conferencia Internacional de la RIBEI**, que llevó por título **“¿Existe un lugar para un espacio iberoamericano?”**, celebrada en Lisboa y coorganizada por ISCTE-IUL y el Real Instituto Elcano (6-7 de noviembre de 2018).

- Seminario **“The Age of Perplexity' Rethinking the World We Knew”**, organizada por el *Atlantic Council*, con la colaboración de BBVA y el Real Instituto Elcano, y celebrada en Washington (6 de noviembre de 2018).

- Seminario **“Turkey's evolving alliances in a convoluted geostrategic context”**, organizado por el CITpax y el Real Instituto Elcano (7 de noviembre de 2018).

• Presentación del **Informe Elcano “Relaciones España-China”**, presentado y moderado por Emilio Lamo de Espinosa y con las intervenciones de Fernando Valenzuela, secretario de Estado de Asuntos Exteriores; Jacobo García-Palencia, director de *Strategic Alliance & IAO* de Telefónica, y de Mario Esteban, coordinador del Informe (7 de noviembre de 2018).

• **6º Foro Elcano sobre Terrorismo Global “Radicalización, terrorismo y prisiones”.**

La sexta edición del Foro Elcano sobre Terrorismo Global (FETG), evento central de cuantos sobre este fenómeno se llevan a cabo anualmente en España, estuvo dedicada precisamente a conocer y debatir,

con un selecto elenco de expertos españoles e internacionales, sobre experiencias de prevención de la radicalización en prisiones, así como sobre programas mediante los cuales facilitar la desradicalización y el desenganche de internos adheridos a actitudes y creencias que justifican el terrorismo, como ocurre con la ideología del salafismo yihadista. Fue organizado por el Real Instituto Elcano, con la colaboración de la Embajada de EEUU, el Ministerio del Interior y el *International Institute* (14 de noviembre de 2018).

• Presentación del **Informe Elcano “Relaciones España-China”** en la sede del Instituto Cervantes de Pekín, que contó



con la participación de Rafael Dezcallar, embajador de España en China; Inma González Puy, directora del Instituto Cervantes de Pekín; Huang Ping, director del Instituto de Estudios Europeos de la CASS; y Mario Esteban, investigador principal del Real Instituto Elcano y coordinador del Informe (14 de noviembre de 2018).

- Mesa redonda **“El Mediterráneo que viene: fracturas y desafíos”**, celebrada en Córdoba, con las intervenciones de Haizam Amirah Fernández y Félix de Arteaga, investigadores del Real Instituto Elcano. Moderó el acto Manuel Torres, director de la Cátedra UNESCO de Resolución de Conflictos de la Universidad de Córdoba (15 de noviembre de 2018).

- Mesa redonda **“Dentro y fuera de la prisión: ¿se avecina una nueva oleada de terrorismo yihadista en Europa?”**, en la que intervinieron Fernando Reinares, director del Programa de Terrorismo del Real Instituto Elcano; Lorenzo Vidino, director del Programa sobre Extremismo de la Universidad George Washington; y Manuel Torres, profesor de Ciencia Política de la Universidad Pablo de Olavide de Sevilla (15 de noviembre de 2018).

- Desayuno con **Abdelmoumen Ould Kaddour**, CEO de Sonatrach, cuya intervención giró en torno a *“Sonatrach: new projects and prospects for Algerian energy?”* (20 de noviembre de 2018).





- Presentación a la prensa de la **8ª oleada del Barómetro Imagen de España (BIE)** (23 de noviembre de 2018).

- Primer encuentro **“Diálogo estratégico España-Israel”**, que abordó la geopolítica en Oriente Medio, los retos y oportunidades de la región para España e Israel, la energía y las relaciones bilaterales, fue organizado por el *Forum of Strategic Dialogue*, la Universidad Francisco de Vitoria y el Real Instituto Elcano, con la colaboración de la Embajada de Israel y el Centro Sefarad-Israel (26 de noviembre de 2018).

- Desayuno de trabajo con **Helen McEntee T.D.**, *Minister of State for European Affairs* de Irlanda, cuya intervención giró en torno a

“The future of Europe” (27 de noviembre de 2018).

- Presentación del **Informe Elcano “Relaciones España-Alemania”**, en la que intervinieron Aurora Mejía, directora general de Europa Occidental, Central y Sudeste de Europa del Ministerio de Asuntos Exteriores, Unión Europea y Cooperación; Reinhard Maiworm, director del *Goethe Institut*; Charles Powell, director del Real Instituto Elcano; Miguel Otero Iglesias, coordinador del Informe e investigador principal del Real Instituto Elcano; Hans-Günter Kellner, periodista alemán; Werner Schaich, ministro de la Embajada de Alemania (27 de noviembre de 2018).



- Reunión sobre “Generaciones del terrorismo: la lucha y el futuro”, con la intervención de **Yasir Abdulhussein**, primer secretario de la Embajada de Irak (28 de noviembre de 2018).
- Euromesco Dialogue Workshop “**The impact of climate change in the Sahel on human security in the Mediterranean**” (30 de noviembre de 2018).
- Seminario “**La lucha contra el terrorismo en España y Chile: experiencias nacionales y posibilidades de cooperación bilateral**”, coorganizado con la Embajada de Chile y en el que se reunieron expertos en el tema (4 de diciembre de 2018).
- Presentación del Informe “**40 años de política exterior en democracia. La opinión pública española**”, con las intervenciones de los ex ministros de Asuntos Exteriores Marcelino Oreja, Josep Piqué y Trinidad Jiménez (5 de diciembre de 2018).
- Mesa redonda “**40 years on: Celebrating the Spanish Constitution**”, celebrada en Bruselas y coorganizada por Societat Civil Catalana, ProU y Real Instituto Elcano, contó con la participación de Antonio Tajani, presidente del Parlamento Europeo, y Josep Borrell, ministro de Asuntos Exteriores, Unión Europea y Cooperación de España, entre otros. Luis Simón, director de la oficina del Real Instituto Elcano en Bruselas, moderó el panel “**40 years on: A shared European success**” (5 de diciembre de 2018).

- Presentación en La Haya del estudio del Real Instituto Elcano sobre **“Imágenes recíprocas entre los Países Bajos y España”**, con la intervención de María Jesús Alonso, embajadora de España en los Países Bajos; Pilar Tena, directora del Instituto Cervantes de Utrech; y Carmen González Enríquez, directora del Observatorio de la Imagen de España del Real Instituto Elcano (11 de diciembre de 2018).

- Debate Elcano **“México: ¿un sexenio de cambio?”**, en el que intervinieron Raúl Cardoso, director general de Prisma Integral Gestión; Susanne Gratiús, profesora de Ciencia Política y Relaciones Internacionales de la Universidad Autónoma de Madrid; y Carlos Malamud, investigador principal del

Real Instituto Elcano, moderados por Rafael Estrella, vicepresidente del Real Instituto Elcano (12 de diciembre de 2018).

- Reunión del Patronato del Real Instituto Elcano (13 de diciembre de 2018).

- Mesa redonda sobre **“Turquía y Rusia: ¿un desafío para el orden internacional?”**, coorganizada por la Cátedra Unesco de Resolución de Conflictos de la Universidad de Córdoba y el Real Instituto Elcano, contó con las intervenciones de las investigadoras del Real Instituto Elcano Mira Milosevich-Juaristi e Ilke Toygür; moderó el acto Manuel Torres, director de la Cátedra Unesco de Resolución de Conflictos de la Universidad de Córdoba (13 de diciembre de 2018).



- Jornada de debate “**Renovables, clima y acción exterior de España**”, cuya apertura corrió a cargo del secretario de Estado de Cooperación Internacional y para Iberoamérica y el Caribe, Juan Pablo de Laiglesia, y de Emilio Lamo de Espinosa, presidente del Real Instituto Elcano (18 de diciembre de 2018).
- Desayuno de trabajo con **Juan González-Barba**, embajador de España en Turquía, cuya intervención giró sobre “Turquía y Oriente Medio” (18 de diciembre de 2018).
- Reunión de trabajo con **Sebastián Royo**, investigador asociado del Real Instituto Elcano, quien habló sobre “EEUU: perspectivas para el 2020” (18 de diciembre de 2018).
- Desayuno con **Luis García Montero**, director del Instituto Cervantes, quien habló sobre “Un futuro en español” (19 de diciembre de 2018).



Conectados



Conectados

TUITS DESTACADOS



İlke Toygür
@ilketoygur

Seguir

We had full house & very interesting debate with @A_Sloat today at @rielcano. We talked about transatlantic relations at large and Turkey-US relations in particular. Thank you Amanda for sharing your ideas and expertise in diplomacy!



"Las prisiones son sitios que preocupan a todos los que luchamos contra el terrorismo", explica Carolina García Calvo @rielcano en @LatardeCOPE



Helen Clark
@HelenClarkNZ

Seguir

Excellent symposium on #genderequality in #Madrid last night hosted by @aina_calvo @AECID_es: on panel with @soledad_murillo & @FVallespin. Thanks @CharlesTPowell @rielcano, David Navarro @CasaAsia, @AndrewJenksNZ @CLUBdeMADRID for backing this #suffrage125 event in #Spain 🇪🇸



Charles Powell
@CharlesTPowell

Seguir

Interesante desayuno esta mañana en @AtlanticCouncil con @FredKempe y el embajador de España, Santiago Cabanas, en el seminario organizado por @bbvaOpenMind y el @rielcano. Hemos hablado sobre la relación entre 🇪🇸 y 🇺🇸 y el futuro del orden liberal internacional. @SpainInTheUSA



Ignacio Molina
@_ignaciomolina

Seguir

Hoy hemos hablado en Sevilla sobre el Brexit y su impacto en Andalucía @Steinbergf y yo, en Jornada organizada por @CESAndalucia y @rielcano. Participan también sindicatos, organizaciones empresariales y tercer sector



Fernando Reinares
@F_Reinares

Seguir

The @UN_CTED addresses today the challenges of returning foreign terrorist fighters in a Doha meeting with representatives of institutions belonging to its Global Research Network, including @rielcano Program on Violent Radicalization and Global Terrorism: [realinstitutoelcano.org/wps/portal/rie ...](http://realinstitutoelcano.org/wps/portal/rie...)



Miguel Otero
@mrotero

Seguir

Acabamos de tener un debate excepcional entre Miguel Ángel Fernández Ordóñez y Santiago Fernández Lis sobre el futuro del dinero y el sistema monetario. Pregunta central: ¿por qué no puedo tener una cuenta en el banco central? Un lujo. Los mejores debates @rielcano



Red Iberoamericana
@RIBEnoticias

Seguir

#RIBEI2018 "Desarrollo Tecnológico, cambio climático y mundo del trabajo. ¿Qué acciones pueden realizar conjuntamente la UE y AL? @lazarotouza @rielcano nos habla del cambio climático y de la demanda social para se incluya en las políticas exteriores LAC y en UE



@elindcom

Seguir

"Los demócratas han de recuperar la clase media con un equilibrio, lo que perdieron los últimos años de Obama", afirma García Encina, investigadora principal en el Real Instituto Elcano. @rielcano



@Unesco_Catadra

Seguir

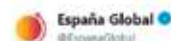
.@HaizamAmirah y Félix Arteaga, investigadores del @rielcano, debatieron ayer en @Unesco_Catedra cómo será el futuro del Mediterráneo uco.es/catedraunesco/ ...



@A_Papadopoulou

Seguir

@lazarotouza from @rielcano presenting during #MUSTEC meeting preliminary results from interviews on #CSP deployment and #RenewableEnergy policy



@EspanaGlobal

Seguir

España tiene la tercera mejor imagen de Europa, según la 8ª Oleada del Barómetro Imagen de #España, elaborado por @rielcano. Nuestro país se encuentra al mismo nivel que Alemania con una puntuación de 7,1 #BIE8



@SefaradIsrael

Seguir

Hoy hemos acogido el primer diálogo estratégico Israel-España organizado por @rielcano Entre los participantes han estado @CharlesTPowell @g_escribano y Daniel Kutner, embajador @IsraelinSpain



@ignaciomolina

Seguir

En el paraninfo de la UCM, en el Coloquio organizado con la colaboración de @rielcano "La UE como actor económico y global que protege a sus ciudadanos" con los ministros de Exteriores Borrell y Maas y en la vispera de la presentación del Informe sobre la relación bilateral



@HMcEntee

Seguir

First engagement this morning in Madrid with one of Spain's leading think-tanks on international affairs @rielcano - pleased to be welcomed by @CharlesTPowell of the Institute.



@24horas_rne

Seguir

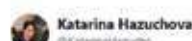
Sobre la visita de #XiJinping a nuestro país hemos entrevistado en @24horas_rne a Mario Esteban @wizma9 investigador principal del @rielcano. Escúchala aquí



@AngelLosadaU

Seguir

Fruitful discussions on the impact of climate change in the #Sahel and the nexus security-climate change. Thank you to #EuroMeSCO, @rielcano, @IEMed_ and @OCPPolicyCenter for inviting me to this Workshop Dialogue



@KatarinaHazuchova

Seguir

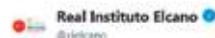
It has been a pleasure participating on behalf of @gpotcenter at the #Dialogue Workshop on the #Impacts of #Climatechange in the #Sahel on #HumanSecurity organized by #EuroMeSCO @OCPPolicyCenter @IEMed_ @rielcano hosted as well by Royal Institute Elcano in #Madrid on November 30



Anna Bosch
@annabosch

Seguir

"Los españoles no sienten que haya una amenaza exterior. De ahí que sean reacios a aumentar el gasto en seguridad o en diplomacia". @cgzalez_elcano #BRIE @rielcano



Real Instituto Elcano
@rielcano

Seguir

Hoy se cumplen 40 años del referéndum que ratificó la Constitución Española. Lo celebramos con esta selección de discursos del Rey Juan Carlos I y el Rey Felipe VI desde la Transición hasta la actualidad.
#40añosdeConstitución
realinstitutoelcano.org/wps/portal/rie ...



Instituto Cervantes Utrecht
@ICUtrecht

Seguir

Ayer presentamos el Informe del @rielcano sobre las imágenes recíprocas entre los Países Bajos y España. ¡Muy interesante! @EFEnoticias recoge los datos destacados aquí: bit.ly/2QL3V6i



RAE
@RAEinforma

Seguir

El director de la RAE expone en el Real Instituto Elcano (@rielcano) un crecimiento de hispanohablantes y un incremento del protagonismo del español en el mundo. Más información: ow.ly/qAw330n17IM



César Cernuda
@cesarcernuda

Seguir

Gracias @rielcano por la oportunidad de discutir cómo la Transformación Digital genera oportunidades y moldea nuestro futuro. #IA presenta un sinfín de límites que podrá transformar la región como nunca hemos visto antes!



Europa 2019
@Europa_TVE

Seguir

"El movimiento de los <chalecos amarillos> se ha extendido a Bruselas porque el descontento en Europa es generalizado" lo cuenta @sllaudes, investigador del Real Instituto Elcano en @Europa_TVE. No te lo pierdas en @24h_tve a las 16:00 horas.

Con el patrocinio de

 GOBIERNO DE ESPAÑA	MINISTERIO DE ASUNTOS EXTERIORES UNIÓN EUROPEA Y COOPERACIÓN	 GOBIERNO DE ESPAÑA	MINISTERIO DE DEFENSA
 GOBIERNO DE ESPAÑA	MINISTERIO DE ECONOMÍA Y EMPRESA	 GOBIERNO DE ESPAÑA	MINISTERIO DE CULTURA Y DEPORTE



AIRBUS
GROUP

ATLANTIC COPPER

bankinter.

BBVA

CaixaBank

enagas



IBERDROLA

IBM

INDITEX

Naturgy

MUTUA MADRILEÑA

RED ELÉCTRICA DE ESPAÑA

renfe

REPSOL

Santander

tecnalia Inspiring Business

Telefónica

Consejo Asesor Empresarial

CIF BANCO DE DESARROLLO DE AMÉRICA LATINA

CEPSA



endesa

EM&E
ESCRIBANO MECHANICAL & ENGINEERING

Con la colaboración de

apd

CLH

Deloitte

European Climate Foundation

everis

Google

IBERIA

Microsoft



REAL INSTITUTO
elcano
ROYAL INSTITUTE

Estudios internacionales y estratégicos
International and strategic studies

Número #26 Octubre - Diciembre 2018

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

