

# Revista **elcano**

Número #10 | Septiembre - Octubre 2015



## Publicaciones

Evolución reciente del terrorismo en el Magreb

Turkey on its way to snap elections: a political gamble?

The Eurasian Economic Union: ambitions and vulnerabilities of the 'other EU'

From Seville to Brussels: the architecture of global presence

Vigilancia y límites al programa nuclear de Irán: el Plan de Acción Integral Conjunto (Joint Comprehensive Plan of Action, JCPOA)

A new multilateral bank to boost investment in infrastructure in Asia

The rise of 'Chermanny': Germany and China, the big winners in economic globalisation

Women, peace and security: a long way from fulfilling the aspirations of Resolution 1325

Elecciones legislativas portuguesas 2015: expectativas frustradas y pactos postelectorales

Brazil: playing with fire

México y la buena salud del español

El secesionismo en democracias avanzadas: Cataluña entre Escocia y Padania

EEUU acorrala a China

Elecciones y política de Defensa para la próxima Legislatura

Turquía y la amenaza terrorista del Estado Islámico

## Actividades

Mesa redonda "Transatlantic Conversation: Confronting Common Security Challenges"

Seminario "Mujeres africanas que construyen la paz"

## Conectados

Elcano en las redes sociales

## Entrevista con...

Emma Bonino



Coordinadora: M<sup>a</sup> Dolores de Azategui

© 2015 Real Instituto Elcano  
C/ Príncipe de Vergara, 51  
28006 Madrid  
[www.realinstitutoelcano.org](http://www.realinstitutoelcano.org)

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

# En este número...

Cómo evoluciona el terrorismo en el Magreb o la amenaza del Estado Islámico en Turquía; las ambiciones y vulnerabilidades de la Unión Económica Euroasiática; los límites al programa nuclear de Irán; los grandes ganadores de la globalización económica; las elecciones legislativas portuguesas; la situación política y económica de Brasil; la lengua española en México; el secesionismo en las democracias avanzadas; o la política de Defensa en la próxima legislatura son algunas de las cuestiones recogidas en el apartado de **Publicaciones**, junto a temas clave como mujer, paz y seguridad; o las elecciones en Turquía.

La **Entrevista**, realizada por Andrés Ortega, investigador senior del Real Instituto Elcano, tiene como protagonista a Emma Bonino, actualmente co-presidenta del European Council on Foreign Relations (ECFR) e impulsora de la ONG No Peace Without Justice, quien ha militado toda su vida en favor de los valores humanitarios europeos desde el Partido Radical italiano (que co-fundó) y desde el Parlamento Europeo, en el que desempeñó diversos cargos.

Entre las **Actividades** organizadas en septiembre y octubre, cabe destacar la mesa redonda “Transatlantic Conversation: Confronting Common Security Challenges”, que contó con la participación de Su Majestad el Rey. Se celebraron seminarios sobre “Transnacionalismo de la migración marroquí en España e Italia”; “Alcance de las reformas en México: una perspectiva para las relaciones España-México”; “Mujeres africanas que construyen la paz”; y la conferencia, seguida de un seminario, “OTAN y el nuevo arco de crisis”. Asistimos a una nueva edición de las conversaciones Elcano, que contó en esta ocasión con las intervenciones de Rafa Rubio e Inma Aguilar de “El Breviario”; y el Instituto recibió, entre otras, la visita de Edgardo Riveros, viceministro de Relaciones Exteriores de Chile; W. Travis Semier II, de la Universidad de Indiana; y André Lecours, profesor de la Universidad de Ottawa.

En la sección **Conectados** se recoge la presencia del Real Instituto Elcano en las redes sociales, principalmente en Twitter, a través de los tuits más destacados, así como el storify de la edición de las Conversaciones Elcano “El pensamiento político sale a la calle”.

# Contenidos





---

## Publicaciones

- 5 Evolución reciente del terrorismo en el Magreb  
*Fernando Reinares*
- 13 Turkey on its way to snap elections: a political gamble?  
*Ilke Toygür*
- 20 The Eurasian Economic Union: ambitions and vulnerabilities of the 'other EU'  
*Gonzalo Pozo-Martín*
- 29 From Seville to Brussels: the architecture of global presence  
*Iliana Olivé y Manuel Gracia*
- 43 Vigilancia y límites al programa nuclear de Irán: el Plan de Acción Integral Conjunto (Joint Comprehensive Plan of Action, JCPOA)  
*Santiago Antón Zunzunegui*
- 51 A new multilateral bank to boost investment in infrastructure in Asia  
*Jorge Dejani-González*
- 58 The rise of 'Chermany': Germany and China, the big winners in economic globalisation  
*Miguel Otero-Iglesias*
- 72 Women, peace and security: a long way from fulfilling the aspirations of Resolution 1325  
*María Solanas*
- 80 Elecciones legislativas portuguesas 2015: expectativas frustradas y pactos postelectorales  
*Antonio R. Rubio Plo*
- 89 Brazil: playing with fire  
*Alicia García-Herrero*
- 104 México y la buena salud del español  
*Alex Badillo*

- 106 El secesionismo en democracias avanzadas: Cataluña entre Escocia y Padania

*Ignacio Molina*

- 110 EEUU acorrala a China

*Federico Steinberg*

- 112 Elecciones y política de Defensa para la próxima Legislatura

*Felix Arteaga*

- 114 Turquía y la amenaza terrorista del Estado Islámico

*Fernando Reinares*

---

## Entrevista con...

- 121 Emma Bonino

---

## Actividades

- 125 Mesa redonda "Transatlantic Conversation: Confronting Common Security Challenges"

Seminario "Mujeres africanas que construyen la paz"

---

## Conectados

- 129 Elcano en las redes sociales

# Publicaciones



# Evolución reciente del terrorismo en el Magreb

*Fernando Reinares*

*El número de atentados terroristas en el Magreb, 47 veces mayor cuatro años después de iniciarse las revueltas antigubernamentales en Túnez y Libia, es improbable que decrezca a corto plazo.<sup>1</sup>*

## Resumen

El número de atentados terroristas en el Magreb se ha incrementado extraordinariamente en los últimos años. Es improbable que su frecuencia actual se reduzca a corto plazo. Su principal escenario ya no es Argelia sino Libia<sup>2</sup>. Se trata sobre todo de actos de terrorismo perpetrados por organizaciones yihadistas relacionadas con al-Qaeda así como, desde 2014, seguidores del denominado Estado Islámico (EI). Sus modalidades son típicas del terrorismo y sus blancos son tanto gubernamentales como civiles. En conjunto se trata de un fenómeno terrorista de alta y creciente frecuencia pero baja letalidad relativa, si bien todos los años se han registrado atentados con numerosas víctimas mortales. En 2011 los atentados

ocurridos en los países del Magreb suponían el 0,33% de los ocurridos en todo el mundo; en 2014, el 4,7% de los mismos.

## Análisis

A lo largo de 2015, el Magreb ha sido escenario de importantes actos de terrorismo. Entre ellos destacan los dos atentados consecutivos que ocasionaron la muerte, el 18 de julio, a 14 soldados argelinos en la prefectura de Ain Defla, al suroeste de Argel. También a los que terminaron con la vida de 18 personas en torno al Museo del Bardo<sup>3</sup>, en la capital de Túnez, el 18 de marzo, así como, el 26 de junio, con las de otras 38 en la localidad turística de Sousa. Asimismo, la decapitación, conocida en febrero, de 21 cristianos egipcios en algún lugar de la costa de Libia y, en este mismo país, los atentados suicidas que el 25 de marzo produjeron no menos de 17 muertos en Bengasi.

Dichos actos de terrorismo no son sino la expresión más reciente de un fenómeno cuya tendencia al alza es manifiesta en el

<sup>1</sup> El autor agradece a Christopher Wall y Álvaro Vicente su ayuda en la confección de las tablas incluidas en este ARI.

<sup>2</sup> [http://www.realinstitutoelcano.org/wps/portal/web/rielcano\\_es/contenido?WCM\\_GLOBAL\\_CONTEXT=/elcano/elcano\\_es/zonas\\_es/defensa+y+seguridad/arteaqa-libia-entre-el-caos-de-la-guerra-civil-y-el-agujero-negro-del-estado-islamico#.VgpJ5svtIBc](http://www.realinstitutoelcano.org/wps/portal/web/rielcano_es/contenido?WCM_GLOBAL_CONTEXT=/elcano/elcano_es/zonas_es/defensa+y+seguridad/arteaqa-libia-entre-el-caos-de-la-guerra-civil-y-el-agujero-negro-del-estado-islamico#.VgpJ5svtIBc)

<sup>3</sup> [http://www.realinstitutoelcano.org/wps/portal/web/rielcano\\_es/contenido?WCM\\_GLOBAL\\_CONTEXT=/elcano/elcano\\_es/zonas\\_es/terrorismo+internacional/comentario-reinares-violencia-terrorista-y-estabilidad-democratica-en-tunez#.VgpIIIMvtIBc](http://www.realinstitutoelcano.org/wps/portal/web/rielcano_es/contenido?WCM_GLOBAL_CONTEXT=/elcano/elcano_es/zonas_es/terrorismo+internacional/comentario-reinares-violencia-terrorista-y-estabilidad-democratica-en-tunez#.VgpIIIMvtIBc)

conjunto de la región norteafricana desde 2011, cuando se iniciaron las revueltas antigubernamentales, de impacto político bien distinto, en Túnez<sup>4</sup> y Libia<sup>5</sup>. Revueltas que, por otra parte, no se extendieron a Marruecos y Argelia. Este análisis, basado en datos elaborados a partir de la información contenida en la Global Terrorism Database (GTD)<sup>6</sup> del National Consortium for the Study of Terrorism and Responses to Terrorism (START), en la Universidad de Maryland, explora la evolución del terrorismo en el Magreb entre 2011 y 2014 con especial atención a su incidencia según países, a las modalidades adoptadas por dicha violencia, a los blancos preferentes de la misma y a las víctimas mortales ocasionadas.

### Cambios en el escenario del terrorismo

Entre 2011 y 2014 se contabilizaron 1.105 actos de terrorismo en los países el Magreb (Tabla 1). Mientras que en 2011 apenas fueron perpetrados 15, en 2012 se sextuplicaron respecto al año precedente y fueron 90, cifra que a su vez se triplicó en 2013, llegando a los 302, para bastante más que duplicarse en 2014 con un total contabilizado de 698 atentados terroristas. Aunque el factor por el que la frecuencia de atentados terroristas se ha venido multiplicando de un año para otro sea decreciente, su incremento en la ribera sur del Mediterráneo Occidental es extraordinario y no tiene precedentes. En 2014 el número de actos de terrorismo fue casi 47 veces mayor que el registrado en 2011.

**Tabla 1. Atentados terroristas en el Magreb 2011-2014, según los países donde se han cometido**

| País      | 2011 |      | 2012 |      | 2013 |      | 2014 |      | Total |      |
|-----------|------|------|------|------|------|------|------|------|-------|------|
|           | Nº   | %    | Nº   | %    | Nº   | %    | Nº   | %    | Nº    | %    |
| Marruecos | 1    | 6,8  | –    | –    | –    | –    | –    | –    | 1     | 0,1  |
| Argelia   | 10   | 66,7 | 39   | 43,3 | 21   | 7,0  | 12   | 1,7  | 82    | 7,4  |
| Túnez     | 2    | 13,3 | 1    | 1,1  | 25   | 8,3  | 21   | 3,0  | 49    | 4,4  |
| Libia     | 2    | 13,3 | 50   | 55,6 | 256  | 84,8 | 665  | 95,3 | 973   | 88,1 |
| Total     | 15   | 100  | 90   | 100  | 302  | 100  | 698  | 100  | 1.105 | 100  |

Fuente: elaboración propia a partir de la información extraída de la Global Terrorism Database (GTD) del National Consortium for the Study of Terrorism and Responses to Terrorism (START), Universidad de Maryland.

Ahora bien, esta inusitada y creciente actividad terrorista no ha afectado por igual a los cuatro países tradicionalmente considerados dentro del Magreb. En conjunto, prácticamente nueve de cada 10 atentados ocurridos en dicho ámbito desde 2011 hasta 2014 tuvieron lugar en Libia. En 2014, año en que se ejecutó el mayor número de atentados jamás antes contabilizados en la región, hasta un 95,3%

de ellos ocurrieron en territorio libio. Tres años antes, en 2011, aun cuando en toda la región se cometieron únicamente 15, Argelia acaparaba un 66,7% de esos incidentes. Así pues, el principal escenario del terrorismo en el Magreb se ha trasladado, de manera cada vez más acusada, de Argelia a Libia.

4 [http://www.realinstitutoelcano.org/wps/portal/web/rielcano\\_es/contenido?WCM\\_GLOBAL\\_CONTEXT=/elcano/elcano\\_es/zonas\\_es/mediterraneo+y+mundo+arabe/ari34-2011#.VgpK08vtlBc](http://www.realinstitutoelcano.org/wps/portal/web/rielcano_es/contenido?WCM_GLOBAL_CONTEXT=/elcano/elcano_es/zonas_es/mediterraneo+y+mundo+arabe/ari34-2011#.VgpK08vtlBc)

5 [http://www.realinstitutoelcano.org/wps/portal/web/rielcano\\_es/contenido?WCM\\_GLOBAL\\_CONTEXT=/elcano/elcano\\_es/zonas\\_es/terrorismo+internacional/reinares\\_libia\\_despues\\_gadafi#.VgpLPcvtlBc](http://www.realinstitutoelcano.org/wps/portal/web/rielcano_es/contenido?WCM_GLOBAL_CONTEXT=/elcano/elcano_es/zonas_es/terrorismo+internacional/reinares_libia_despues_gadafi#.VgpLPcvtlBc)

6 <http://www.start.umd.edu/gtd/>



*El principal escenario del terrorismo en el Magreb se ha trasladado, de manera cada vez más acusada, de Argelia a Libia.*

Ello no significa que el terrorismo haya dejado de incidir significativamente en Argelia, si bien se observa una disminución en su frecuencia, que ha pasado de 39 atentados en 2012 a 12 en 2014, año este último en que apenas supusieron el 1,7% de cuantos se contabilizaron en el conjunto del Magreb. En un sentido inverso, la actividad terrorista se ha incrementado considerablemente en Túnez a lo largo de los últimos años, ya que de los dos atentados ocurridos en 2011 en dicho país y el único incidente registrado en 2012 pasaron a llevarse a cabo no menos de 25 en 2013 y 21 en 2014. En estos últimos dos años, los actos de terrorismo cometidos en suelo tunecino se multiplicaron por 15 respecto al bienio anterior.

En suma, mientras que en Libia se observa un extraordinario auge de los actos de terrorismo, sobre todo a partir de 2012, en Túnez han crecido de manera considerable desde 2013 y en Argelia parece haberse contenido, en particular desde este mismo año, su por lo demás todavía notable frecuencia. Marruecos sobresale entre los cuatro países del Magreb objeto de este análisis por la ausencia de atentados tras el ocurrido en Marrakesh el 28 de abril de 2011, cuando el estallido de una bomba colocada en un conocido café de la plaza Jemaa el Fnaa ocasionó la muerte a 17 personas (aunque algunas fuentes cifran en 16 el número de fallecidos), en su mayoría turistas.

#### **Viejos y nuevos actores del terrorismo**

Cierto es que la información extraída de fuentes abiertas, como ocurre con la compilada en la Global Terrorism Database GTD, no permite identificar los grupos u organizaciones responsables de numerosos de los atentados perpetrados en los cuatro países del Magreb a que se refiere este análisis entre 2011 y 2014. Empero, el importante porcentaje de casos en que esa atribución de autoría sí fue posible –en concreto, alrededor de un 20% en Libia, casi el 40% del total en Argelia y en torno a un 50% en Túnez– permite desarrollar algunas generalizaciones acerca de los actores individuales o colectivos que se encuentran detrás de los actos de terrorismo en esos países y de la orientación ideológica o los fines con que se practica dicha violencia.

En Argelia es evidente que los atentados perpetrados entre 2011 y 2014 han correspondido a un terrorismo de orientación yihadista practicado sobre todo por al-Qaeda en el Magreb Islámico (AQMI), con base precisamente en dicho país, pero también por el Movimiento para la Unidad y la Yihad en África Occidental (MUYAO) y las organizaciones Los Que Firman con Sangre – que en 2013 se unieron en una nueva entidad, al Morabitún– y Jund al-Khilafa. En Túnez se confirma igualmente la asociación entre los atentados que tuvieron lugar durante aquel mismo período de tiempo y el terrorismo

yihadista llevado a cabo principal pero no exclusivamente tanto por la organización Ansar al-Sharia en dicho país como por individuos o células relacionadas con la ya aludida AQMI.

Algo diferente es la situación en Libia, donde una gran mayoría de los atentados respecto a cuya autoría se pudo recabar algún tipo de información fueron ejecutados con una orientación islamista o más concretamente yihadista, especialmente por parte de la organización Ansar al-Sharia activa en ese país. Pero otras organizaciones armadas y milicias, de cuantas pugnan por el poder en el seno de un territorio carente de autoridad estatal efectiva que imponga su monopolio legítimo de la fuerza sobre el mismo, incluidas algunas de carácter local y otras inspiradas en el régimen del derrocado Muammar el Ghadaffi o incluso adscritas a las fuerzas del supuesto general Khalifa Haftar, vienen recurriendo a la táctica del terrorismo como parte de sus respectivos repertorios de violencia.

A todo ello es preciso añadir, en relación con algunos de los episodios detallados al inicio de este análisis, que la configuración en junio de 2014 de la organización autodenominada Estado Islámico (EI) como matriz del yihadismo global<sup>8</sup> alternativa a al-Qaeda, aunque emanada de la rama iraquí de ésta última, ha incidido sobre el fragmentado mapa de

los actores del terrorismo en el Magreb. En Argelia, seguidores del EI referidos a sí mismos como Jund al Khilafa –Soldados del Califato, entidad ya aludida que se escindió de AQMI– asesinaron y decapitaron a un turista francés en septiembre de ese mismo año. Pero es en Libia donde, a partir del establecimiento de una colonia en Derna al mes siguiente, desde la cual se ha extendido a otras localidades como Bengasi, el EI ha encontrado condiciones más favorables para desarrollar actividades terroristas en el Magreb.

### Modalidades principales del terrorismo

Entre 2011 y 2014, más de cuatro de cada 10 actos de terrorismo registrados en los países del Magreb –concretamente un 44,9% del total, si bien con variaciones dependiendo del año– fueron perpetrados mediante el uso de bombas y artefactos explosivos (Tabla 2). Tres de cada 10 atentados se ejecutaron mediante otro tipo de armas letales, utilizadas ya en asaltos genéricos contra seres humanos o de asesinatos individuales específicos, categorías que corresponden, respectivamente, al 26,1% y 8,1% del total de atentados. Se trata, en cualquier caso, de modalidades de actuación típicas de un repertorio de terrorismo. Como también corresponden a dicha táctica los secuestros y la toma de rehenes, que desde 2011 hasta 2014 constituyeron un 13,6% del total de atentados contabilizados en la región.



*Los atentados que tienen lugar en el Magreb son , fundamental pero no exclusivamente, obra de organizaciones yihadistas relacionadas directa o indirectamente con al-Qaeda así como, desde 2014, de seguidores del autodenominado EI.*

7 [http://www.realinstitutoelcano.org/wps/portal/web/rielcano\\_es/contenido?WCM\\_GLOBAL\\_CONTEXT=/elcano/elcano\\_es/zonas\\_es/terrorismo+internacional/reinares\\_atentado\\_marruecos](http://www.realinstitutoelcano.org/wps/portal/web/rielcano_es/contenido?WCM_GLOBAL_CONTEXT=/elcano/elcano_es/zonas_es/terrorismo+internacional/reinares_atentado_marruecos)

**Tabla 2. Atentados terroristas en el Magreb 2011-2014, según las modalidades de su ejecución**

| País                                     | 2011 |      | 2012 |      | 2013 |      | 2014 |      | Total |      |
|------------------------------------------|------|------|------|------|------|------|------|------|-------|------|
|                                          | Nº   | %    | Nº   | %    | Nº   | %    | Nº   | %    | Nº    | %    |
| Bombas y artefactos explosivos           | 7    | 46,7 | 52   | 57,8 | 138  | 45,7 | 299  | 42,8 | 496   | 44,9 |
| Asaltos con armas letales                | 6    | 40,0 | 20   | 22,2 | 84   | 27,8 | 179  | 25,6 | 289   | 26,1 |
| Secuestros y toma de rehenes             | 2    | 13,3 | 4    | 4,4  | 26   | 7,92 | 117  | 16,5 | 149   | 13,6 |
| Asesinatos individuales específicos      | –    | –    | 6    | 6,7  | 32   | 10,6 | 51   | 7,3  | 89    | 8,1  |
| Incendios y sabotajes de infraestructura | –    | –    | 6    | 6,7  | 13   | 4,3  | 28   | 4,0  | 47    | 4,3  |
| Desconocida                              | –    | –    | 2    | 2,2  | 9    | 3,0  | 24   | 3,4  | 35    | 3,2  |
| Total                                    | 15   | 100  | 90   | 100  | 302  | 100  | 698  | 100  | 1.105 | 100  |

Fuente: elaboración propia a partir de la información extraída de la Global Terrorism Database (GTD) del National Consortium for the Study of Terrorism and Responses to Terrorism (START), Universidad de Maryland.

A menudo se considera a los atentados suicidas una práctica característica del terrorismo yihadista, pero apenas han sido 26 los cometidos en el conjunto del Magreb desde 2011 hasta 2014, cifra que no supera el 1,8% del monto total de actos terroristas perpetrados esos cuatro años en la región. En términos absolutos, sin embargo, es más que reseñable el número de atentados suicidas cometidos en Libia a lo largo de 2014, exactamente 13, siempre según la Global Terrorism Database de START, lo que equivale a más de la mitad del total de episodios de terrorismo suicida cometidos en el Magreb durante aquellos cuatro años. Ahora bien, ello es un reflejo del extraordinario auge reciente

del terrorismo en aquel país, pues no suponen sino el 2,0% del total de atentados ocurridos en el mismo durante 2014.

### Los blancos de la violencia terrorista

Algo más de la mitad de los blancos que fueron objeto de atentado terrorista en el Magreb entre 2011 y 2014 –en concreto, el 54,0%– tenían carácter gubernamental (Tabla 3). En el 29,2% de los incidentes registrados se trataba de blancos militares, en un 12,3% de blancos policiales y en el restante 13,0% de otro tipo de blancos. Inmediatamente después del porcentaje que suman esos tres blancos gubernamentales se encuentran ciudadanos y propiedades privadas, tipo de blanco contra

el que los actores del terrorismo en dicha región norteafricana lo han venido dirigiendo en el 14,3% de los casos. Este dato, unido a los correspondientes a negocios y actividades comerciales, figuras de significación religiosa,

prensa y periodistas, instituciones educativas, organizaciones no gubernamentales y turistas, sitúa en no menos del 33% el porcentaje de blancos definidos en un sentido estricto como civiles.

**Tabla 3. Atentados terroristas en el Magreb 2011-2014, según el tipo de los blancos afectados**

| País                                       | 2011 |      | 2012 |      | 2013 |      | 2014 |      | Total |      |
|--------------------------------------------|------|------|------|------|------|------|------|------|-------|------|
|                                            | Nº   | %    | Nº   | %    | Nº   | %    | Nº   | %    | Nº    | %    |
| Blancos gubernamentales de índole militar  | 3    | 20,0 | 26   | 28,9 | 114  | 37,8 | 180  | 25,9 | 323   | 29,2 |
| Ciudadanos y propiedades privadas          | 5    | 33,3 | 4    | 4,4  | 22   | 7,3  | 127  | 18,2 | 158   | 14,3 |
| Otro tipo de blancos gubernamentales       | –    | –    | 15   | 16,7 | 36   | 11,9 | 93   | 13,3 | 144   | 13,0 |
| Blancos gubernamentales de índole policial | 2    | 13,3 | 25   | 27,8 | 51   | 16,9 | 59   | 8,5  | 137   | 12,3 |
| Negocios y actividades comerciales         | –    | –    | 2    | 2,2  | 19   | 6,3  | 67   | 9,6  | 88    | 7,9  |
| Otras organizaciones políticas violentas   | –    | –    | 2    | 2,2  | 12   | 3,9  | 46   | 6,6  | 60    | 5,5  |
| Figuras de significación religiosa         | –    | –    | 7    | 7,8  | 12   | 4,0  | 26   | 3,7  | 45    | 4,1  |
| Periodistas y medios de comunicación       | 1    | 6,7  | –    | –    | 12   | 4,0  | 28   | 4,0  | 41    | 3,7  |
| Blancos de carácter diplomático            | –    | –    | 5    | 5,6  | 11   | 3,6  | 20   | 2,9  | 36    | 3,3  |
| Transportes, comunicaciones y energía      | 1    | 6,7  | –    | –    | 3    | 0,9  | 21   | 2,9  | 25    | 2,3  |
| Instituciones de signo educativo           | –    | –    | –    | –    | 5    | 1,7  | 11   | 1,6  | 16    | 1,5  |
| Organizaciones no gubernamentales          | –    | –    | 4    | 4,4  | –    | –    | 9    | 1,3  | 13    | 1,2  |
| Turistas                                   | –    | –    | –    | –    | 2    | 0,7  | 1    | 0,1  | 3     | 0,3  |
| Desconocidos y otros                       | 3    | 20,0 | –    | –    | 3    | 1    | 10   | 1,4  | 16    | 1,4  |
| Total                                      | 15   | 100  | 90   | 100  | 302  | 100  | 698  | 100  | 1.105 | 100  |

Fuente: elaboración propia a partir de la información extraída de la Global Terrorism Database (GTD) del National Consortium for the Study of Terrorism and Responses to Terrorism (START), Universidad de Maryland.

Si al porcentaje de atentados perpetrados contra blancos definidos como civiles en un sentido estricto se suma el referido a blancos gubernamentales distintos a los de índole militar o policiales, añadiendo asimismo los de carácter diplomático, prácticamente la mitad del total de los blancos del terrorismo en el Magreb pueden ser considerados civiles. Este recuento no incorpora las organizaciones políticas violentas, incluyendo entre ellas a entidades terroristas rivales o milicias armadas no gubernamentales, que alcanzan, con el 5,5%, un porcentaje significativo respecto al total de los blancos de dicha violencia terrorista registrados en la ribera sur del Mediterráneo Occidental entre 2011 y 2014.

#### Las víctimas de la violencia terrorista

El número de víctimas mortales ocasionadas por el terrorismo en los países del Magreb

entre 2011 y 2014 se estima en 1.229, siempre según la información que ofrece la Global Terrorism Database (GTD) de START (Tabla 4). En conjunto se trata, pues, de un fenómeno terrorista de alta y creciente frecuencia pero –puesto que la ratio de muertos por atentado es de 1,1– de baja letalidad relativa. Libia acumula casi ocho de cada 10 de los muertos por actos de terrorismo en la región. En ese país se produjeron en 2012 el 52,4% de las víctimas mortales de la violencia terrorista en este último ámbito, porcentaje que subió al 64,5% en 2013 para situarse en un 89,6% en 2014. Al contrario, los porcentajes de víctimas mortales correspondientes a Argelia son paulatinamente decrecientes, aunque el total para ese período de tiempo en su conjunto – un 15,5%– siga siendo considerable.

**Tabla 4. Muertos como resultado de atentados terroristas en el Magreb 2011-2014, según países**

| País      | 2011 |      | 2012 |      | 2013 |      | 2014 |      | Total |      |
|-----------|------|------|------|------|------|------|------|------|-------|------|
|           | Nº   | %    | Nº   | %    | Nº   | %    | Nº   | %    | Nº    | %    |
| Marruecos | 17   | 38,6 | –    | –    | –    | –    | –    | –    | 17    | 1,4  |
| Argelia   | 23   | 52,3 | 30   | 47,6 | 101  | 28,5 | 37   | 4,8  | 191   | 15,5 |
| Túnez     | 4    | 9,0  | –    | –    | 25   | 7,0  | 43   | 5,6  | 72    | 5,9  |
| Libia     | –    | –    | 33   | 52,4 | 229  | 64,5 | 687  | 89,6 | 949   | 77,2 |
| Total     | 44   | 100  | 63   | 100  | 355  | 100  | 767  | 100  | 1.229 | 100  |

Fuente: elaboración propia a partir de la información extraída de la Global Terrorism Database (GTD) del National Consortium for the Study of Terrorism and Responses to Terrorism (START), Universidad de Maryland.

Significativo, por su parte, es el porcentaje de víctimas mortales que los atentados terroristas perpetrados en el conjunto del Magreb han ocasionado en Túnez –un 5,9%–, en tanto que el dato para Marruecos –un 1,4%– queda bien por debajo. En este país se da la circunstancia de que las 17 muertes registradas se produjeron como resultado de un único atentado, el ya aludido de Marrakech en 2011. Al margen de este caso, las tasas de letalidad han oscilado entre los 0,9 muertos por atentado en Libia y los 2,3 en Argelia, donde tuvo lugar en 2013 el asalto a una planta procesadora de gas en In Amenas<sup>9</sup>, como resultado de la cual perecieron al menos 40 trabajadores de la misma. Esa ratio sólo es mayor en relación con los actos de terrorismo suicidas perpetrados en Libia en 2013 y 2014, con resultado de una media de cuatro muertos por atentado.

## Conclusión

En el conjunto del Magreb en 2014 hubo 47 veces más actos de terrorismo que en 2011. La frecuencia de los atentados en la región se incrementó año tras año y es improbable que remita a corto plazo en Argelia y Túnez, a la luz de los ocurridos a lo largo de los primeros seis meses de 2015, aunque cabe que a final de año su número sea inferior en Libia, debido en buena medida a que durante ese primer semestre se desarrolló en el país un proceso de diálogo político auspiciado por Naciones Unidas. De cualquier modo, cuando se iniciaron las revueltas antigubernamentales que sólo desde una visión voluntarista y disociada de la realidad pudieron calificarse como “Primavera Árabe”, el número de atentados terroristas en el Magreb suponía el

0,33% de los cometidos en todo el mundo. Cuatro años después, el 4,7%.

Los atentados que tienen lugar en el Magreb son, fundamental pero no exclusivamente, obra de organizaciones yihadistas relacionadas directa o indirectamente con al-Qaeda así como, desde 2014, de seguidores del autodenominado EI, que ha encontrado en Libia condiciones especialmente favorables para desarrollar actividades terroristas dentro de dicho país y en otros colindantes, como Túnez. Se trata, asimismo, de una violencia cuyas modalidades son las típicas de un repertorio de terrorismo y cuyos blancos son gubernamentales al igual que civiles. Es, además, un fenómeno terrorista de alta y creciente frecuencia pero de baja letalidad relativa, si bien todos los años se han registrado en la región atentados con un elevado número de víctimas mortales. Mientras que en Libia se observa un extraordinario auge de dicha violencia terrorista, sobre todo a partir de 2012, su frecuencia se ha contenido en Argelia desde 2013, año a partir del cual crece considerablemente en Túnez. Marruecos destaca, en sentido contrario, por la ausencia de atentados con posterioridad a 2011. Estas grandes variaciones obedecen ante todo a los muy diferentes contextos de seguridad existentes en esos cuatro países. Aunque son condiciones que podrían alterarse en función de factores tales como, por ejemplo, una reorientación de sector islamista en el caso marroquí, un deterioro de la situación económica en el argelino, el agravamiento de la cuestión social en el tunecino o la implementación de pactos políticos en el libio.

<sup>9</sup> [http://www.realinstitutoelcano.org/wps/portal/web/rielcano\\_es/contenido?WCM\\_GLOBAL\\_CONTEXT=/elcano/elcano\\_es/programas/energiacambioclimatico/publicaciones/comentario\\_arteaga-escribano\\_ocupacion\\_yihadista\\_gas\\_argelia\\_mali](http://www.realinstitutoelcano.org/wps/portal/web/rielcano_es/contenido?WCM_GLOBAL_CONTEXT=/elcano/elcano_es/programas/energiacambioclimatico/publicaciones/comentario_arteaga-escribano_ocupacion_yihadista_gas_argelia_mali)

---

# Turkey on its way to snap elections: a political gamble?

*Ilke Toygür*

*The impossibility of forming a stable government in Turkey following the 7 June elections has led the ruling AKP to call snap elections for 1 November.*

## Summary

The elections of 7 June 2015 brought a change of scenery to Turkish politics, with four political actors now in Parliament.<sup>1</sup> After many years of single-party rule, a coalition was needed to govern the country at a time of economic and political hardship. However, the current Prime Minister Ahmet Davutoğlu, who has been the only person given the mandate to form a government, which is against the customary practice in Turkish politics, failed to achieve this target. Historically, the task has been given to various party leaders to seek coalition possibilities until one can be formed. It has not been so this time. The opposition parties, on the other hand, have not managed to agree on any ground for cooperation, even to elect of the President of the Parliament. These are the political highlights of the four months since the elections, but there have

also been many other critical developments. Terror and military operations have made a comeback, with an ugly change to the country's face. As Turkey edges closer to snap elections, it is crucial to understand the existing dynamics within the country in order to attempt to foresee what lies ahead.

## Analysis

### *What has happened since the elections?*

Turkey held parliamentary elections on 7 June 2015. More than 47 million voters were called to the ballot box to elect 550 members of Parliament. The results brought the country the possibility of a change after 13 years of single-party rule, with growing fears of autocracy and a switch in the system from parliamentary democracy to presidentialism. A balanced parliament representing the country's plurality was to be welcomed. However, a very important question remained unanswered: how to form a government? There were two main possibilities: a coalition of the opposition (all three parties together) or a coalition with the already governing Justice and Development Party (AKP), including any party from the opposition, also a grand

---

<sup>1</sup> For a more detailed analysis please refer to 'The 'New Turkey' that was not in Erdoğan's plans: the aftermath of the critical June 2015 elections', Elcano Royal Institute, 10/VI/2015, [http://www.realinstitutoelcano.org/wps/portal/web/rielcano\\_en/contenido?WCM\\_GLOBAL\\_CONTEXT=/elcano/elcano\\_in/zonas\\_in/europe/commentary-toygur-new-turkey-that-was-not-in-erdogan-plans-aftermath-critical-june-2015-elections#.Vg0CWZf3RSA](http://www.realinstitutoelcano.org/wps/portal/web/rielcano_en/contenido?WCM_GLOBAL_CONTEXT=/elcano/elcano_in/zonas_in/europe/commentary-toygur-new-turkey-that-was-not-in-erdogan-plans-aftermath-critical-june-2015-elections#.Vg0CWZf3RSA)

coalition with the Republican People's Party (CHP). But there has been a domino effect

since, with the opposition parties starting to fall by the wayside one after the other.

**Table 1. Vote distribution and the number of MPs from 2002 to 2015**

|            | 2002     |     | 2007     |     | 2011     |     | 2015     |     | Total |      |
|------------|----------|-----|----------|-----|----------|-----|----------|-----|-------|------|
|            | Vote (%) | MPs | Vote (%) | MPs | Vote (%) | MPs | Vote (%) | MPs | N°    | %    |
| AKP        | 34,28    | 363 | 46,58    | 341 | 49,83    | 327 | 40,87    | 258 | 17    | 1,4  |
| CHP        | 19,39    | 178 | 20,88    | 112 | 25,98    | 135 | 24,95    | 132 | 191   | 15,5 |
| MHP        | 8,36     | 0   | 14,27    | 70  | 13,01    | 53  | 16,29    | 80  | 72    | 5,9  |
| HDP (Ind.) | 6,22     | 0   | 5,24     | 26  | 6,57     | 35  | 13,12    | 80  | 949   | 77,2 |
| Total      | 44       | 100 | 63       | 100 | 355      | 100 | 767      | 100 | 1.229 | 100  |

Source: The Supreme Electoral Council of Turkey (<https://secmen.ysk.gov.tr/ysk/index.html>).

First, the National Action Party (MHP), the Turkish nationalists, declared that they would not participate in any kind of coalition whatsoever or even accept any indirect support from the pro-Kurdish Peoples' Democratic Party (HDP). The Party leader slammed the door shut on the very first night after the elections and kept it firmly closed. This was the end of the possibility of forming an 'opposition government'. The MHP's voting stance also played a key role in the election of the President of the Parliament. Its attitude in opposing any existing possibility left the post to the AKP's candidate. Prior to the vote there was a certain expectation of cooperation between the opposition parties, which had an opportunity of taking an executive post from the AKP government after more than a decade. The MHP has clearly underlined that such a show of unity between the opposition was impossibility. In addition to preventing the formation of an opposition partnership, the MHP also declared that it would not participate

in a coalition with the AKP and would just plan an opposition role in parliament.

From the very beginning, the HDP, the pro-Kurdish party, based its electoral campaign on not permitting the AKP to change the parliamentary system to a presidential one and making Erdoğan 'the President'. It also underlined from the very beginning that it would not be forming a coalition with the AKP under any circumstance. It kept its promise to its voters and did not enter into any kind of coalition negotiations with AKP. This situation withdrew both parties, the MHP and the HDP, from the coalition negotiations and left an AKP-CHP government as the only remaining possibility.

After weeks of bargaining, the grand coalition negotiations between the AKP and the social-democratic CHP failed. Some claimed that political haggling had not been enough to close the gap between their

views on various topics, especially foreign policy and education. Others also claimed that President Erdoğan was not supporting a coalition and that therefore the AKP was prevented from reaching any compromise. Given the developments, Davutoğlu returned the mandate to form a government to the President and the task was not subsequently given to any other leader. The situation led critics to claim, to no effect, that not enough of an effort had been made to form a government. Within a couple of days, a call was made for new elections.

### **Growing violence, with a heightened nationalist vote**

In the meantime, growing violence in the country became a major problem. There are two explanations for this development. The first is that AKP realised that the peace process with the Kurds was failing to bring it any additional political support. It is very important to underline that the HDP has been the main obstacle to the AKP continuing its single party rule and attempting a regime change to a presidential system. For this reason it ceased in its efforts to keep peace negotiations going and declared the Kurdistan Workers' Party (PKK) the equal of the self-styled Islamic State (IS) –a dangerous terrorist group–. The party had been involved in this peace process for years, including its imprisoned leader Abdullah Öcalan. There have been many rounds of dialogue that aimed to end the terror for good. But attacks by the Turkish Military forces restarted after a two-year ceasefire following the deaths of two policemen. This led to immediate attacks on the PKK's bases. The Kurdish armed movement, which also consists of diverse groups, began to respond to the attacks and in no time the country had reverted back

to the 1990s, when terror was an everyday problem throughout Turkey.

Another explanation for the PKK's action is that it is also unhappy that the HDP has gained too much ground and placed itself as the key actor in the Kurdish political movement. This casts a shadow over the PKK's central role while the HDP has not achieved any real progress regarding the rights of Kurdish citizens – according to their understanding. For the PKK, since the government has ended the peace talks, there is no longer any reason to halt its armed struggle against the State. Even if it accepts that armed action is not the way to achieve democratic rights, it also underlines the need for specific and concrete steps to be taken to agree to another ceasefire.<sup>2</sup>

To understand the existing conflict it is necessary to go back 30 years, which is obviously beyond the scope paper. However, to understand the electoral dynamics for the coming elections, it is convenient to bear in mind an evident fact: in Turkey terrorism always intensifies the nationalist vote –as it does in many other countries–. It also increases the desire for stability at the expense of freedoms –which can also cause a shift towards voting for the AKP–.

### **Calling for snap-elections: a political gamble?**

According to the latest polls, the distribution of votes is not quite changing<sup>3</sup>. For the political scene to change drastically there are two possibilities. The first is that the nationalist vote might be channelled towards the AKP given the concerns about terrorism, or even that this very same reason might leave the HDP under the 10% threshold. The second

<sup>2</sup> For an interview in English with Cemil Bayik, member of the leadership of PKK see <http://www.telegraph.co.uk/news/worldnews/europe/turkey/11806481/PKK-urges-US-to-mediate-in-its-war-with-Turkey-and-admits-to-secret-talks-with-Washington.html>.

option does not look as likely at the moment. Since it appears that the government has burned all its bridges with the Kurdish population on account of its anti-PKK/anti-HDP rhetoric, the Kurdish vote has focused on one party, which is why the HDP remains strong despite the rising terrorist threat.

Additionally, most western voters who are against anti-democratic practices in Turkey are maintaining their support for the HDP as a reaction. According to the polls, it is not currently in danger of falling under the threshold. However, it is very important to underline that election security will be the key to the HDP's success. It is crucial to bear in mind that many Eastern Turkish districts are under emergency rule –including prohibitions on the free movement and also relocation of

citizens–. Cizre, a Kurdish town, has also been on the international agenda after days under curfew, with no healthcare, food or drinking water. All in all, it is debatable whether free and fair elections are possible under these circumstances.

Regarding the option of the nationalist vote being concentrated in the AKP, it must be said that the MHP is also well positioned to pick it up. However, the AKP is likely to gain more since they have very similar voting base. It looks like this will be the main strategy to increase the AKP's share of the vote, playing all the cards necessary to intensifying nationalistic feelings. This may lead the MHP to end up being the fourth party in Parliament, according to some polls.

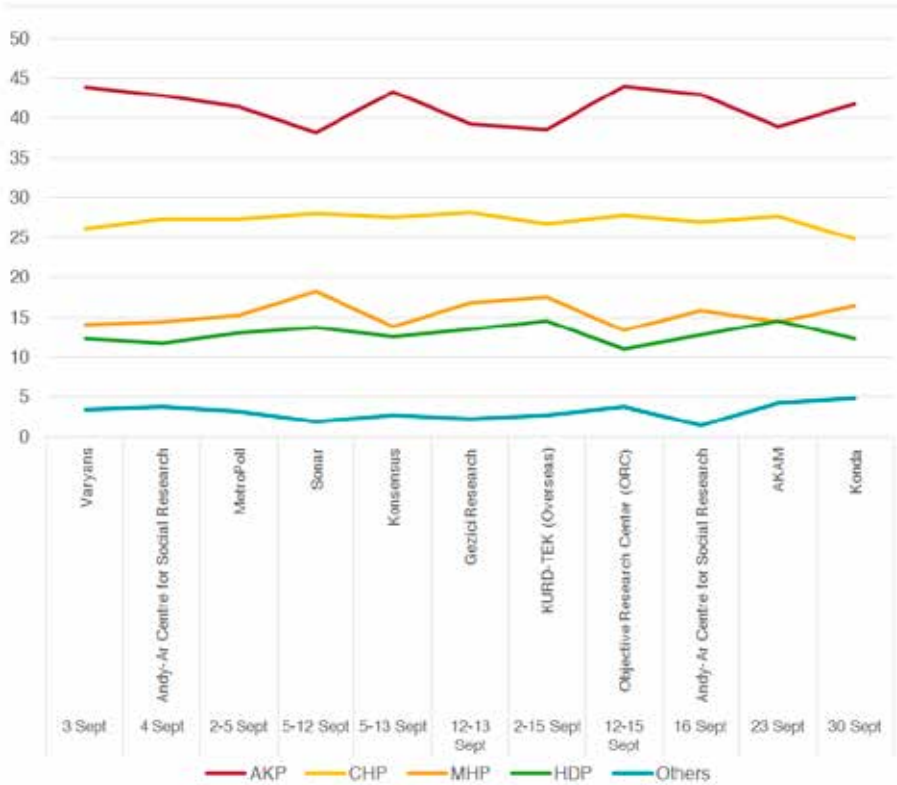
**Table 2. Current vote distribution in Turkey (polls conducted in September)**

| Date       | Pollster                           | Sample | AKP  | CHP  | MHP  | HDP  | Others |
|------------|------------------------------------|--------|------|------|------|------|--------|
| 30 Sept    | Konda                              | -      | 41.7 | 24.8 | 16.4 | 12.3 | 4.9    |
| 23 Sept    | AKAM                               | 1214   | 38.9 | 27.7 | 14.5 | 14.6 | 4.3    |
| 16 Sept    | Andy-Ar Centre for Social Research | -      | 42.9 | 27.0 | 15.9 | 12.8 | 1.4    |
| 12-15 Sept | Objective Research Center (ORC)    | 2760   | 44.0 | 27.8 | 13.4 | 11.0 | 3.8    |
| 2-15 Sept  | KURD-TEK (Overseas)                | 5348   | 38.5 | 26.7 | 17.5 | 14.6 | 2.8    |
| 12-13 Sept | Gezici Research                    | 5000   | 39.3 | 28.1 | 16.8 | 13.5 | 2.3    |
| 5-13 Sept  | Konsensus                          | 1500   | 43.3 | 27.6 | 13.8 | 12.6 | 2.7    |
| 5-12 Sept  | Sonar                              | 2500   | 38.2 | 28.0 | 18.2 | 13.7 | 1.9    |
| 2-5 Sept   | MetroPoll                          | 2540   | 41.4 | 27.3 | 15.3 | 13.0 | 3.2    |
| 4 Sept     | Andy-Ar Centre for Social Research | -      | 42.8 | 27.3 | 14.4 | 11.7 | 3.8    |
| 3 Sept     | Varyans                            | 15000  | 43.9 | 26.2 | 14.1 | 12.3 | 3.5    |

Source: polls by various companies.

3 The detailed results of one of the latest polls, MetroPoll, can be read in English at <http://www.hurriyetdailynews.com/analysis-why-turkeys-akp-failed-to-make-a-comeback-in-polls.aspx?pageID=238&nID=87550&NewsCatID=338>.

### Current vote distribution in Turkey (polls conducted in September)



Source: polls by various companies.

For a long time, the AKP has been perceived as affording the country ‘stability’. After decades of coalition governments, many different sectors welcomed the advent of the AKP in 2002, including the business world. The AKP will play this card also, claiming that single-party government will bring back very much needed political stability. Since the Turkish economy is in sharp decline, mainly due to mostly local factors –but global ones too–, the argument might be a two-edged sword. The AKP might increase its vote thanks to a yearning for political and therefore economic stability. However, if the AKP comes to be perceived as the factor that is causing economic instability, which might yet occur in the future, voters might opt for other

parties in order to restore a stable economic environment. That is why the President has called for snap elections as early as possible.

#### Formation of an interim government

Since the coalition talks failed, an alternative form of government has been necessary in Turkey until the new elections are held. There is a Constitutional mandate for the formation of an interim government, something that has never occurred before. According to the law, such a government should include all the parties represented in Parliament proportionally and leave three important Ministries –Justice, Transport and Internal Affairs– to independents. Under these conditions, the AKP would get 11 Ministers

and one additional post in the person of the Prime Minister. The CHP, as the main opposition party, would be entitled to five. The MHP and the HDP, sharing the same number of MPs in Parliament, would get three posts each. Davutoğlu has also received the mandate to form the interim government and select all its members, leaving the parties themselves with no say in the matter. So the offer has gone to opposition MPs individually, without allowing the parties as such to choose their candidates.

Following the party's decision, the designated CHP members declined the posts they were offered. Similarly, in the MHP the consensus was that any offer would be declined, although a single MP broke ranks and accepted his designated position. In a strategy designed to attract the nationalist vote, an MHP deputy has been assigned the role of Deputy Prime Minister. This individual is a highly important personage in the nationalist movement, since his father established the MHP in 1969. He will be entering the forthcoming elections as an AKP candidate, after being expelled from his own party.

The HDP, which is a combination of the pro-Kurdish movement and other leftist groups, on the other hand, decided to accept all the posts its MPs were offered, claiming it wanted the cabinet to reflect the will of the voters. But it was also incapable of making its members toe the party line: one MP refused to serve in a government under the AKP since his own leftist faction group was adamantly opposed. Finally, two HDP Ministers have taken up posts in the interim government. However, they didn't last there long. On September 22, they resigned from the interim government, claiming that the cabinet serves as a "war cabinet" and they don't want to continue be named a part of it. The posts were replaced by independents.

In order to cover all the positions that were refused from the beginning, independent candidates –close to the AKP– were selected instead. Many of them had served in different positions appointed by the government in previous years. As expected, this gave rise to much criticism. Another reason for disappointment is that there is only one woman in the cabinet, to serve as Family and Social Policies Minister. It is important to underline that she is the first Minister to wear a headscarf in the entire history of the Turkish Republic.

### What next?

President Erdoğan has announced that the elections will be held on 1 November 2015. It is safe to say that the AKP wants to go to the ballot box as soon as possible, before the awareness of the tremendous decline in the economy increases. There is also a national holiday on 29 October that lingers on until 1 November. This is important, since it is mostly CHP voters who will be vacationing in the country.

The AKP's popularity has been in a decline since 2011, both within the country and outside. It is commonly believed that it has lost its focus on democratisation and also that the economy's momentum has suffered under it. This is the reason underlying much of the opposition to its single-party rule. However, looking at the political scene it is also clear that there is no other stable political alternative to govern the country. All political parties need to concentrate on finding common ground to cooperate. If such is not the case, the results of the forthcoming elections might well be no different from the current situation.

### Conclusion

Turkey is undergoing very hard times. The country has been in post-electoral chaos



*Election security, fairness and impartiality will be the most important concerns.*

since June. There are two main questions to be asked: why did the government break off the peace process, which was mainly initiated by and built on the leadership of President Erdoğan? And why has the PKK responded with deadly violence, beyond any reasons of self-defence, after two years of ceasefire? There are various answers to these questions depending on where one stands in the political spectrum.

First and most importantly, the AKP has lost its Kurdish voter base to the HDP in the June elections. In many eastern cities, the AKP's vote declined catastrophically following the successful campaign led by HDP candidates that used to be independent MPs in the region. This has been the main reason behind the AKP's loss of its single-party rule and of the possibility of proposing Constitutional regime change, which was President Erdoğan's quite open objective. Thus, the party decided to halt the so-called peace process with the Kurds, a state policy for many years. The military have resumed the bombing of PKK bases. Kurdish forces have done likewise, organising deadly attacks on both the military and the police. The result has shaken society and heightened political polarisation.

In addition to all these developments, press freedom is very much under pressure. The

situation is highly alarming. A newspaper building was attacked twice over the previous weeks after its online edition wrote what President Erdoğan had said on a live TV programme that 'The situation today would have been very different if a party had won 400 MPs in the Parliament'. These words gave rise to a sharp feeling of anger since they interpreted as an insult to society for not voting for the AKP as the single party.

The attacks did not stop there. HDP offices all over the country have been under attack in the recent past. The party's press representative claims there have been hundreds of attacks on party buildings. The party headquarters in Ankara was gutted with all its archives, with all the documentation necessary for the forthcoming elections. Nevertheless, Demirtaş, the party's co-leader, said that all would be ready again to ensure participation by the time the Turks next go to the ballot box.

On the other hand, looking ahead, election security, fairness and impartiality will be the most important concerns. As things are today, it is difficult to envisage that the ballot will truly reflect the free will of the country's citizens. The situation in Eastern Turkey is alarming, definitely meriting international attention. There have been suggestions that the elections might be postponed if the current situation continues unchanged.

---

# The Eurasian Economic Union: ambitions and vulnerabilities of the 'other EU'

*Gonzalo Pozo-Martín*

*The Eurasian Economic Union –officially in existence since 1 January 2015– is the most ambitious attempt yet at economically integrating the post-Soviet space. What are its successes and limitations so far? How does it alter Russia's relations with the West? Should the EU engage it as a partner?*

## Summary

The Eurasian Economic Union –officially in existence since 1 January 2015– is the most ambitious attempt yet at economically integrating the post-Soviet space. What are its successes and limitations so far? How does it alter Russia's relations with the West? Should the EU engage it as a partner?

## Analysis

The term 'Eurasian Union' has become the shorthand for the Eurasian Economic Union (EEU, or Евразийский Экономический Союз – Evraziiskii Ekonomicheskii Soyuz), an international organisation established

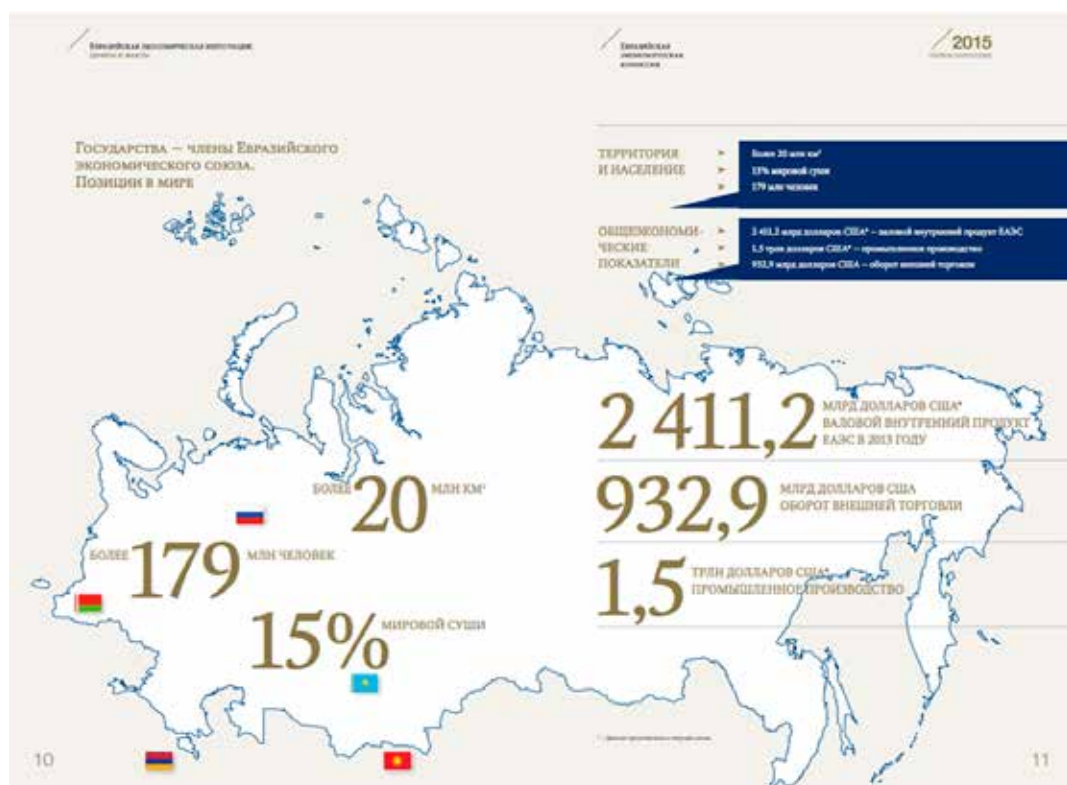
through a 1,000-page treaty signed by Belarus, Kazakhstan and Russia on 29 May 2014. The document marked New Year's Day of 2015 as the EEU's effective inauguration date. Armenia soon volunteered (or perhaps, more accurately, was soon 'encouraged' to do so) to become a cosignatory to the agreement in October 2014, gaining full membership on 2 January 2015. Kyrgyzstan, currently a candidate state, is scheduled to join before the year 2015 is out. The EEU has further extended invitations to Azerbaijan and Tajikistan (the latter's frictions with Kyrgyzstan make its membership unlikely for now) and suggested that Uzbekistan follow suit (Tashkent has already clarified this will not be the case). Its current and scheduled membership overlaps with the so-called Union State between Russia and Belarus, and almost coincides with that of the Collective Security Treaty Organisation, which also includes Tajikistan.<sup>1</sup>

The EEU's fundamental function is to establish a common economic area based on the (eventual) free circulation of goods, capital and labour. In spirit and institutional design it is

loosely modelled on the EU and has provisions for the full creation of a single market along with the development of common production and transport infrastructure –progress is uneven, of course, and the development of a single market in key sectors like energy has been postponed until 2025–.

Critically, the EEU clears the way for a closer coordination of monetary policy and leaves open the possibility of a currency union.<sup>2</sup> The map below (Fig. 1, released on the EEU's presentational brochure of 2015, but based on 2013 and 2014 data), offers an overall idea of its considerable dimensions.

**Figure 1. Basic EEU figures (see translation in the main text below) based on data up to June 2014<sup>3</sup>**



1 The Union State was created by Russia and Belarus in 1996 (established since 1999) in an attempt to forge a confederation; former Soviet republics such as Kazakhstan or Moldova have at different times expressed an interest in joining while Abkhazia and South Ossetia currently have observer status. The Collective Security Treaty Organisation is a security and military alliance formed originally in May 1992.

2 In practice, the problems derived from the rouble devaluation have, for the time being, dampened any appetite for a currency union. 'Lukashenko: edinaya balyuta EAES budet ne pri moei presidentskoi zhizni' ('Lukashenko: there will be no single EEU currency during my Presidency'), RiaNovosti, 29/1/2015.

3 These are relatively conservative valuations and are anyway subject to permanent variations and revisions. If one considers World Bank GDP/PPP data from 2014, for instance the overall economic size of the EEU reaches a more impressive US\$4 trillion.

According to official EEU figures, the organisation includes over 179 million people, covers more than 15% of the world's surface (20 million km<sup>2</sup>) and generates a combined GDP of US\$2411,2 billion –an estimate on 2013 prices–. To give an indication of its relative size, and following IMF data (GDP/PPP), the EEU's economy was, roughly, seven times smaller than that of the US and the EU, six times smaller than China's and about half the size of India's, slightly surpassing Brazil's<sup>4</sup>. Further, the EEU turned over US\$932.9 million in foreign trade and was capable of industrial output worth US\$1.5 trillion. Unsurprisingly, the Russian Federation accounts for over four fifths of its entire GDP, population size and geographical surface. Russia is overwhelmingly the organisation's centre of economic and demographic gravity.

Politically and diplomatically, the EEU represents the highest and institutionally most comprehensive stage of economic integration within the geography of the former Soviet Union. It is the culmination of a sustained, if often uneven and faulty, effort at gradually coordinating trade, investment, monetary policy and economic cooperation within the post-Soviet space. The process goes back all the way to the treaty founding the Commonwealth of Independent States (CIS). Though at different times other ex-Soviet Republics have played an active role in that progression, its most consistent drivers have been Russia, Belarus and Kazakhstan. It is therefore hardly surprising that the characteristics of their political systems (including, alas, the most negative ones, such as corruption, authoritarianism and a high degree of concentration of wealth and power in the hands of a minute corporatist elite) should appear stamped on the EEU's origins

and evolution, beyond its official institutional design. Plainly, the vertical nature of Eurasian integration makes it especially vulnerable to economic fluctuations, leadership changes and international instability –exactly the conditions which have dominated post-Soviet affairs over the past year–.

To complicate matters, the term 'Eurasian Union' denotes something which goes well beyond the EEU. Writ large, this other Eurasian Union is essentially a geopolitical, if not a territorial, concept, evoking an eventual integration of all the peoples that, notwithstanding their national differences and political sovereignty, make up the liquid geography of 'Eurasia'. In its fullest version, then, this other Eurasian Union could be described as the institutional intergovernmental expression of a civilisational entity (or is it identity?) formed by all those who inhabit the hazy in-between lands of Europe and Asia, while being neither Asian nor European.

The distinction between the factual and visionary senses of 'Eurasian Union' is important because the Russian leadership often juxtaposes them when stating its wishes and objectives. A good (if not isolated) example of this can be found in President Putin's speech at the 2013 Valdai International Discussion Club, where he argued that the future of the EEU was not to be seen only as a collection of mutually beneficial agreements but as a 'project for the defence of the identity of peoples of a historical Eurasian space in a new age and a new world'.<sup>5</sup> Further, in an earlier piece for *Izvestiya* (2011), the then Prime Minister Putin explained that the EEU was an open-ended project, providing a bridge 'towards the next, higher level of integration: Eurasian integration'.<sup>6</sup>

4 Eurasian Economic Commission (2015), 'Evraziiskaya ekonomicheskaya integratsiya. Tsifry i Fakty' (Eurasian economic integration. Figures and facts), II/2015. GDP/PPP comparative figures based on IMF Data and Statistics (January 2013-April 2015).

5 'Будущий Евразийский экономический союз, о котором мы заявляли, о котором мы много говорим последнее время, это не просто набор взаимовыгодных соглашений. Евразийский союз – это проект сохранения идентичности народов, исторического Евразийского пространства в новом веке и в новом мире' (emphasis added). See footage of this fragment at <https://www.youtube.com/watch?v=SsXyfoVcHxM> (especially from 0'30").

In this way (deliberately or not) Putin has sometimes fused the actual construction of the Eurasian Union (EEU), with both the idea of a transitional phase towards a deeper stage of Eurasian integration and a broader historical process involving the potential re-articulation of an alleged Eurasian civilisation around Russian culture and values. Additionally, Putin's Eurasian idea recognises the realities of the 21st century (as the Kremlin understands them). First (and in case anyone still harboured any hopes), Eurasian integration is not/cannot be seen as an effort to restore the USSR.<sup>7</sup> Secondly, Eurasian integration reflects the fact that the international system is increasingly multipolar, with Russia as one great power axis (**держава** – *derzhava*) among several others. Thirdly, it recognises that the world economy is moving towards global integration, and here, whatever the specific Russian variations on the free-market theme, the Kremlin's commitment to capitalism and 'trade liberalisation' is made clear beyond any possible doubt. Eurasian integration, we are assured, is about conjugating Russia's own best national interests with its growing role within global capitalism.<sup>8</sup>

The Russian elite's outlook on Eurasian integration is thus multifaceted and often vague. It sits between far-reaching aspirations and bare compromises leaving open visible gaps between overall interests, actual capabilities and concrete realities. As a consequence, the EEU can only be, from its very inception, the object of great expectations and considerable disappointments for the Kremlin. Particularly in the context of friction with the West and given the high Russian ambitions it feeds, the EEU's existence and profile will continue to be defended by Russia,

regardless of its shortfalls and limitations and no matter the level of disaffection of its other members. The Russian elite sees the EEU as a strategic and symbolic priority and so it is committed to doing whatever it takes to maintain and defend it. This, however, will prove costly, especially in the short and mid terms. Given the project's elite-driven nature it is likely that pressure and arm-twisting will increasingly displace incentives and cooperation as the EEU's chief unifying logic.

### How does the EEU work and who does it work for?

The EEU's roots lie in a number of negotiations and agreements conducted under the auspices of the CIS during the mid-1990s, with two of those meriting special mention. The first was a treaty signed in January 1995 promising the creation of a Customs Union (CU, **Таможенный союз** – *Tamozhennyi Soyuz*) originally between Russia, Belorussia and Kazakhstan, and later coming to include Kyrgyzstan (1996) and Tajikistan (1997). The second important step, designed to promote and strengthen the original CU proposals, was the March 1996 Agreement for Increased Cooperation in the Economic and Humanitarian Spheres. It was signed by Belarus, Kazakhstan and Russia and established a Eurasian Economic Community (EurAsEc, **Евразийское Экономическое Сообщество** – *Evraziiskoe Ekonomicheskoe Soobshchestvo*). EurAsEc came into official existence on 10 October 2000, and from that point also included Kyrgyzstan and Tajikistan (as well as Uzbekistan between 2005 and 2008).<sup>9</sup>

While the CIS's ability to articulate a process of economic or institutional integration had

6 'на следующий, более высокий уровень интеграции – к Евразийскому союзу'. Vladimir Putin (2011), 'Novyi integratsionnyi proekt dlya Evrazii – budushee, kotoroe rozhdaetsya segodnya' ('The new integration project for Eurasia – A future which is being born today'), *Izvestiya*, 3/X/2011.

7 Presenting the EEU as an attempt to restore the USSR by stealth makes for attention-grabbing headlines. To give but two examples (from reputable Polish media outlets), see 'Niewielu Chętnych do nowego ZZZR' ('Few keen on new USSR'), *Gazeta Wyborcza*, 13/X/2014; and 'Unia Eurazjatycka konkurencyjna dla Europy?' ('Is the Eurasian Union a competitor for Europe?'), *Polskieradio.pl*, 3/I/2015. In his *Izvestiya* piece, Putin calls such speculations 'naïve'.

8 Putin, 2011.

9 All these treaties and agreements are available from the website of the Eurasian Economic Union at <https://docs.eaeunion.org/> 25 ru-ru/.

proved insufficient throughout the 1990s –mostly given the low commitment of its members and its focus on security issues– Putin successfully used EurAsEc as a platform for a more selective and substantial integration effort in the 2000s. Putin, and then Dmitry Medvedev (President between May 2008 and May 2012) prioritised Eurasian integration, in great part as a challenge to what they saw as the West's intensifying and illegitimate encroachment on its near abroad (**ближнее зарубежье** – bliznee zarubezhnye): in particular, the Colour revolutions in the Ukraine, Georgia and Kyrgyzstan and the EU's inception of the Eastern Partnership (EaP) after 2003. The effort culminated in 2007 with the establishment of a CU from 1 January 2010 as well as the creation, from 1 January 2012, of a Single Economic Space (SES, **Единое экономическое пространство** – Edinoe ekonomicheskoe prostranstvo) to oversee the steps for the creation of a single market. The last stage in the Putin/Medvedev integration roadmap was the creation of the EEU as a legal entity in 2015 (that future is now the present).

Internally, the EEU is, in appearance, designed in the image of the EU, with a permanent executive body (the Eurasian Economic Commission) formed by a College and a supervisory body called the Council (at the deputy-prime-ministerial level). The Commission, however, must abide by the resolutions of the Eurasian Intergovernmental Council (at the prime-ministerial level) and, in turn, it must abide by the decisions of the Supreme Eurasian Economic Council (heads of state). Additionally, there is a Court of the EEU, whose headquarters are in Minsk, which resolves disputes and guarantees that members abide by the EEU's rules. However, the parallels with the EU begin to vanish here. At the insistence of Belarus and especially Kazakhstan, the EEU, unlike the

EU, has no legislative branch. Within the CU most decisions required approval by a two-thirds majority of votes but, simultaneously, the weighting system implied that no decision could be taken without Russia. Within the EEU, however, decisions have to be reached by unanimity, a clear attempt by Moscow to allay any fears that the new organisation might only end up institutionalising Russian domination. In practice, however, most general decisions are taken by the Supreme Council, and dropped on inferior-level organs which supply the technical substance and concentrate on the nitty-gritty. Ironically, the unanimity rule does not always act as a check on Russian power. Operationally, it forces members to call frequent meetings of the Supreme EEU council, where Russian diplomatic and political influence is most visibly exerted. In practice, therefore, the power of decision in the EEU is highly concentrated, harnessing the broader process of Eurasian integration to the interests and whims of its elites and institutionalising mutual elite dependence and Russian control.<sup>10</sup>

From an economic standpoint, the foundation of the EEU is based on the CU and SES, thus naturally predicated on the elimination of internal customs barriers, and the adoption of a common tariff level for trade with third countries. All that had to be achieved in some form of balance with the provisions of the World Trade Organisation (WTO), of which Russia, Armenia and Kyrgyzstan are members. Up to 2014 the average tariff levels of most EEU states were considerably lower than Russia's. As a result, a country like Kazakhstan ended up adopting a much higher tariff level for third countries, which precludes it from the benefits of trade with the EU and China, to an enormous loss for its economy: this adjustment additionally complicates Kazakhstan's on-going accession to the WTO as well as the status of other EEU members within it.

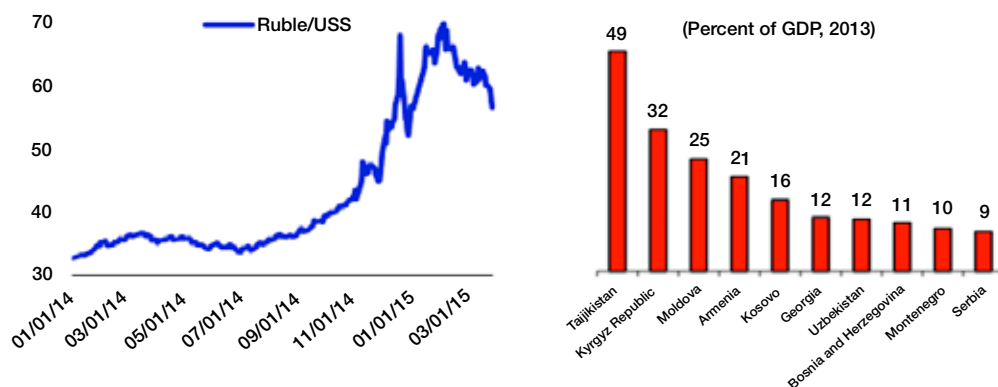
9 All these treaties and agreements are available from the website of the Eurasian Economic Union at <https://docs.eaeunion.org/ru-ru/>.

10 A notorious example concerns Armenia's EEU membership, which followed after Russian pressure prevented it from pursuing an association agreement with the EU.

The problems derived from Russia's overwhelming economic and political weight in the organisation have become even more visible after the EU and US-sponsored sanctions began to hit the Russian economy. By the end of 2014, capital flight from Russia had reached a record US\$151.5 billion; if this were not enough, the Ministry of Finance (MinFin) estimates 2015 levels to be between US\$100 billion and US\$130 billion.<sup>11</sup> Compounded by the very adverse effect of persistently low international oil prices since October 2014, the rouble began to lose value from October 2014. In the worst moments of the depreciation (mid-December 2014), the Russian Central Bank raised interest rates to 17% (a 100% hike) and spent over US\$80 billion in foreign reserves (about a fifth of the total) to keep its currency from sinking even deeper. Despite these desperate measures, the rouble continued to fall until February 2015, shedding about a quarter of its strength to the dollar and the euro in the process. At the time of writing, the Russian economy is in recession, expected to shrink by over 3% in 2015: inflation is in double digits, unemployment (5.8%) is at a

13-year high and real wages are contracting.<sup>12</sup> The damage inflicted by the Russian crisis on the economies of the EEU has been extensive, thus substantially reducing its economic appeal and raising concerns that it is only making their lot worse. The problems have been mainly two. First, in the context of the rouble's devaluation within a customs union, non-Russian goods have suddenly become uncompetitive relative to depreciated Russian merchandise. Belarus paired its currency to the rouble, so it has been able to survive the worst blows; Kazakhstan, on the other hand, has been hit very hard, being forced to depreciate the tenge by almost 20% in 2014, and using up an estimated US\$2 billion every month to prevent the national currency from sliding further.<sup>13</sup> Secondly, the contraction of the Russian economy is drying up remittances from Central Asian migrant workers; in fact, remittances to the region are declining more rapidly than anywhere else on the planet. This is particularly serious given that Tajikistan (invited to join the EEU) and Kyrgyzstan (a prospective member) are the world's two most remittance-dependent economies (see Figure 2).

**Figure 2. Value of rouble and impact of remittances as a % of GDP, 2013**



Source: World Bank, 2015.

<http://siteresources.worldbank.org/INTPROSPECTS/Resources/334934-1288990760745/MigrationandDevelopmentBrief24.pdf>

11 'MinFin ozhidaet ottok kapitala iz Rossii v 2015 godu v \$90-100 mlrd' ('Ministry of Finance is expecting capital flight from Russia at \$90-100 billion in 2015), RiaNovosti, 2/III/2015.

12 World Bank (2015), Russia's Monthly Economic Development, 10/IV/2015.

13 This dynamic has presented the Russian economy with some perverse advantages; for instance, the higher demand for cheaper Russian cars in Kazakhstan has allowed the industry to survive the worst consequences of Western sanctions. 'Rossiiskie avtozavody namereny udvoit' eksport' ('Russian car makers intend to double exports'), TASS, 15/II/2015.

The value of remittances is expected to continue falling deep into 2015: by 12% in Belarus, by 18% in Armenia and Kazakhstan and by 23% in Kyrgyzstan, where this source of value accounts for a third of GDP.<sup>14</sup>

Taking into account that commercial integration within the region actually narrowed by 13% in the first quarter of 2014, and that members continue to denounce Russian non-compliance on basic provisions concerning the circulation of goods, the EEU's economic record already seems deficient.<sup>15</sup> In the wake of the crisis, the EEU is not delivering more intraregional trade (in fact, all evidence suggests that it is strengthening Russia's bilateral commercial links to the other members and, ironically, some members' bilateral relations with the EU); nor is it providing a chance for local Belarusian or Kazakh industries to compete in the world market; nor is it helping the Armenian and Kyrgyz remittance economies; and, finally, nor does it seem to be helping diversify and develop the region. In fairness, the EEU can still claim one success (and it is not an unimportant one): the very fact that it has survived where analogous integration experiences in the 1990s would have folded. That said, however, the EEU requires additional incentives to trudge on, and such incentives are not derived from Eurasian economic integration per se but from an assortment of Russian carrots and sticks. For instance, Moscow has offered to front the bill of any potential WTO fine arising from the implementation of the EEU tariff regime. Additionally, it has thrown in subsidies, loans and cash transfers in bilateral deals with members like Kyrgyzstan, Belarus and Armenia, whose loyalty to the project has needed some urgent propping up. Also,

Moscow continues to promise faster and better access to the Russian labour market –one of the areas in which the EEU has moved most quickly– even though Russian public opinion is widely against an increased presence of migrant workers from different corners of the former Soviet Union.

These additional economic costs are, all in all, worth it for Moscow; the EEU is Russia's best bet against continuing Western economic and political penetration. In the post-Soviet space, only Belarus keeps Russia as its main trading partner; in all other cases Russia comes second or even third to the EU and, particularly in Central Asia, to China. Critically, the EEU goes some distance to alleviating the Kremlin's 'day-after-tomorrow' anxieties and ensures its influence in the region after the dreaded disappearance of Lukashenko, Nazarbayev, or indeed, Putin himself. The EEU is, as far as Moscow is concerned, an antidote against a potential new round of elite disentanglement from Russian control (such as that witnessed in the Ukraine following Yanukovich's flight).

### Russia, the EEU and the EU

In the context of the deep and protracted breakdown in Russia's relations with the West and, particularly, of the long-stalling EU-Russia partnership, several voices, both in academic and policy circles, have begun vindicating the EEU's potential as a platform from which to end the current stalemate. Last November, for instance, Germany's Foreign Minister, Frank-Walter Steinmeier, advised that contacts between both organisations might go a long way to defuse mutual tensions and suspicions, adding that such an initiative is heartily welcomed by EEU members like Kazakhstan.<sup>16</sup> The Russian leadership, in its turn, continues

<sup>14</sup>World Bank (2015), 'Migration and development brief 2015', 13/IV/2015, p. 19.

<sup>15</sup> Tamozhennyi Soyuz ne srastaetsya torgovlei', Kommersant, 19/V/2014.

to state its wish for closer cooperation; Steinmeier's counterpart in Moscow, Sergey Lavrov, has repeated the EEU's offer of a free trade agreement with the EU.<sup>17</sup>

As some analysts have argued, a European acknowledgement of the EEU as an equal partner could be a way of reassuring Moscow that the EU's eastern enlargement is not a relentless, never-ending expansion process, but rather one built on the recognition that there can be different, legitimate and not necessarily exclusive frameworks for post-Soviet integration. Accordingly, in engaging with the EEU, the EU would be able to deal with Russia in a space in which its decision-making power is curtailed by its other members' veto rights (as shown above, the EEU's resolutions must be agreed on unanimously). So ironically, it is claimed, the very thing which triggered off the Ukrainian crisis might still offer a way of overcoming it.<sup>18</sup> For others still, the EEU is bound to end up cooperating with the EU. In fact, they argue, the scope for mutual benefit and concerns implied by this partnership would be so vast that any substantial links would have to come from an inter-regional 'megadeal' between the two blocs; one that might start with trade liberalisation but would necessarily have to reach out to a much deeper and more comprehensive level in the longer term.<sup>19</sup>

Clearly, the obvious stumbling block when thinking about possible EU-EEU links concerns the future of states which find themselves in between, such as the Ukraine and, to a lesser extent, Moldova, Georgia

and Azerbaijan. Of course, the possibility of avoiding 'either or' decisions, and seeking closer relations with all neighbours (West and East) is always there: closer trade integration and even free-trade agreements with both the European and Eurasian spaces are possible, at least in principle. Indeed, European policy-makers are right to stress the fact that an Association Agreement within the Deep and Comprehensive Free Trade Agreement (DCFTA) with the Ukraine would not prevent it from seeking closer commercial ties to Russia if it were to choose so.<sup>20</sup> It should be noted that the EU's stance on this, while commendable now, was not as constructive when it mattered, at a crucial moment in 2013 when Yanukovich was unceremoniously rebuffed for proposing precisely this type of EU-Russia-Ukraine triadic relation. But leaving that aside for the moment, the more important point is that complementary associations with both the EEU and EU are impossible at the point of substantial membership. The EEU, for instance, is based on a customs union that would render incompatible any simultaneous EU-sponsored DCFTA deal. At the point of a customs union, then, the EEU does draw the line, handing non-member states a clear 'in-or-out' choice.

In any case, this is not solely a technical issue, but a political one: both the EU and Russia overplayed their hand in the run-up to the Vilnius summit of November 2014, when Yanukovich fatefully decided to turn down the Association Agreement with the EU. In other words, it was both the EU's and Russia's political behaviour (rather than a technical or

16 Frank-Walter Steinmeier, 'Europäische Friedensordnung steht auf dem Spiel' ('European peace framework is at stake'), *Die Welt*, 16/XI/2014.

17 'Lavrov hopes free trade zone for EU, Eurasian Economic Union still possible', *Sputnik*, 8/IV/2015.

18 This, at any rate, is the gist of a recent comment by Ivan Krastev & Mark Leonard (2014), 'The new European disorder', European Council on Foreign Relations Essay, XI/2014.

19 Evgeniy Vinokurov (2014), 'Мегасделка двух союзов' ('A megadeal of two Unions'), *Izvestiya*, 2/X/2014.



*The EU has a huge stake in closely observing the evolution of Eurasian integration and monitoring its ability to survive into 2016.*

legal impossibility) that helped chaos break out in the Ukraine. Both sides, in their very different degrees of responsibility for the ensuing conflict, would do well to change this mind-set in the future, especially if EU-EEU dialogue is to be credible.

More generally, however, for the EU to acknowledge the EEU as a partner would also imply crediting Russia's international leadership in an important regional organisation and, by extension, implicitly accepting its legitimacy as hegemon, even when, as argued here, this legitimacy frequently derives from coercive and elite-driven measures. To put it bluntly, Belarus's and Kazakhstan's membership of the EEU stem from a range of interests and possibilities which have no resemblance to those underpinning Armenia's or Kyrgyzstan's 'Eurasian choice' (in their case, they chose what they could). Contrary to what some have argued, even if Brussels were to show Moscow that it accepts Eurasian integration for those who 'choose' it, it is at best unlikely that, reciprocally, Moscow might therefore feel compelled to recognise the Ukraine's or Georgia's hypothetical 'European choices'. At any rate, such speculations can only make sense if it is conveniently agreed to forget the Russian Federation's recent annexation of the

Crimea and its continuing efforts in rendering other Ukrainian territories ungovernable from Kiev. It is far more likely that the fate of the Crimea has been sealed, at least in the short and mid-term, by the need to find some workable compromise with Russia on the Donbass.

## Conclusion

The successful creation of the EEU marks a key change in post-Soviet politics; the Russian elite is heavily invested in its durability and is ready to make sacrifices in order to sustain it. At the same time, the EEU is seriously challenged by its own political and economic contradictions. In the context of sanctions, countersanctions and open conflict in the Donbass, the economic basis on which to broker cooperation between the EU and EEU is, to say the least, limited. For as long as the Kremlin is haunted by the spectre of the Ukraine's potential EU membership, a substantive EU-EEU dialogue is likely to remain perfunctory and superficial, pragmatically confined by the progress of hostilities. Nevertheless, the EU has a huge stake in closely observing the evolution of Eurasian integration and monitoring its ability to survive into 2016.

---

<sup>20</sup> But note that what are meant here are commercial relations with Russia and the EEU within the framework of CIS free-trade agreements. Naturally, even the mere prospect of the Ukraine joining the EEU is unlikely.

---

# From Seville to Brussels: the architecture of global presence

*Iliana Olivié & Manuel Gracia*

*The purpose of this paper is to understand the global-local link in the external projection of countries. It breaks down the Elcano Global Presence Index by geographical origin for both the European Union (into member states) and for one particular European country, namely Spain.*

## Summary

Previous analyses by the Elcano Royal Institute emphasise the link between the domestic sphere of a country's economic, political and social systems and its international projection, as well as the relationship between internal and foreign policies. One way to assess the extent and shape of this complex link is by means of the Elcano Global Presence Index<sup>2</sup>. The index value of the European Union can be disaggregated into economic, military and soft dimensions and variables or from a geographical focus, taking into account the

relative contribution of each member state to the Union's total projection. As for member states, their global presence is the result of the external projection of their regions and communities.

## Analysis

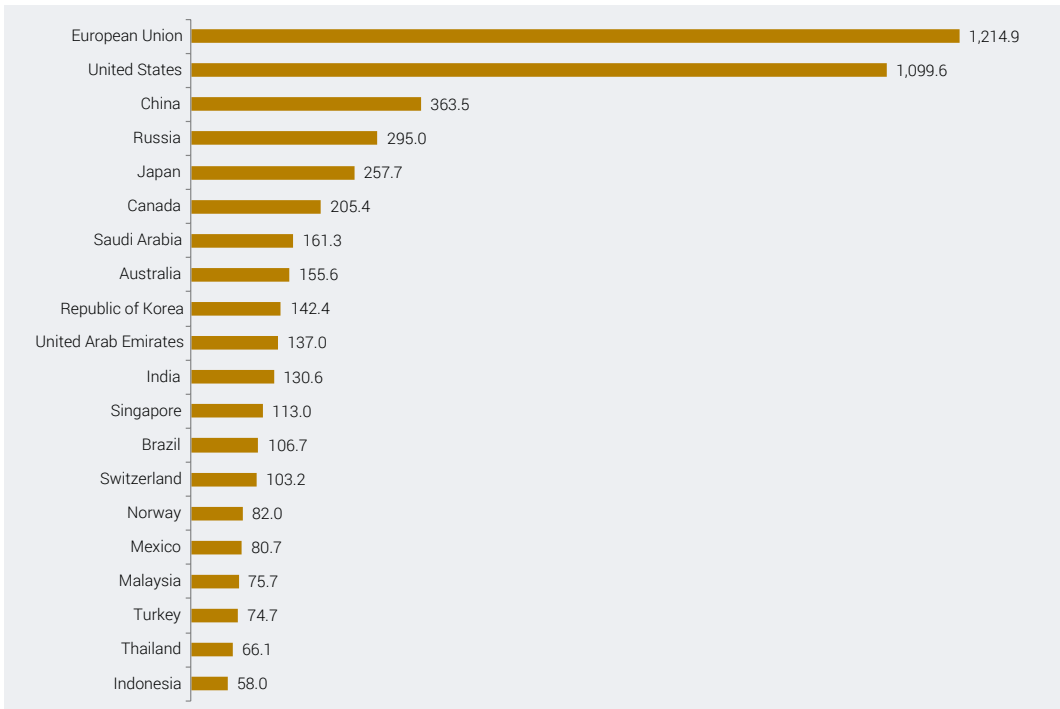
In this edition, as in previous ones, the European Union remains the political unit with the highest global presence. The total external projection of European Union member states outside the Union's boundaries amounts to 1,214.9 in 2014 (Graph 1). By this measure, the European Union has recorded a decrease (of 4.9 points) in global presence over the past year, as its global presence index amounted to 1,222.3 in 2013. This 0.3% decrease might not seem especially significant, but it is in fact the third sharpest drop recorded by any country or territory during the past year. Iran tops this particular ranking with a 6.7 point decrease, followed by Libya, which records a 6.4 point drop (Graph 3).

---

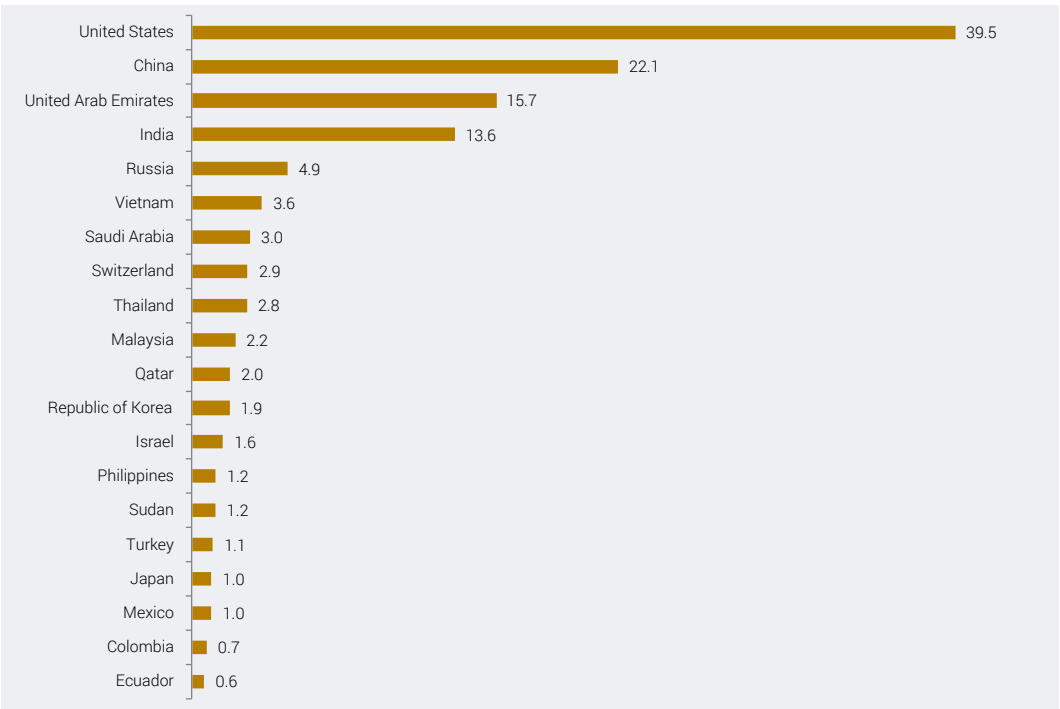
1 [http://www.realinstitutoelcano.org/wps/portal/web/rielcano\\_es/contenido?WCM\\_GLOBAL\\_CONTEXT=/elcano/elcano\\_es/especiales/indiceelcanopresenciaglobal/ari50-2015-olivié-gracia-de-sevilla-a-bruselas-arquitectura-de-la-presencia-global](http://www.realinstitutoelcano.org/wps/portal/web/rielcano_es/contenido?WCM_GLOBAL_CONTEXT=/elcano/elcano_es/especiales/indiceelcanopresenciaglobal/ari50-2015-olivié-gracia-de-sevilla-a-bruselas-arquitectura-de-la-presencia-global)

2 <http://www.globalpresence.realinstitutoelcano.org/en/>

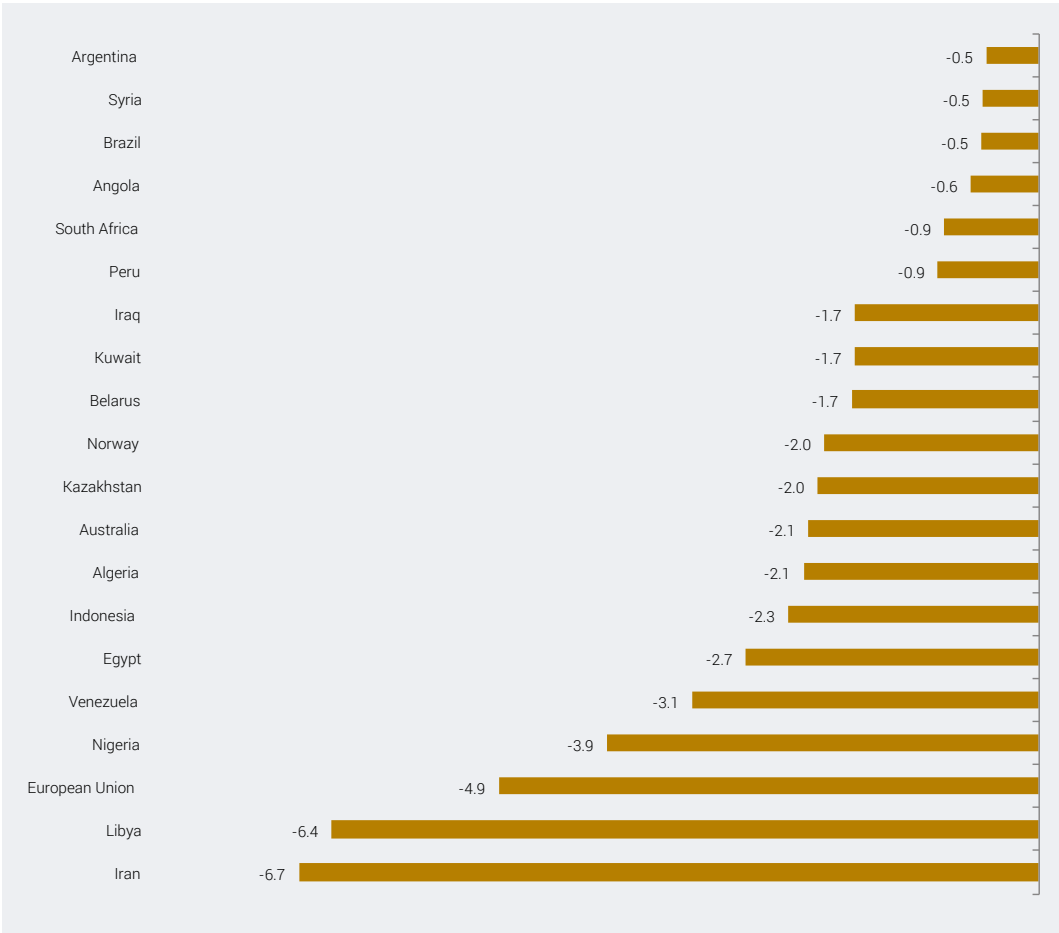
**Graph 1. 2014 Global presence top 20 (Including the European Union and excluding its member states)**



**Graph 2. Major positive global presence variations 2013-2014 (Including the European and excluding its member states)**



**Graph 3. Negative global presence variations 2013-2014 (Including EU and excluding its member states)**



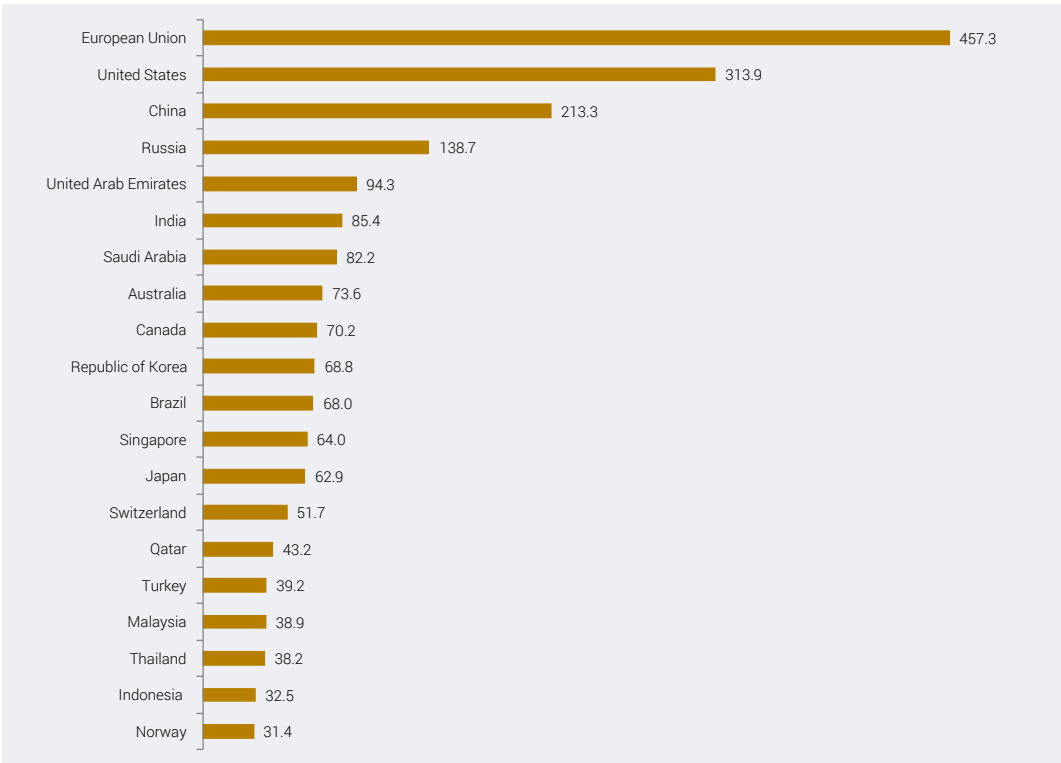
This trend contrasts with that of other countries, including the United States (whose global presence increased by 39.5 points between 2013 and 2014), China (rising 22.1 points) and other emerging economies and middle-sized or regional powers such as the United Arab Emirates (15.7 points), India (13.6), Russia (4.9), Vietnam (3.6) and Saudi Arabia (3.0) (Graph 2). The global presence gap between the European Union and the United States has decreased from 162.2

points in 2013 to 118.0. This is due to a large extent to dollar-euro exchange rate variations, with the euro recording a lower value in 2013 with respect to 2012. This movement has a negative impact on Eurozone countries as well as on countries with national currencies pegged to the euro. However, it should be noted that the European Union is the territory that has recorded the highest increase of total global presence since 2005, the first year for which we calculate European external

projection. During the 2005-14 period, the European Union's global presence has increased by 457 points, compared with 314

points in the case of the United States and 213 for China (Graph 4).

**Graph 4. Major variations of global presence 2005-2014 (Including the European Union and excluding its member states)**



As for the features of the European Union's global presence, as pointed out previously (Olivé et al., 2014),<sup>3</sup> it is mostly based on the soft dimension (which accounts for 52% of its total global presence) and on economic variables (45%). Military presence accounts

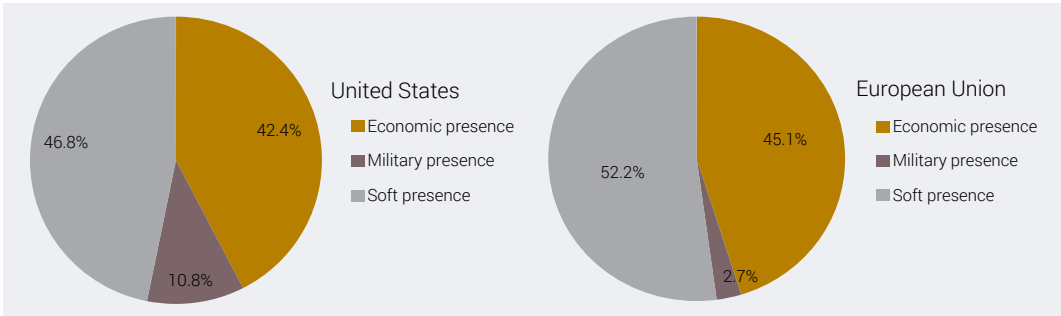
for less than 3% of Europe's external projection. These figures contrast with the United States' global presence composition; despite the decrease in military variables in the 2012-13 period, this dimension still represents over 10% of the country's total

3 Iliana Olivé, Manuel Gracia & Carola García-Calvo (2014), Elcano Global Presence Report 2014, Elcano Royal Institute, [http://www.realinstitutoelcano.org/wps/portal/web/rielcano\\_en/publication?WCM\\_GLOBAL\\_CONTEXT=/elcano/elcano\\_in/publications/elcano-global-presence-report-2014](http://www.realinstitutoelcano.org/wps/portal/web/rielcano_en/publication?WCM_GLOBAL_CONTEXT=/elcano/elcano_in/publications/elcano-global-presence-report-2014)

presence. As with the European Union, the most significant dimension for the United

States is soft presence, followed by economic (Graph 5).

**Graph 5. United States and European Union 2014 global presence by dimension**



**How is that presence built? The relative contribution of member states to the Union's external projection**

Besides its sector composition, the European Union's global presence can be analysed geographically. It is possible to calculate to what extent each of the 28 member states contribute to the total external projection of the whole territory. Data for 2014 show that the United Kingdom is the main contributor

to Europe's global projection, followed by Germany, France, Italy, the Netherlands and Spain. The three top countries account for over 51 % of Europe's global presence (Table 1). This ranking has not recorded major changes over the past decade. Actually, the top nine spots in 2014 continue to be held by the same countries –in the same positions– as in 2005.

**Table 1. European Union 2014 global presence by member state (in %)**

| #  | Country        | Contribution |    | Country        | Contribution |
|----|----------------|--------------|----|----------------|--------------|
| 1  | United Kingdom | 19.8%        | 15 | Finland        | 1.4%         |
| 2  | Germany        | 16.9%        | 16 | Portugal       | 1.2%         |
| 3  | France         | 14.7%        | 17 | Romania        | 1.2%         |
| 4  | Italy          | 7.5%         | 18 | Czech Republic | 1.1%         |
| 5  | Netherlands    | 6.9%         | 19 | Luxembourg     | 0.7%         |
| 6  | Spain          | 6.6%         | 20 | Croatia        | 0.6%         |
| 7  | Belgium        | 3.5%         | 21 | Bulgaria       | 0.6%         |
| 8  | Sweden         | 3.5%         | 22 | Slovakia       | 0.5%         |
| 9  | Denmark        | 2.5%         | 23 | Lithuania      | 0.5%         |
| 10 | Poland         | 2.2%         | 24 | Slovenia       | 0.4%         |
| 11 | Ireland        | 2.2%         | 25 | Latvia         | 0.4%         |
| 12 | Austria        | 1.8%         | 26 | Estonia        | 0.3%         |
| 13 | Greece         | 1.4%         | 27 | Cyprus         | 0.2%         |
| 14 | Hungary        | 1.4%         | 28 | Malta          | 0.2%         |

Although the United Kingdom has been strengthening its position since 2005, with an increase of 0.7 points in its contribution to the European Union's global presence, other major member states record the opposite

trend. Noteworthy are the two countries whose contribution decreased most in the 2005-14 period: Germany (by 1.9 points) and France (1.2) (Table 2).<sup>4</sup>

**Table 2. Variations in contributions to the European Union's global presence by member states (2005-2014, percentual points)**

| #  | Country        | Contribution |    | Country     | Contribution |
|----|----------------|--------------|----|-------------|--------------|
| 1  | Romania        | 1.2%         | 15 | Netherlands | 0.0%         |
| 2  | United Kingdom | 0.7%         | 16 | Estonia     | 0.0%         |
| 3  | Croatia        | 0.6%         | 17 | Malta       | 0.0%         |
| 4  | Bulgaria       | 0.6%         | 18 | Sweden      | 0.0%         |
| 5  | Ireland        | 0.6%         | 19 | Slovakia    | 0.0%         |
| 6  | Poland         | 0.4%         | 20 | Belgium     | -0.1%        |
| 7  | Spain          | 0.4%         | 21 | Finland     | -0.2%        |
| 8  | Luxembourg     | 0.3%         | 22 | Latvia      | -0.2%        |
| 9  | Portugal       | 0.2%         | 23 | Italy       | -0.2%        |
| 10 | Lithuania      | 0.1%         | 24 | Hungary     | -0.2%        |
| 11 | Czech Republic | 0.1%         | 25 | Austria     | -0.3%        |
| 12 | Cyprus         | 0.0%         | 26 | Greece      | -0.5%        |
| 13 | Denmark        | 0.0%         | 27 | France      | -1.2%        |
| 14 | Slovenia       | 0.0%         | 28 | Germany     | -1.9%        |

The ranking of economic contributions of member states to the European Union's global presence shows a similar picture. Five big economies top the ranking: the United Kingdom (9.3% of global presence), Germany (7.8%), France (5.4%), the Netherlands (4.2%) and Italy (3.2%) (Table 3). Moreover, the first three contributors account for approximately half of the aggregated economic contribution to global presence. This might also reflect their capacity to reorient their exports outside the European Union in a period of financial and economic crisis.

However, the evolution of economic contributions to global presence has been different from that of global contributions. First, most countries have increased their economic contribution to global presence –meaning an increased importance of the economic dimension in the external projection of the European Union–. In fact, all member states but Finland have increased their contribution in the 2005-14 period (Table 4). Secondly, the most important variations are those of bigger

<sup>4</sup> It should be noted that the significant increases recorded by Romania, Bulgaria and Croatia are due to the fact that these countries were not part of the European Union in 2005. Therefore, starting from 0 in 2005 the increase equals the index value in 2014.

**Table 3. Economic contributions of member states to the European Union's 2014 global presence (in %)**

| #  | Country        | Contribution |    | Country        | Contribution |
|----|----------------|--------------|----|----------------|--------------|
| 1  | United Kingdom | 9.3%         | 15 | Luxembourg     | 0.4%         |
| 2  | Germany        | 7.8%         | 16 | Portugal       | 0.4%         |
| 3  | France         | 5.4%         | 17 | Hungary        | 0.3%         |
| 4  | Netherlands    | 4.2%         | 18 | Romania        | 0.3%         |
| 5  | Italy          | 3.2%         | 19 | Czech Republic | 0.3%         |
| 6  | Spain          | 2.9%         | 20 | Bulgaria       | 0.2%         |
| 7  | Belgium        | 2.3%         | 21 | Lithuania      | 0.2%         |
| 8  | Sweden         | 1.5%         | 22 | Croatia        | 0.1%         |
| 9  | Ireland        | 1.5%         | 23 | Slovenia       | 0.1%         |
| 10 | Denmark        | 1.2%         | 24 | Slovakia       | 0.1%         |
| 11 | Austria        | 0.8%         | 25 | Latvia         | 0.1%         |
| 12 | Greece         | 0.7%         | 26 | Estonia        | 0.1%         |
| 13 | Poland         | 0.6%         | 27 | Cyprus         | 0.1%         |
| 14 | Finland        | 0.6%         | 28 | Malta          | 0.0%         |

–economically, demographically– member states. The United Kingdom, Spain, Germany,

the Netherlands and Ireland top that ranking (Table 5).

**Table 4. Variations in economic contributions by member states to the European Union's global presence (2005-2014, percentual points)**

| #  | Country        | Contribution |    | Country        | Contribution |
|----|----------------|--------------|----|----------------|--------------|
| 1  | United Kingdom | 1.4          | 15 | Greece         | 0.1          |
| 2  | Spain          | 1.0          | 16 | Lithuania      | 0.1          |
| 3  | Germany        | 0.9          | 17 | Austria        | 0.1          |
| 4  | Netherlands    | 0.9          | 18 | Sweden         | 0.1          |
| 5  | Ireland        | 0.6          | 19 | Latvia         | 0.0          |
| 6  | France         | 0.5          | 20 | Czech Republic | 0.0          |
| 7  | Italy          | 0.4          | 21 | Hungary        | 0.0          |
| 8  | Romania        | 0.3          | 22 | Estonia        | 0.0          |
| 9  | Bulgaria       | 0.2          | 23 | Slovakia       | 0.0          |
| 10 | Poland         | 0.2          | 24 | Malta          | 0.0          |
| 11 | Denmark        | 0.2          | 25 | Cyprus         | 0.0          |
| 12 | Portugal       | 0.1          | 26 | Belgium        | 0.0          |
| 13 | Luxembourg     | 0.1          | 27 | Slovenia       | 0.0          |
| 14 | Croatia        | 0.1          | 28 | Finland        | -0.1         |

but Finland have increased their contribution in the 2005-14 period (Table 4). Secondly, the most important variations are those of bigger –economically, demographically– member

states. The United Kingdom, Spain, Germany, the Netherlands and Ireland top that ranking (Table 5).

**Table 5. Military contributions of member states to the European Union's 2014 global presence (in %)**

| #  | Country        | Contribution |    | Country        | Contribution |
|----|----------------|--------------|----|----------------|--------------|
| 1  | France         | 0.7%         | 15 | Austria        | 0.0%         |
| 2  | United Kingdom | 0.6%         | 16 | Ireland        | 0.0%         |
| 3  | Italy          | 0.4%         | 17 | Sweden         | 0.0%         |
| 4  | Germany        | 0.3%         | 18 | Slovenia       | 0.0%         |
| 5  | Spain          | 0.2%         | 19 | Slovakia       | 0.0%         |
| 6  | Netherlands    | 0.1%         | 20 | Finland        | 0.0%         |
| 7  | Latvia         | 0.1%         | 21 | Hungary        | 0.0%         |
| 8  | Greece         | 0.1%         | 22 | Lithuania      | 0.0%         |
| 9  | Rumania        | 0.1%         | 23 | Luxembourg     | 0.0%         |
| 10 | Poland         | 0.0%         | 24 | Croatia        | 0.0%         |
| 11 | Denmark        | 0.0%         | 25 | Estonia        | 0.0%         |
| 12 | Portugal       | 0.0%         | 26 | Czech Republic | 0.0%         |
| 13 | Bulgaria       | 0.0%         | 27 | Malta          | 0.0%         |
| 14 | Belgium        | 0.0%         | 28 | Cyprus         | 0.0%         |

Again, the soft dimension ranking shows a strong parallelism with both global and economic contributions to the European Union's global presence. The top four countries are the same. The United Kingdom's soft dimension accounts for 9.9% of total European Union's external projection. Germany is in second place (8.8%), followed by France (8.5%) and Italy (3.9%). Spain

is fifth. It should be noted that Spain is the eighth global contributor to the European Union's global presence index (Table 1), reflecting the country's soft profile –a feature that has been highlighted in previous reports (Olivé et al., 2013 and 2014)–. Again, the top three countries account for over half the contributions of all member states (Table 6).

**Table 6. Soft contributions of member states to the European Union's 2014 global presence (in %)**

| #  | Country        | Contribution |    | Country    | Contribution |
|----|----------------|--------------|----|------------|--------------|
| 1  | United Kingdom | 9.9%         | 15 | Finland    | 0.8%         |
| 2  | Germany        | 8.8%         | 16 | Portugal   | 0.7%         |
| 3  | France         | 8.5%         | 17 | Greece     | 0.7%         |
| 4  | Italy          | 3.9%         | 18 | Ireland    | 0.6%         |
| 5  | Spain          | 3.5%         | 19 | Croatia    | 0.5%         |
| 6  | Netherlands    | 2.6%         | 20 | Slovakia   | 0.4%         |
| 7  | Sweden         | 1.9%         | 21 | Bulgaria   | 0.3%         |
| 8  | Poland         | 1.5%         | 22 | Luxembourg | 0.3%         |
| 9  | Denmark        | 1.2%         | 23 | Slovenia   | 0.3%         |
| 10 | Belgium        | 1.2%         | 24 | Lithuania  | 0.3%         |
| 11 | Hungary        | 1.1%         | 25 | Estonia    | 0.2%         |
| 12 | Austria        | 1.0%         | 26 | Latvia     | 0.2%         |
| 13 | Czech Republic | 0.8%         | 27 | Malta      | 0.2%         |
| 14 | Romania        | 0.8%         | 28 | Cyprus     | 0.2%         |

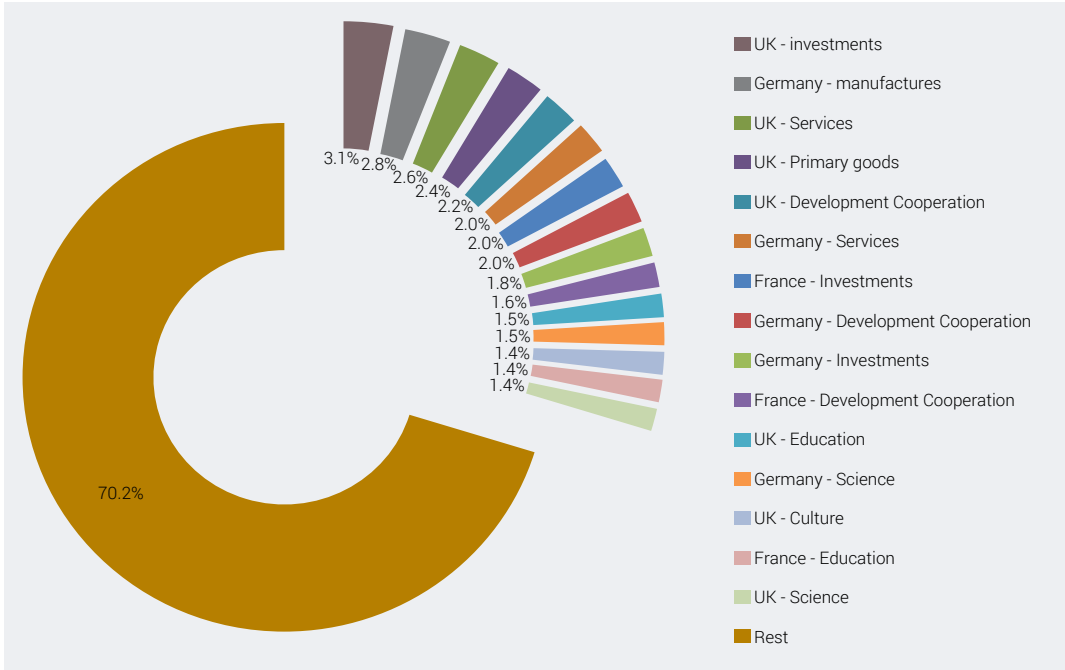
**Table 7. Variations in soft contributions by member states to the European Union's global presence (2005-2013, percentual points)**

| #  | Country        | Contribution |    | Country     | Contribution |
|----|----------------|--------------|----|-------------|--------------|
| 1  | Romania        | 0.8%         | 15 | Malta       | -0.1%        |
| 2  | United Kingdom | 0.5%         | 16 | Slovakia    | -0.1%        |
| 3  | Croatia        | 0.5%         | 17 | Finland     | -0.1%        |
| 4  | Bulgaria       | 0.3%         | 18 | Sweden      | -0.1%        |
| 5  | Poland         | 0.2%         | 19 | Latvia      | -0.1%        |
| 6  | Luxembourg     | 0.1%         | 20 | Denmark     | -0.2%        |
| 7  | Czech Republic | 0.1%         | 21 | Hungary     | -0.2%        |
| 8  | Portugal       | 0.1%         | 22 | Spain       | -0.4%        |
| 9  | Ireland        | 0.0%         | 23 | Austria     | -0.4%        |
| 10 | Lithuania      | 0.0%         | 24 | Greece      | -0.5%        |
| 11 | Cyprus         | 0.0%         | 25 | Italy       | -0.6%        |
| 12 | Slovenia       | 0.0%         | 26 | Netherlands | -0.8%        |
| 13 | Belgium        | 0.0%         | 27 | France      | -0.9%        |
| 14 | Estonia        | -0.1%        | 28 | Germany     | -2.6%        |

As a result, 49.7% of the European Union's global presence can be ascribed to British, German and French economic and soft projection outside Europe's borders. Therefore, these three countries are key to

the European Union's role as a global actor. The importance of these three countries is also evident in Graph 6, which plots major contributions to the European Union's global presence by variables and by country.

**Graph 6. Contributions by member states and variables to the European Union's 2014 global presence (in %)**



### Europe by regions: the contribution of autonomous communities to Spain's global presence

For countries with regionally disaggregated statistical information –such as Germany, the United States, the United Kingdom and Spain– it is possible to calculate the contribution of sub-national regions (autonomous communities in the case of Spain) to the aggregate global presence of the country in question.

As shown in previous analyses (Olivé & Gracia, 2014),<sup>5</sup> since 1990 Spain's global presence has recorded a rapid increase in relative terms, well above that of other countries such as the United States and Portugal. However, a detailed analysis shows weaknesses and disequilibria in the features of this projection – concentration in tourism and sports, and lower contributions in technology and education to the aggregated presence–. In analysing Spain's global presence with a geographical

<sup>5</sup> Iliana Olivé & Manuel Gracia (2014), "La inserción exterior de España requiere una redefinición estratégica", Estrategia Exterior Española, nr 1/2014, February.

approach it is possible to create a regional profile of these strengths and weaknesses.

The autonomous community that contributes most to Spain's global presence is Catalonia, with a share of almost 22%. It is followed by Madrid, Andalusia, Valencia and the Basque

country. These five communities account for almost 70% of Spain's total presence. At the other extreme, the five communities that contribute the least are the non-contiguous cities of Melilla and Ceuta as well as La Rioja, Extremadura and Navarre (Table 8).

**Table 8. Ranking of contributions by autonomous communities to Spain's 2014 global presence (in %)**

| Autonomous community | % Spain's global presence | % GDP |
|----------------------|---------------------------|-------|
| Catalonia            | 21.59%                    | 18.9% |
| Madrid               | 19.50%                    | 18.0% |
| Andalusia            | 12.87%                    | 13.5% |
| Valencia             | 8.95%                     | 9.5%  |
| Basque Country       | 5.95%                     | 6.2%  |
| Canaries             | 5.70%                     | 3.8%  |
| Galicia              | 4.92%                     | 5.4%  |
| Baleares             | 4.70%                     | 2.6%  |
| Castille and Leon    | 2.99%                     | 5.2%  |
| Murcia               | 2.86%                     | 2.6%  |
| Aragon               | 1.95%                     | 3.2%  |
| Cantabria            | 1.85%                     | 1.2%  |
| Castille-La Mancha   | 1.79%                     | 3.5%  |
| Asturias             | 1.65%                     | 2.1%  |
| Navarre              | 1.35%                     | 1.7%  |
| Extremadura          | 0.86%                     | 1.6%  |
| Rioja                | 0.43%                     | 0.8%  |
| Melilla              | 0.04%                     | 0.1%  |
| Ceuta                | 0.04%                     | 0.1%  |

As with the global presence of countries, there seems to be a strong correlation between the size of a territory (autonomous community, country or group of countries) in geographic, demographic and/or economic terms and its capacity to project itself outside its borders. In general terms, the contribution of each

autonomous community to Spain's global presence is aligned with its contribution to total GDP (Table 8).

However, some communities are more outward-oriented, as their contribution to national global presence is higher than their

However, some communities are more outward-oriented, as their contribution to national global presence is higher than their share of national GDP. This is the case for Catalonia, Madrid, the Basque country, the Canary Islands, the Balearic Islands, Murcia and Cantabria. In some cases, like the Basque country, the share of global presence is only slightly higher than its share of GDP. In others, the participation in the country's global presence almost doubles its contribution to the size of the economy. This is the case for the Canaries and Balearics –two important destinations for international tourism–.

Moreover, there is a strong concentration of Spain's global presence in just two autonomous communities, Catalonia and Madrid. These two account for over 41% of Spain's global presence –slightly above their

participation in national GDP, which amounts to just under 38%–.

As pointed out in previous studies, the global presence index aims to reflect structural trends. In this respect, short-term elements scarcely have an impact on global presence values. This is probably why there have been no significant variations in the contributions of each autonomous community to Spain's global presence over the 2005-13 period (Table 9). Catalonia records a small decrease (of 0.85 points) in its contribution, and Madrid a mild increase (0.63 points). Some communities have recorded more significant variations, like the Balearics (whose contribution decreases by 1.22 points) and Murcia and the Basque country (recording an opposite trend, up by 1.03 and 1.19 points, respectively).

**Table 9. Variations of contributions by autonomous communities to Spain's global presence (2005-2014)**

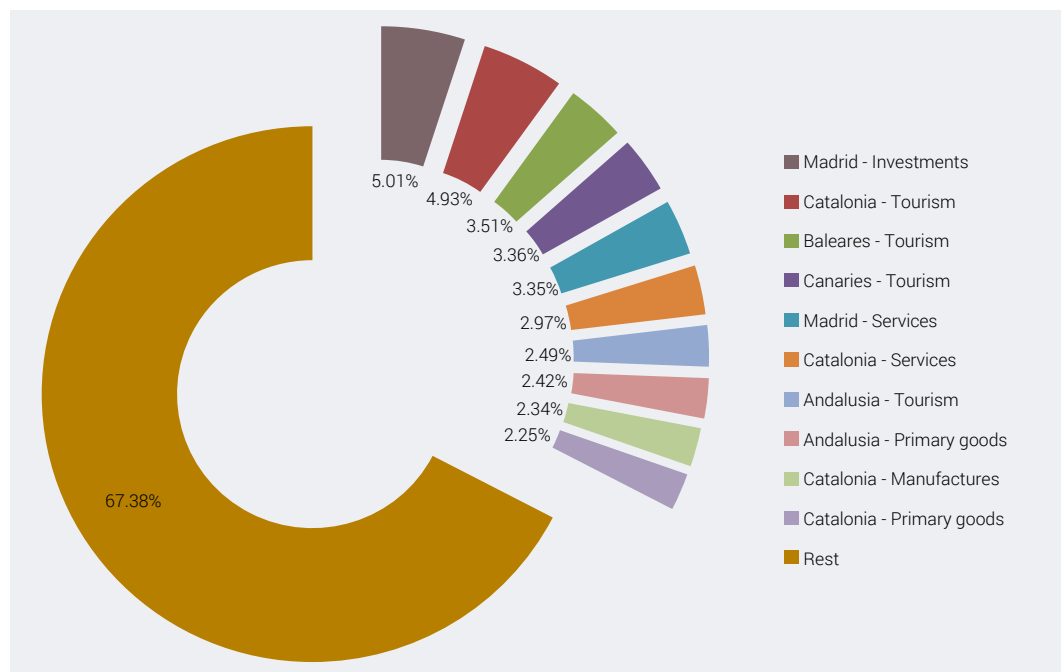
| Autonomous community | 2014   | 2005   | 2005-2014 var. |
|----------------------|--------|--------|----------------|
| Andalusia            | 12.87% | 12.83% | 0.03           |
| Aragon               | 1.95%  | 2.19%  | -0.24          |
| Asturias             | 1.65%  | 1.48%  | 0.17           |
| Balearics            | 4.70%  | 6.17%  | -1.47          |
| Canaries             | 5.70%  | 6.46%  | -0.76          |
| Cantabria            | 1.85%  | 1.60%  | 0.25           |
| Castile and Leon     | 2.99%  | 3.24%  | -0.25          |
| Castile-La Mancha    | 1.79%  | 1.48%  | 0.32           |
| Catalonia            | 21.59% | 22.44% | -0.85          |
| Ceuta                | 0.04%  | 0.02%  | 0.02           |
| Valencia             | 8.95%  | 9.29%  | -0.33          |
| Extremadura          | 0.86%  | 0.82%  | 0.04           |
| Galicia              | 4.92%  | 4.42%  | 0.50           |
| Madrid               | 19.50% | 18.87% | 0.63           |
| Melilla              | 0.04%  | 0.02%  | 0.02           |
| Murcia               | 2.86%  | 1.98%  | 0.89           |
| Navarre              | 1.35%  | 1.19%  | 0.16           |
| Basque country       | 5.95%  | 5.05%  | 0.90           |
| Rioja                | 0.43%  | 0.47%  | -0.04          |

The strengths of Spanish global presence are the country's exports of primary goods and its capacity to attract international tourists. This being the case, we should expect that the autonomous communities that contribute most to the country's external projection are agricultural producers and tourist destinations. Apart from very important contributions by Catalonia and Madrid, other poles of international tourism such as Andalusia and the Balearic and Canary Islands show a significant participation in the country's global presence. Similarly, Murcia contributes a higher proportion to global presence than to Spain's GDP as a result of its significant production and export of primary goods (Table 8).

The distribution of Spain's global presence in terms of both variables and autonomous communities is evidence of the low added-

value of the country's external projection. Outward direct investment channelled through Madrid explains just over 5% of aggregated presence, and the fact that the capital is located there, along with a large share of corporate headquarters, helps to explain this phenomenon. As for Catalonia, its exports of manufactures account for 2.2% of Spain's global presence. However, the bulk of major contributions by variable and community – those that represent at least 2% of aggregate global presence– are of lower added value. Tourism to Catalonia, the Balearics, the Canaries and Andalusia account for 14% of global presence. Exports of primary goods from Andalusia and Catalonia account for 4.6% of Spain's external projection. As for exports of services (including different levels of technological complexity) from Madrid and Catalonia, these contribute 6.1% of Spain's total global presence (Graph 7).

**Graph 7. Contributions by autonomous communities and variables to Spain's 2014 global presence (in %)**



---

## Conclusion

The European Union is the political unit with the most global presence, despite a decline over the past year. The decrease is mainly concentrated in its economic dimension, at a time of the euro's depreciation against the dollar.

Although the nature of the European Union's presence is fundamentally soft, the increase in presence have been due to its economic dimension.

To determine the local-global nexus, the Union's sectoral and geographical presence

data have been broken down. The results reveal a presence supported mainly by the economic and soft dimensions of the UK, Germany and France, which also top the main individual contributions by variable. In Spain's case, a breakdown by regions shows high contributions of Catalonia, Madrid and, to a lesser extent, Andalusia and Valencia. However, by variables, the features to highlight are the contribution of tourism presence in the Balearic and Canary Islands and the relative importance of primary exports.

# Vigilancia y límites al programa nuclear de Irán: el Plan de Acción Integral Conjunto (Joint Comprehensive Plan of Action, JCPOA)

*Santiago Antón Zunzunegui*

*El pasado 17 de julio en Viena los cinco miembros permanentes del Consejo de Seguridad, Alemania y la alta representante de la UE (E3UE+3) e Irán firmaron el denominado Plan de Acción Integral Conjunto (Joint Comprehensive Plan of Action, JCPOA) para resolver uno de los principales problemas de seguridad que afectan a la comunidad internacional: el eventual desarrollo por Irán del arma nuclear.*

## Resumen

El acuerdo del Plan de Acción Integral Conjunto (Joint Comprehensive Plan of Action, JCPOA) atiende a varios fines. Por un lado, establece unos límites estrictos y muy detallados al programa nuclear iraní, cuyo cumplimiento se garantiza mediante un régimen de verificación mucho más estricto

que el aplicado en general por el Organismo de la Agencia Internacional de la Energía (OIEA en sus siglas inglesas). Por otro, el Acuerdo pretende orientar el programa nuclear de Irán a fines comerciales y pacíficos mediante incentivos que buscan hacerlo inerte a largo plazo. El Acuerdo no está, sin embargo, exento de problemas. Permite que Irán mantenga sus capacidades intactas, aunque reduce su potencialidad. También establece un régimen de verificación muy sólido aunque no permite un acceso irrestricto a los inspectores del OIEA. Por último, habrá que ver cómo afectan las concesiones realizadas a Irán al régimen de no proliferación. En última instancia, como todos los acuerdos, será su interpretación futura la que determine su éxito o fracaso, y esa interpretación dependerá mucho de la evolución del contexto estratégico regional y la relación entre los actores que han firmado el Acuerdo.

Este ARI se centra, precisamente, en analizar los aspectos técnicos del JCPOA

relacionados con las obligaciones impuestas al programa nuclear de Irán, contextualizando esas obligaciones para valorar su fuerza y efectividad, así como de sus lagunas y debilidades. Analiza las medidas de transparencia y vigilancia mediante la aplicación de un Protocolo Adicional reforzado, las limitaciones al programa de enriquecimiento de uranio y el intento por transformarlo en un programa de carácter comercial, así como la eliminación de la vía del plutonio y la cuestión de las “posibles dimensiones militares”.

## **Análisis**

### **Introducción**

El acuerdo del Plan de Acción Integral Conjunto (Joint Comprehensive Plan of Action, JCPOA) es un ejemplo paradigmático de actuación del Consejo de Seguridad, impulsado por sus cinco miembros permanentes, junto a Alemania y la UE, para resolver una situación de amenaza a la paz y seguridad internacionales a través de negociaciones diplomáticas y mediante los mecanismos multilaterales existentes. Las negociaciones fueron apuntaladas y, en última instancia, propiciadas por las consecuencias económicas y financieras generadas por las sanciones a Irán desde el año 2006 a través de seis resoluciones del Consejo de Seguridad de Naciones Unidas (NNUU) adoptadas bajo el Capítulo VII de la Carta de NNUU. El resultado es un acuerdo político entre siete países plasmado en 159 páginas que se “transpone” al Derecho Internacional como anexo a una nueva Resolución del Consejo de Seguridad (S/RES/2231). Además, a través de esta Resolución, el Consejo de Seguridad otorga el mandato al Organismo de la Agencia Internacional de la Energía (OIEA en sus siglas

inglesas), una organización internacional que forma parte de los organismos especializados del sistema de NNUU, para llevar a cabo la vigilancia y verificación necesarias de los compromisos de carácter nuclear adquiridos por Irán bajo este acuerdo.

### **Medidas de transparencia y vigilancia para evitar un programa clandestino**

Muchos expertos consideran que la mayor amenaza en el caso de Irán proviene de sus actividades secretas, más que del posible desvío de material fisible de su programa “declarado” hacia finalidades ilícitas. Por ello, el JCPOA establece un sólido régimen de inspección para garantizar el cumplimiento del acuerdo y que Irán no realiza actividades clandestinas.

En la actualidad, bajo el acuerdo de salvaguardias generales de Irán, el OIEA carece de los instrumentos legales apropiados para garantizar con absoluta certeza que Irán no realiza actividades clandestinas. Teniendo en cuenta el historial de Irán (tanto Natanz como Fordow fueron descubiertas por los servicios de inteligencia occidentales), algunos sectores han exigido que el acuerdo obligara a Irán a aceptar un régimen de inspección en el que hubiera un acceso inmediato e irrestricto a todos los lugares y personal que el OIEA considerara oportuno visitar y entrevistar, al objeto de resolver cualquier duda o preocupación. Un régimen similar al establecido en la Resolución 1282 (1999) que establecía la UNMOVIC en Irak y que otorgaba a esta Comisión un acceso ilimitado a lugares y a personal iraquí. El JCPOA está lejos de ese nivel de intrusismo. El Acuerdo de Viena establece un régimen de acceso que se basa fundamentalmente en las medidas del Protocolo Adicional, reforzado por un

mecanismo recogido en los párrafos 74 a 78 del Anexo I para resolver rápidamente posibles controversias entre las partes.

El Protocolo Adicional (que más de 120 países han firmado con el OIEA, aunque no era el caso de Irán) contempla entre sus disposiciones el denominado acceso complementario que, de acuerdo con sus artículos 5.c y 9, obliga al Estado “a facilitar al OIEA acceso a cualquier lugar especificado por el Organismo [...] a fin de realizar muestreo ambiental [...]” y “acceso a los lugares especificados por el Organismo para realizar muestreo ambiental de grandes zonas [...]”. Bajo el Protocolo Adicional, el OIEA puede solicitar acceso a cualquier lugar (incluidas instalaciones militares, aunque no se especifica) si tiene amplias sospechas de que hay actividades clandestinas con material nuclear no declarado.

La aplicación del Protocolo Adicional es, por tanto, una medida de enorme importancia que Irán aplicará primero provisionalmente, como ya hizo entre 2004 y 2006, y que deberá ser ratificado por Irán después de ocho años o si el OIEA llega antes a las denominadas Conclusiones Amplias (garantía del OIEA de que no hay actividades clandestinas). La ratificación por parte de Irán es un paso difícil pero fundamental. Difícil porque la ratificación exige la autorización del Parlamento iraní y del líder supremo, y no debe darse por descontada. Fundamental, porque a diferencia de muchas de las medidas del JCPOA, el Protocolo Adicional, una vez ratificado, no está sometido a los límites temporales del JCPOA.

Sin embargo, las potestades de inspección que el Protocolo Adicional otorga al OIEA no son ilimitadas. El mismo artículo 5 señala

posteriormente que si el Estado “no está en condiciones de facilitar dicho acceso, hará todos los esfuerzos razonables para satisfacer la petición del OIEA, sin demora, en lugares adyacentes o por otros medios”. Y el artículo 9 exige previamente la aprobación de la Junta de Gobernadores del OIEA. Por lo tanto, el acceso complementario del Protocolo Adicional no es automático y esas cláusulas, utilizadas con mala fe, pueden dilatar el proceso e, incluso, impedir que el OIEA pueda acceder a un lugar del que sospeche.

El JCPOA establece un mecanismo para soslayar la indefinición de las disposiciones del Protocolo Adicional, y que da la última palabra a los miembros occidentales de la Comisión Conjunta. Al igual que en aplicación de un Protocolo Adicional normal, bajo el JCPOA, el OIEA debe informar a Irán de cuáles son sus dudas en relación con la existencia de material o actividades clandestinas. Irán puede proporcionar la información oportuna para aclarar esas dudas, y de no hacerlo, o no ser suficiente, el OIEA puede solicitar acceso a los lugares necesarios para verificar que no haya material no declarado. Por su parte, Irán puede en un primer momento negarse y ofrecer medios y lugares alternativos para aplacar esas posibles sospechas. Sin embargo, en última instancia, si el OIEA no ha visto satisfechas sus pretensiones en 14 días, “los miembros de la Comisión Conjunta, por un voto de al menos cinco de sus ocho miembros” asesorarán sobre los medios necesarios para resolver las preocupaciones del OIEA. Este artículo señala también que el proceso de consultas entre los miembros de la Comisión Conjunta no excederá de siete días, e Irán deberá aplicar las medidas necesarias en tres días. En total, el procedimiento establece un máximo de 24 días para resolver

la cuestión, y otorga a los componentes occidentales de la Comisión Conjunta (Alemania, Francia, EEUU, el Reino Unido y la alta representante de la UE) la potestad de decidir las medidas a adoptar en caso de que no haya acuerdo.

Mucho se ha discutido sobre ese margen temporal de 24 días, que para algunos otorga a Irán tiempo suficiente para borrar las huellas de eventuales actividades ilícitas. No sería fácil hacer desaparecer las trazas de uranio de un lugar donde este material ha sido utilizado en estado gaseoso, porque impregna hasta el último rincón y la propia atmósfera, pero sí sería más fácil eliminar los indicios de experimentos que no exigen la utilización de uranio enriquecido y que, sin embargo, pudieran estar relacionados con las posibles dimensiones militares del programa nuclear iraní.

### **Enriquecimiento de uranio: hacia un verdadero programa comercial**

En el JCPOA, el E3UE+3, además de la evidente contrapartida del levantamiento de sanciones, ha aceptado otra concesión mayor, sin la cual Irán no hubiera firmado el acuerdo y que muchos consideran el principal problema del mismo: el derecho de Irán al enriquecimiento de uranio.

El JCPOA acepta que Irán mantenga su capacidad de enriquecimiento sometida a importantes límites, que tienen, sin embargo, una duración temporal limitada. El JCPOA recoge en el prefacio que “las limitaciones descritas serán seguidas de una evolución gradual y a un ritmo razonable, del programa nuclear iraní, incluidas sus actividades de enriquecimiento, hacia un programa comercial para usos exclusivamente pacíficos...” y reconoce que “tras la aplicación con éxito del JCPOA, [...] el programa nuclear de Irán será tratado como el de cualquier otro Estado parte del TNP”.

Las críticas al acuerdo en este punto son razonables. El acuerdo supone reconocer y aceptar el estatus de “Estado umbral” de Irán. Es decir, la capacidad de Irán de dominar todo el ciclo de combustible nuclear (aunque en principio Irán renuncia a la capacidad de reprocesamiento) y, por lo tanto, la capacidad técnica y teórica para obtener el material fisible necesario para fabricar un arma nuclear si las autoridades iraníes tomaran la decisión. Se trata de una concesión importante por parte de EEUU que en sus acuerdos de cooperación nuclear civil ha exigido generalmente la renuncia de sus contrapartes a desarrollar la tecnología para enriquecer uranio.



*El JCPOA ha diseñado un minucioso e imaginativo plan en el que el enriquecimiento responda a las necesidades civiles de combustible y lo que se produzca se consuma.*

EEUU ha intentado limitar los efectos de esta decisión y ha seguido manteniendo antes, durante y tras las negociaciones que el TNP no reconoce el derecho a enriquecer uranio. En el JCPOA no aparece tampoco recogido el enriquecimiento como parte de lo que se conoce como derecho al uso pacífico de la energía nuclear. El Acuerdo recoge específicamente que “las disposiciones y medidas en el JCPOA [...] no deben ser consideradas como precedente para ningún otro Estado, ni para los principios fundamentales del derecho internacional, ni los derechos y obligaciones bajo el TNP y otros instrumentos pertinentes [...]”. El miedo es que, aunque es una posibilidad remota, el reconocimiento de facto de dicha capacidad a Irán puede también dar pie a una carrera nuclear en la región.

El planteamiento del JCPOA es aceptar lo que es ya un hecho a cambio de transformar el programa de enriquecimiento de Irán en un verdadero programa de enriquecimiento comercial que sirva a las necesidades civiles de Irán. Para hacerlo, el JCPOA ha diseñado un minucioso e imaginativo plan en el que el enriquecimiento responda a las necesidades civiles de combustible y lo que se produzca se consuma.

En un primer momento, Irán deberá reducir la cantidad de uranio que posee y el número de centrifugadoras en funcionamiento con el objetivo de extender el denominado “período de ruptura” que Irán necesitaría para construir una bomba (de unos dos meses a un año según calculan los expertos), y crear las condiciones de confianza adecuadas para dar paso a una segunda fase de reestructuración del programa de enriquecimiento de Irán.

Durante este tiempo, Irán sólo producirá uranio enriquecido al 3,7%, más por razones simbólicas que por necesidades reales de combustible, puesto que no existe ninguna instalación actualmente en Irán que pueda usar este combustible. Durante este periodo, Irán se compromete a limitar sus existencias de uranio enriquecido hasta el 3,7% a 300 kg (frente a las casi 8 toneladas contabilizadas por el OIEA en su informe de agosto de 2015) y a continuar con la suspensión de enriquecer uranio por encima de ese porcentaje durante otros 15 años (suspensión ya vigente gracias al JPOA).

Igualmente, Irán deberá reducir el número de centrifugadoras activas que posee en la instalación de Natanz a 5.060 y el resto, unas 10.000, serán desconectadas y almacenadas bajo constante vigilancia del OIEA. Por su parte, la instalación de Fordow, planta de enriquecimiento subterránea, será transformada en un centro de tecnología, física y nuclear, y una parte de sus centrifugadoras –algo menos de 2.000– serán retiradas y almacenadas, y el resto, 1.044, seguirán instaladas pero sin producir uranio enriquecido.

Por último, Irán sólo utilizará centrifugadoras del tipo IR-1, que no son eficientes y obligan a utilizar un número muy elevado de ellas, además de ampliar las instalaciones para producir el combustible necesario para una central nucleoelectrónica. Mientras tanto, Irán podrá seguir investigando y ensayando centrifugadoras más avanzadas con una eficiencia mucho mayor a la hora de producir uranio enriquecido, sin que esas centrifugadoras puedan, en esta primera fase, producir uranio enriquecido. El JCPOA establece también unos límites muy estrictos a

dicho programa de I+D y lo reduce en relación con sus dimensiones actuales.

En una segunda fase, el JCPOA establece como objetivo ir prescindiendo, paso a paso, de las centrifugadoras de tipo IR-1, lo que se iniciaría a partir del 10º año desde el comienzo de la aplicación del acuerdo. En esta segunda fase, y a partir del octavo año, Irán comenzará a manufacturar algunas de esas centrifugadoras más eficientes en las cantidades fijadas con gran detalle en el JCPOA. Éstas deberán ser almacenadas bajo vigilancia del OIEA hasta que sean necesarias de acuerdo con el plan de enriquecimiento a largo plazo y con el plan de I+D de enriquecimiento que Irán debe proporcionar al OIEA al comenzar a aplicar provisionalmente el Protocolo Adicional. Este punto es fundamental: el programa de enriquecimiento y la instalación de nuevas centrifugadoras deberá responder a las necesidades comerciales de Irán, y el OIEA deberá verificar que no existen inconsistencias entre los planes declarados por Irán y su programa real.

En definitiva, y aunque pueda parecer paradójico ayudar a Irán a mejorar sus centrifugadoras, el JCPOA (en lo relativo a la vía del enriquecimiento) busca con ello crear las condiciones para que el programa de enriquecimiento de Irán se corresponda perfectamente con sus necesidades de combustible. De esta forma, el uranio que Irán enriquecería sería utilizado como combustible, quedando inutilizado para crear una bomba atómica y evitando su acumulación. Se trata de una solución creativa, pero que conlleva, no sólo que Irán mantenga sus capacidades de enriquecimiento, sino que las mejore con los consiguientes riesgos que esto plantea.

### La vía del plutonio: la amenaza del reactor de Arak

La construcción del reactor de investigación de Arak ha generado en los últimos años un nuevo motivo de preocupación: que Irán pudiera en el futuro contar con plutonio. El diseño para esta instalación preveía un reactor de agua pesada de 40MW, un diseño altamente proliferante, con capacidad para generar el plutonio suficiente para una bomba atómica anual.

A Irán le quedaban apenas uno a dos años para completar la construcción del reactor y todavía no se había instalado el núcleo del mismo. El Acuerdo es por ello, en este punto, más oportuno si cabe porque el hecho de que Irán no hubiera instalado el núcleo del reactor ha facilitado que el régimen iraní aceptara un cambio en su diseño. Además, porque las posibilidades de un ataque israelí contra esta instalación hubieran aumentado al acercarse el momento de su entrada en funcionamiento. Para Israel, podría haber resultado difícil aceptar sin intervenir que Irán abriera una nueva vía para obtener material para un arma nuclear. Y en dicho caso, el margen de actuación hubiera sido estrecho, porque el bombardeo de un reactor de 40MW en funcionamiento tendría consecuencias medioambientales catastróficas.

El JCPOA es también bastante detallado en cuanto a la forma de anular la amenaza de Arak. Irán acepta cambiar el diseño del núcleo de forma que el plutonio que se pudiera extraer no sea apropiado para ser utilizado con fines militares. El JCPOA establece unas características preliminares para el diseño del nuevo reactor (entre otros parámetros señala que no deberá exceder de 20MW lo que ya reduce su peligrosidad) y crea un grupo de

trabajo del E3UE+3 que, junto a Irán, formarán un consorcio internacional para llevar a cabo el proyecto de modernización de Arak. Para mayor seguridad, el consorcio internacional producirá la primera carga del núcleo y posteriormente cooperará con Irán para ulteriores recargas.

Por otro lado, Irán se compromete durante 15 años a no realizar actividades de reprocesamiento, incluidas actividades relacionadas de I+D, ni a construir ninguna instalación de reprocesamiento susceptible de separar plutonio del combustible gastado del reactor. En el acuerdo, Irán señala también que no tiene “la intención” de realizar esas actividades posteriormente. Finalmente, Irán acepta exportar todo el combustible gastado.

Las posibles dimensiones militares: la hoja de ruta entre el OIEA e Irán

El JCPOA se refiere a las posibles dimensiones militares de manera muy breve, tanto en el preámbulo (Párrafo 14), como en el Anexo I (párrafo 66) en lo que se denomina “cuestiones preocupantes pasadas y presentes”, eufemismo para sortear la expresión de “posibles dimensiones militares” que Irán rechaza. El planteamiento de los negociadores ha sido dejar que esta cuestión continúe siendo tratada paralelamente entre el OIEA e Irán, que el mismo 14 de julio firmaron una “Hoja de ruta para la aclaración de las cuestiones pendientes pasadas y presentes relativas al programa nuclear de Irán”. Irán deberá ofrecer explicaciones sobre esta cuestión, pero las formas y el procedimiento para hacerlo han sido negociados y acordados exclusivamente con el OIEA, y algunos de sus detalles no se han hecho públicos.

El JCPOA señala simplemente que Irán aplicará en su totalidad lo establecido en esa hoja de ruta y que el director general del OIEA presentará a la Junta de Gobernadores el 15 de diciembre su valoración final sobre la resolución de las cuestiones pendientes pasadas y presentes. El JCPOA incluso prejuzga el resultado de dicho informe puesto que afirma que, en el marco de la Junta de Gobernadores, el “E3UE+3 presentará una resolución al objeto de cerrar la cuestión”.

Teniendo en cuenta esto último, y el ajustado calendario que el E3UE+3 ha impuesto al OIEA para resolver esta cuestión, es muy probable que el informe que su director publique en diciembre no acabe de aclarar todas las preocupaciones y dudas que la comunidad internacional tiene al respecto. Sin embargo, es de esperar que la investigación permita al OIEA obtener mayor información sobre las actividades iraníes de militarización, y, en consecuencia, establecer mejores controles para evitar que Irán pueda desarrollar esas actividades en el futuro sin ser detectado.

## Conclusiones

El JCPOA es un acuerdo de una gran inteligencia y visión: no es un documento puramente represivo que se contenta con fijar unos límites, sino que establece una clara estrategia a medio-largo plazo para acomodar el programa nuclear de Irán a su declarado carácter comercial y pacífico. Pretende así crear los incentivos necesarios para que Irán cumpla con él. Pero, al mismo tiempo, acepta un programa de enriquecimiento que podría dispararse en el futuro y que sienta un peligroso precedente para el régimen de no proliferación.

---

Desde el punto de vista de la verificación, el régimen impuesto por el JCPOA es muy estricto, yendo más allá de los estándares de los Acuerdos de Salvaguardias Generales del OIEA y del Protocolo Adicional, y deja pocos resquicios para un programa encubierto.

Pero el acuerdo no contempla un régimen de acceso total, a cualquier lugar y en cualquier momento, lo que puede dificultar conocer todo lo que Irán sabe y ha hecho en el ámbito de la militarización nuclear.

Se trata, por tanto, desde el punto de vista técnico de un acuerdo sólido, muy detallado y con un muy alto nivel de garantías. Sin embargo, deja resquicios que pueden generar tensiones en el futuro. Por ello, en último término, el éxito del acuerdo no dependerá únicamente de que las partes cumplan con las disposiciones del mismo. El cumplimiento del JCPOA es necesario pero no suficiente. El aislamiento artificial que ha acompañado a la negociación del acuerdo no será posible

mantenerlo durante su aplicación. El éxito del mismo dependerá mucho también de la evolución en las relaciones entre EEUU e Irán, de las dinámicas internas en ambos países, y de las relaciones entre los principales actores de la región.

En una conversación con David Ignatius, el que fuera consejero de Seguridad Nacional del presidente George Bush, Brent Scowcroft, apuntaba a la necesidad de dialogar con Irán con el objetivo de crear un marco de seguridad que le diera la confianza suficiente para renunciar a las armas nucleares. La Administración Obama ha seguido el camino inverso, pero no podrá obviar la necesidad de crear un marco de seguridad en la región, que no sólo dé confianza a Irán para renunciar definitivamente a las armas nucleares, sino que genere también confianza en el resto de actores regionales para que no torpedeen este proceso.

# A new multilateral bank to boost investment in infrastructure in Asia

*Jorge Dajani-González*

*The establishment of the Asian Infrastructure Investment Bank (AIIB) faces major challenges in coming months. It also offers new opportunities to re-launch economic and trade relations for Europe and Asia and for international infrastructure companies.*

## Summary

China's announcement in late 2013 of an initiative to create a new multilateral bank for infrastructure investment in the least developed countries of Asia was a surprise for many, as it changed the status quo of the institutional system of multilateral banks that had been in place since the Bretton Woods conference. However, after a year of intense negotiations between the more than 50 founding countries, initial doubts about its governance, viability and timeliness have gradually dissipated. The main multilateral development banks are now cooperating actively in the process of creating this new one, which is expected to begin operations

in the first half of 2016. It is estimated it could wield a portfolio of projects worth more than €30 billion in its first five years of work.

## Analysis

The project to create the Asian Infrastructure Investment Bank (AIIB) is part of the so-called 'One Belt-One Road' initiative, the goal of which is to favour development and interconnections between Asia and Europe. The initiative includes the countries that traditionally formed part of the Silk Road, from China and Central and Western Asia stretching to the Middle East and Europe. But the AIIB is not limited to these countries. Rather, its area of activity includes the rest of the countries of Asia and Oceania. It even opens the door to the possibility of financing projects outside its operational zone, so long as this can be useful in helping the bank achieve its goals.

The main objective is to promote greater economic and trade integration among countries that generate more than half of the world's GDP and account for three-quarters of the planet's energy reserves.

The infrastructure financing needs of Asia are estimated at more than US\$750 billion a year,<sup>1</sup> which means an annual investment of more than 4% of its GDP. To put this into context, the volume of loans granted annually by the Asian Development Bank is estimated at US\$14 billion. Therefore, there is a lot of room for encouraging multilateral investment in infrastructure in Asia and even bringing in new actors. Otherwise, a good part of these infrastructure projects would require strictly national or private financing, which would be more expensive, or would simply fail to be undertaken, exerting a negative impact on growth, productivity and employment.<sup>2</sup>

The initiative of creating the AIIB was a proposal by the Chinese President Xi Jin Ping, with the goal of financing large-scale infrastructure projects. From the outset, the emphasis has been on the need for the bank to work together with other existing multilateral financing institutions. It is an inclusive initiative, and this has earned it early support from the international community, both from multilateral institutions and most European countries.

The potential founding members are those that signed the Memorandum of Understanding and those that, like Spain and the rest of the countries of Europe, presented requests to become founding members by 31 March 2015.

After five rounds of negotiations, on 29 June 2015 the Articles of Agreement were signed in Beijing, where the bank's headquarters will be located, although it will be able to set up agencies or offices in other countries. Currently, 57 countries (see Figure 1) are listed as potential founding members. They will become fully-fledged members once the bank is formally constituted, presumably in late 2015. The highest-profile absences include the US, Japan and Canada.

The bank's authorised capital stock totals US\$100 billion. It is divided into paid-in shares, which account for 20% of the total, and callable shares, which account for the remaining 80%. Countries have five years to pay 20% of the paid-in shares.

Capital subscribed by the countries of Asia and Oceania cannot be less than 75% of the total subscribed capital. So the US\$100 billion authorised capital has been distributed so that 75% comes from regional countries and 25% from countries outside the region. These amounts have been further distributed within each group by using a formula based on indicators related to GDP (60% of GDP at market prices; 40% of GDP in purchasing power parity).

---

1 'Infrastructure for a Seamless Asia', Asian Development Bank Institute, 2009.

2 Analysis of the impact of infrastructure on economic growth and productivity has a long tradition in economic literature, starting with Robert Barro's initial model of endogenous growth in 1990 through more recent analyses such as the Canning and Pedroni model, which also incorporates the beneficial effects of infrastructure on income equality.

Figure 1. Capital and voting power

| Regional members | Capital subscription (US\$ mn) | Capital voting power (%) | Non-regional members | Capital subscription (US\$ mn) | Capital voting power (%) |
|------------------|--------------------------------|--------------------------|----------------------|--------------------------------|--------------------------|
| China            | 29,780.40                      | 29.7804                  | Germany              | 4,484.20                       | 4.4842                   |
| India            | 8,367.30                       | 8.3673                   | France               | 3,375.60                       | 3.3756                   |
| Russia           | 6,536.20                       | 6.5362                   | Brazil               | 3,181.00                       | 3.1810                   |
| South Korea      | 3,738.80                       | 3.7388                   | UK                   | 3,054.70                       | 3.0547                   |
| Australia        | 3,691.20                       | 3.6912                   | Italy                | 2,571.80                       | 2.5718                   |
| Indonesia        | 3,360.70                       | 3.3607                   | Spain                | 1,761.50                       | 1.7615                   |
| Turkey           | 2,609.90                       | 2.6099                   | Netherlands          | 1,031.30                       | 1.0313                   |
| Saudi Arabia     | 2,544.60                       | 2.5446                   | Poland               | 831.8                          | 0.8318                   |
| Iran             | 1,580.80                       | 1.5808                   | Switzerland          | 706.4                          | 0.7064                   |
| Thailand         | 1,427.50                       | 1.4275                   | Egypt                | 650.5                          | 0.6505                   |
| UAE              | 1,185.70                       | 1.1857                   | Sweden               | 630                            | 0.6300                   |
| Pakistan         | 1,034.10                       | 1.0341                   | South Africa         | 590.5                          | 0.5905                   |
| Philippines      | 979.1                          | 0.9791                   | Norway               | 550.6                          | 0.5506                   |
| Israel           | 749.9                          | 0.7499                   | Austria              | 500.8                          | 0.5008                   |
| Kazakhstan       | 729.3                          | 0.7293                   | Denmark              | 369.5                          | 0.3695                   |
| Vietnam          | 663.3                          | 0.6633                   | Finland              | 310.3                          | 0.3103                   |
| Bangladesh       | 660.5                          | 0.6605                   | Luxembourg           | 69.7                           | 0.0697                   |
| Qatar            | 604.4                          | 0.6044                   | Portugal             | 65                             | 0.0650                   |
| Kuwait           | 536                            | 0.5360                   | Iceland              | 17.6                           | 0.0176                   |
| New Zealand      | 461.5                          | 0.4615                   | Malta                | 13.6                           | 0.0136                   |
| Sri Lanka        | 269                            | 0.2690                   | Un-assigned          | 233.6                          | 0.2336                   |
| Kyrgyzstan       | 268                            | 0.2680                   | Subtotal             | 25,000.00                      | 25.0000                  |
| Myanmar          | 264.5                          | 0.2645                   |                      |                                |                          |
| Oman             | 259.2                          | 0.2592                   |                      |                                |                          |

| Regional members | Capital subscription (US\$ mn) | Capital voting power (%) | Non-regional members | Capital subscription (US\$ mn) | Capital voting power (%) |
|------------------|--------------------------------|--------------------------|----------------------|--------------------------------|--------------------------|
| Azerbaijan       | 254.1                          | 0.2541                   |                      |                                |                          |
| Singapore        | 250                            | 0.2500                   |                      |                                |                          |
| Uzbekistan       | 219.8                          | 0.2198                   |                      |                                |                          |
| Jordan           | 119.2                          | 0.1192                   |                      |                                |                          |
| Malaysia         | 109.5                          | 0.1095                   |                      |                                |                          |
| Nepal            | 80.9                           | 0.0809                   |                      |                                |                          |
| Cambodia         | 62.3                           | 0.0623                   |                      |                                |                          |
| Georgia          | 53.9                           | 0.0539                   |                      |                                |                          |
| Brunei           | 52.4                           | 0.0524                   |                      |                                |                          |
| Laos             | 43                             | 0.0430                   |                      |                                |                          |
| Mongolia         | 41.1                           | 0.0411                   |                      |                                |                          |
| Tajikistan       | 30.9                           | 0.0309                   |                      |                                |                          |
| Maldives         | 7.2                            | 0.0072                   |                      |                                |                          |
| Un-assigned      | 1,615.00                       | 1.6150                   |                      |                                |                          |
| Subtotal         | 75,000.00                      | 75.0000                  |                      |                                |                          |

Source: author's estimate based on official GDP figures and GDP expressed in PPP; these are estimated capital contributions that must be ratified with the depositing of the corresponding instrument of commitment.

The bank will have a Board of Governors which will hold all of its powers, as well as a Board of Directors, which will carry out whichever functions are delegated to it by the Board of Governors. The Board of Directors will be made up of 12 directors, each of whom will be assisted by two alternate Directors. The make-up of the Board of Directors will be as follows:

1. Nine Directors will be chosen by Governors who represent the regional members from Asia and Oceania.
2. Three Directors selected by Governors representing non-regional members. The Board of Directors will be of a non-resident nature. In other words, the Directors and alternates will not live in Beijing, nor will they earn salaries from the bank. Rather, they

will travel to scheduled bank meetings. This non-resident feature, which is similar to the system used by the European Investment Bank, and the reduced number of Directors introduces an operating procedure in line with the principles of the Bank: Lean, Green and Clean.

Plans are for the number of bank employees to not surpass 600. The maximum degree of transparency will be required, such as, for instance, the publication of the minutes and resolutions of the Board of Governors. The Bank will also observe the best corporate ethics practices by establishing two codes of conduct that will set clear ethics and conflict-of-interest standards that will be applied to all the members of the Board of Directors, the management staff and bank personnel. The Bank will have a President chosen by the Board of Governors who will be from a regional member country; the mandate will last five years, and this incumbent can be re-elected only once. In the sixth round of negotiations, which took place in Tbilisi, Georgia on 24 August, Jin Liqueun was chosen President-Elect. He has broad management experience both at the World Bank and the Asian Development Bank, as well as in other relevant financial and governmental institutions.

The total number of votes allotted to each member country will be the sum of their ordinary or basic votes,<sup>3</sup> their votes per subscribed share and in the case of founding members the 600 votes they have due to their status as such.

Figure 1 shows the approximate figure for the votes that each country will have, taking into account the amount that each country has

said it was to subscribe, without including ordinary or basic votes or the votes that come with being a founding member. The Articles of Agreement set out three possible majorities when it comes to approving decisions made by the Board of Governors:

- 1.** The most frequent case will be that of majority of votes cast.
- 2.** Special majority within the Board of Governors. This involves a majority of the total number of Governors representing at least a majority of the total number of votes of the members. The kind of decisions that can be adopted with this kind of majority include the acceptance of new members, the issuance of shares at a value that is not at parity, and the creation of affiliated entities.
- 3.** A qualified majority on the Board of Governors. This means two-thirds of the total number of Governors representing at least three-quarters of the total number of votes of the members. Decisions that can be taken with this kind of majority include letting the percentage of capital subscribed by the regional members be less than 75% of the total subscribed capital, the makeup of the Board of Directors, modifying the non-resident nature of the Board of Directors, the election of the bank's Secretary General and his or their dismissal, suspension of a country's membership and changes to the Articles of Agreement.

The qualified majority rule means de facto that a country with more than 25% of the capital, as is the case of China, can exercise its veto right in a series of decisions spelled out in the charter. In other international financial

<sup>3</sup> The ordinary or basic votes of each member are calculated as follows: an equal division among all the countries of 12% of the aggregate sum of the ordinary or basic votes, the votes per share and the votes of the founding members. This formula has an offsetting effect that favours smaller countries, and yields a percentage slightly below that used by analogous banks.

---

institutions, this veto power is lowered to the threshold of 15%.

One of the touchiest issues for the AIIB is to dispel doubts about the safeguard policies it plans to require of projects so as to guarantee minimum standards of social and environmental protection. Here, the bank is at an advanced stage in its work to devise and adopt codes based on the best international practices. The three main areas of attention are these: (1) analysis of the social and environmental impact of any project, keeping in mind in particular the protection of vulnerable communities, women and children, as well as the fight against climate change and pollution; (2) minimising unwanted displacement of people and ensuring that beneficial alternatives are always offered to those most affected by bank projects; and (3) protecting the identity, dignity and rights of indigenous peoples, who must participate actively in the design of projects when in some way they are affected by them.

As for government procurement, the bank's work is also well advanced and includes some important new features. For instance, procurement policy will have no geographical restrictions, so there will be an even playing field for any supplier to bid on contracts for goods, work or services. The guiding principles will be transparency and value for money, which means AIIB must obtain the best possible return for the resources that are available. Of course, this includes the principles of efficiency and adopting policies of in-country procurement so long as the minimum requirements set by the bank are met.

In the initial phase (2016-18), the bank's investments will probably concentrate on high-priority sectors such as transport, energy and water. But once the bank is fully up and running the focus of the projects can broaden to include environmental protection, urban development, information technologies and telecoms, rural infrastructure and agricultural development.

The AIIB's investment policy will cover all financing instruments: direct loans, stakes in the capital of institutions or companies, guarantees, special funds, technical assistance or any other kind of financing that the Board of Governors opts for.

Most likely, the first transactions will be co-financed with other multilateral development banks and probably be high-volume operations. Once the bank has all the staff it needs, it will begin to lead projects involving smaller amounts of financing and operations with the private sector.

In the end, the AIIB will be able to leverage financing to a maximum of 2.5 times its subscribed capital, so that the maximum amount could rise to US\$250 billion. In practical terms, it is estimated that by the end of its fifth year of operations, the bank's portfolio of investment could exceed €30 billion.

As for financing in capital markets, the procedure will be very similar to that followed by other multilateral development banks, with the added advantage that it will presumably enjoy a top-quality credit rating. This will in turn reduce substantially the financing costs of

countries that borrow. In August, the Moody's agency issued a statement to the effect that AIIB is credit positive for the emerging economies that are part of it.

Mobilising private financing to co-finance this kind of project –public assets of a large size, over long periods of time and without liquidity– can be complicated. However, there is currently a large number of funds, both private infrastructure funds as well as pension funds and sovereign funds, that are increasingly interested in participating in these kinds of long-term operations. The AIIB can also provide the benefit of legal security, management capability and risk monitoring that make it more attractive for private investors to take part in this kind of project.

From the very beginning Spain has been playing an active role in the creation of this new bank, of which it is a founding member and one of the sixth-largest non-regional shareholders. This is not just a reflection of the Spanish government's commitment to the multilateral system of international financing designed to encourage the development of the less advanced economies. Rather, it also represents a firm support for increasing economic and commercial ties with Asia and offering new business opportunities to the Spanish companies with the most international scope, especially those most directly involved in construction and infrastructure management.

Spain will make an initial contribution of US\$1.761 billion, which will give it a voting percentage of nearly 1.8%, higher than what it currently has at the Asian Development Bank.

Another important point involves the business opportunities that are going to be created for Spanish infrastructure companies: new projects in the Asian market, which is probably the one with the greatest potential anywhere in the world, and with the security of investment backed up by an international financial organisation such as the AIIB.

It seems realistic to expect Spanish companies will win 3%-5% of all contracts, taking into account the fact that Spanish firms in recent years have been in second place in terms of contracts won by non-regional companies in analogous banks such as the Asian Development Bank. One must also keep in mind the prestigious international position that the main Spanish infrastructure companies enjoy.

## References

- Asian Development Bank Institute (2009), Infrastructure for a Seamless Asia, <http://adb.org/sites/default/files/pub/2009/2009.08.31.book.infrastructure.seamless.asia.pdf>.
- Asian Infrastructure Investment Bank (2015), "Articles of Agreement of AIIB", <http://www.aiib.org/uploadfile/2015/0814/20150814022158430.pdf>.
- Canning, D., and P. Pedroni (2008), 'Infrastructure, Long-run Economic Growth and Causality Tests for Cointegrated Panels', The Manchester School, nr 76, p. 504-527.
- Fung, K.C., A. Garcia-Herrero and F. Ng (2008), Foreign Direct Investment in Cross-Border Infrastructure Projects, ADBI, Tokyo.
- Kuroda, H., M. Kawai and R. Nangia (2007), 'Infrastructure and Regional Cooperation', ADBI Discussion Paper, nr 76, Tokyo.

---

# The rise of 'Chermany': Germany and China, the big winners in economic globalisation

*Miguel Otero-Iglesias*

*This ARI compares the evolution of the global economic presence of the Big Five European economies with the emerging economies of the BRICS and the N11.*

## Summary

Our data show that the European Big Five (EB5) economies have lost considerable ground in their share of world economic presence, especially vis-à-vis the BRICS, although not so much against the N11. However, within the BRICS, the big out-performer (and hence outlier) is China. Differences also exist within the EB5. Here the big champion is without a doubt Germany. In this regard, the analysis presented here shows that over the past 25 years, the two champions of global economic presence are Germany and China. The UK has also shown considerable dynamism over recent years. France, despite being generally described as

stagnant, has not done too badly – certainly better than Italy and Spain, which have recently been overtaken by India.

## Analysis

In the aftermath of the global financial and economic crisis (2007-09), and the subsequent European debt crisis (2009-ongoing), many scholars and pundits have claimed that Europe is inexorably in decline, and that economic and, consequently, political power is shifting from the West, especially from Europe, to the East, primarily to China.<sup>1</sup> Others, however, have contested this analysis, pointing to the fact that Europe is still one of the most wealthy trading and investment blocs, and hence arguing that its apparent decline is overstated.<sup>2</sup> In this ARI I will try to provide some empirical evidence to that debate.

---

1 See Kishore Mahbubani (2008), *The New Asian Hemisphere: The Irresistible Power Shift to the East*, Public Affairs, New York; and Danny Quah (2011), 'The Global Economy's Shifting Centre of Gravity', *Global Policy*, vol. 2, nr 3, p. 3-9. For a review of the literature see Michael Cox (2012), 'Power Shifts, Economic Change and the Decline of the West', *International Relations*, vol. 26, nr 4, p. 369-388.

2 Andrew Moravcsik (2013), 'Why Europe is the other Superpower in the 21st Century (and China is Not)', paper presented at Johns Hopkins School of Advanced International Studies, Baltimore, 6/IX/2013.

By using the Big Five European economies (Germany, the UK, France, Italy and Spain, henceforth EB5) as a proxy for European global economic presence, I have employed the empirical data from the Elcano Global Presence Index from 1990 until 2014 to compare their performance with what are generally the groupings most cited when describing the increased global presence of emerging markets: the BRICS (Brazil, Russia, India, China and South Africa) and the Next 11 (Bangladesh, Egypt, Indonesia, Iran, South Korea, Mexico, Nigeria, Pakistan, Philippines, Turkey and Vietnam, henceforth N11).<sup>3</sup>

The data show that the EB5 economies have lost considerable ground in their share of world economic presence. Nonetheless, when we desegregate the data, we discover a number of peculiarities. The BRICS have closed the gap with the EB5 much more than the N11 have done, making the BRICS more interesting to analyse. Furthermore, within the BRICS, the out-performer (and hence outlier) is China; thus it could be argued that the rise of the rest might be better described as the rise of China. Interestingly, in recent years India has also performed well, and it could potentially become the new star of the BRICS. Russia, by contrast, has reached a plateau and might even reverse its gains.

Differences also exist within the EB5. Here the out-performer is without a doubt Germany. In this regard, the analysis presented here shows that over the past 25 years, the two champions of global economic presence within the EB5

and the BRICS are Germany and China, respectively. The complementarities of their economies have certainly helped to enhance their performance, which explains why their political leaders have recently invested so much political capital in strengthening their bilateral relationship.<sup>4</sup> China and Germany feed each other in economic presence.

Within the EB5, the UK has also shown considerable dynamism over recent years, and it is (after Germany) the 2nd best performer in the group. Despite being generally described as stagnant, France has not done too badly – certainly better than Italy and Spain, which have recently been overtaken by India. Within the BRICS, the laggards are Brazil and South Africa, and especially the latter, which has barely increased its global economic presence over the past quarter of a century.

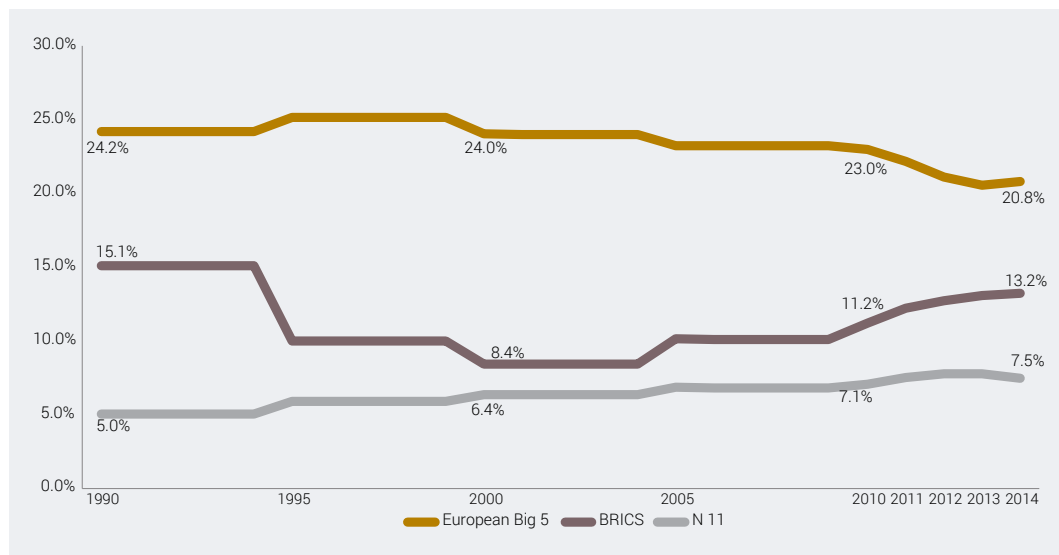
### Europe down, BRICS up, and N11 square

When observing Graphs 1 and 2, one can see that the EB5 have lost ground both in general global presence and, specifically, in global economic presence. Not surprisingly, this loss of share has been more pronounced in the economic field, where both the BRICS and the N11 are strongest, since roughly 60% of their global presence relies on this indicator (see Graph 3 on the contribution of economic presence in overall presence). While in 1990 the share of general global presence of the EB5 was 24.2%, by 2014 it had decreased to 20.8%. This drop was even starker in economic presence, with the share falling 9 points from 26.9 to 17.9%.

<sup>3</sup> Both concepts, the BRIC and the N11, were coined by Jim O'Neill, the chief economist at Goldman Sachs, in 2001 and 2005, respectively.

<sup>4</sup> Hans Kundnani & Jonas Parelló-Plesner (2012), 'China and Germany: Why the Emerging Special Relationship Matters for Europe', Policy Brief ECFR 55, ECFR, May.

Graph 1. Global presence shares (1990-2014)

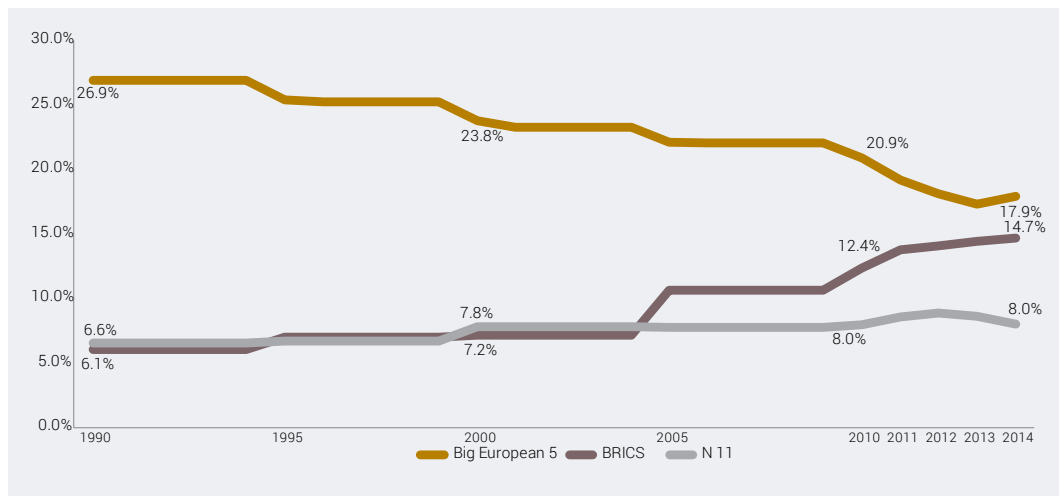


Graph 2 also shows that the BRICS have over the past few years caught up much more forcefully with the EB5 than has the N11. While the BRICS went from a share of 6.1% in 1990 to 14.7% in 2014, the N11 increased only from 6.6% (a higher share than the BRICS at that time) to 8%. This may explain why since the term was coined, the concept of the N11 has drawn much less attention than that of the BRICS. Table 1, which shows changes in position within the economic presence ranking, helps us to understand this circumstance. Here one can see how, of the N11 countries, only South Korea and Turkey have moved up

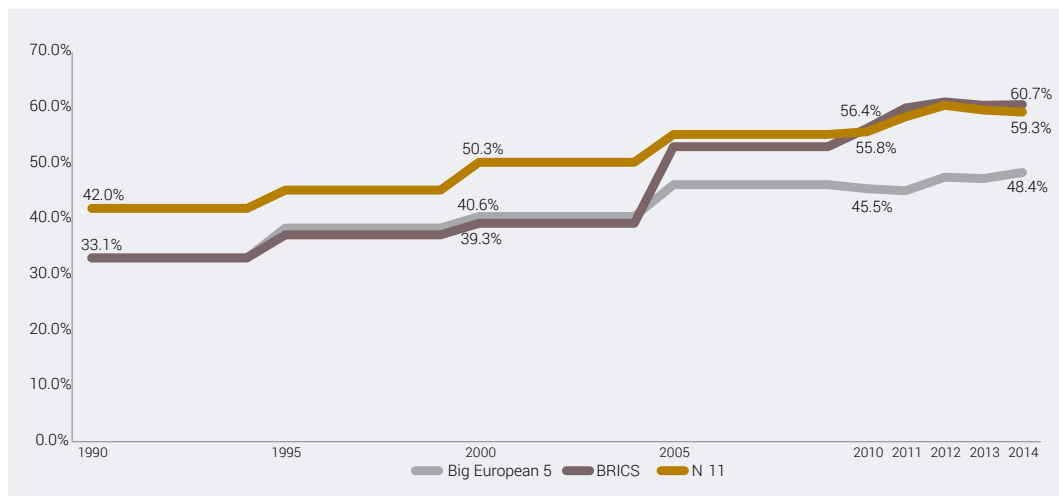
the ranks, with the former doing considerably better than anyone else in the grouping. This comes as no surprise. Over the past 25 years, South Korea has moved from a low-middle income to a high income country, with a highly competitive and globalised economy.<sup>5</sup> By contrast, countries such as Iran, Egypt, Pakistan and even the Philippines have disappointed in this field. Finally, countries with large populations and therefore with enormous potential, such as Nigeria and Mexico, have merely maintained their positions (despite the former being a big energy exporter and the latter a manufacturing powerhouse).

<sup>5</sup> Oh-Seok Hyun (2012), 'South Korea miracle sets shining example', The National, 14/VI/2012.

Graph 2. Economic presence shares (1990-2014)



Graph 3. Contributions of economic presence (1990-2014)



**Table 1. Economic presence ranking (1990-2014)**

|                       | 1990 | 2000 | 2014 | 1990 -2014 Variation |
|-----------------------|------|------|------|----------------------|
| <b>European Big 5</b> |      |      |      |                      |
| United Kingdom        | 4    | 2    | 5    | -1                   |
| Germany               | 2    | 3    | 3    | -1                   |
| France                | 3    | 4    | 7    | -3                   |
| Italy                 | 8    | 9    | 14   | -6                   |
| Spain                 | 13   | 13   | 18   | -5                   |
| <b>BRICS</b>          |      |      |      |                      |
| China                 | 17   | 10   | 2    | +15                  |
| Russia                | 12   | 11   | 4    | +8                   |
| India                 | 39   | 31   | 13   | +26                  |
| Brazil                | 23   | 25   | 20   | +3                   |
| South Africa          | 29   | 35   | 43   | -14                  |
| <b>N 11</b>           |      |      |      |                      |
| Bangladesh            | 68   | 75   | 73   | -5                   |
| Republic of Korea     | 21   | 14   | 16   | +5                   |
| Egypt                 | 51   | 55   | 62   | -11                  |
| Philippines           | 52   | 48   | 59   | -7                   |
| Indonesia             | 24   | 23   | 25   | -1                   |
| Iran                  | 28   | 30   | 41   | -13                  |
| Mexico                | 22   | 15   | 22   | =                    |
| Nigeria               | 30   | 34   | 30   | =                    |
| Pakistan              | 61   | 67   | 70   | -9                   |
| Turkey                | 38   | 40   | 47   | +1                   |

The EB5 economies have all lost positions, although some more than others. Germany and the UK have only lost one position each, showing that their economies are still resilient to the competition coming from the global south and east. Still, it must be highlighted that Germany is doing better than the UK; in 2000 the UK was the 2nd global economic actor, and now it is the 5th, while Germany has maintained its 3rd position.<sup>6</sup> France, for its part, has not lost as much ground as one might expect (it has lost three positions), demonstrating that it remains economically powerful. Certainly more so than Spain or Italy, which have lost six and five positions, respectively.

The data therefore show that the EB5 are in decline, but that the UK and Germany are holding their ground vis-à-vis the BRICS. More worrying is the performance of Italy and Spain, which need to undertake considerable reforms (reindustrialisation, further internationalisation, and more investment in education and high tech sectors) if they want to retain both their relatively high living standards and their global economic presence. To achieve this, they will need to resist the increasing competition coming from the best performers within the BRICS group, above all from China, which has climbed 15 positions since 1990 and is now

<sup>6</sup> Despite the fact that the UK has surpassed Germany in global presence, as shown in Ilíana Olivé & Manuel Gracia (2015), Elcano Global Presence Index 2015, Elcano Royal Institute.

the 2nd performer in terms of global economic presence after the US. Interestingly, despite its outstanding performance, China has climbed fewer positions than India, which has moved all the way from rank 39 to 1. This is significant because by focusing on China, we often forget India's tremendous achievements.

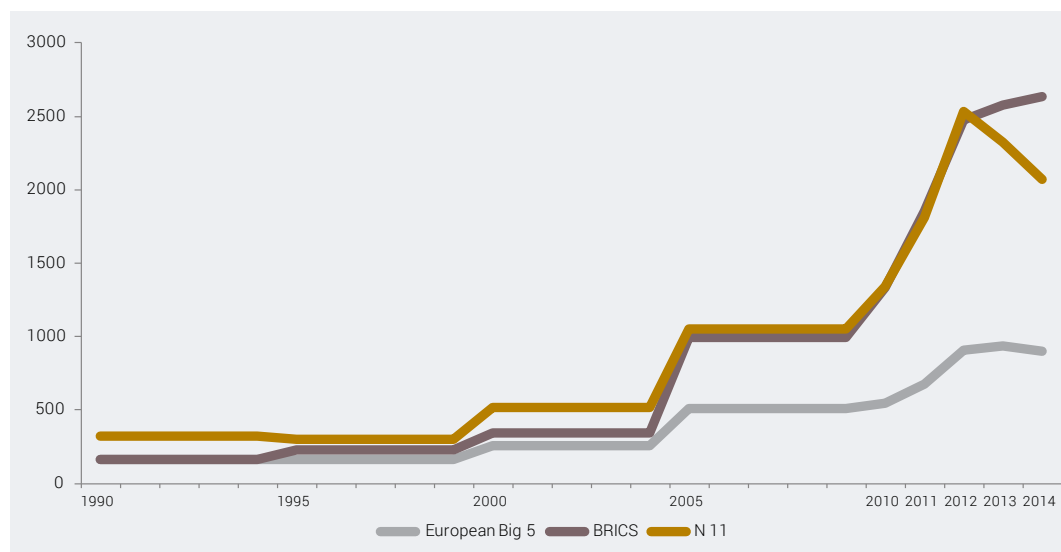
### EB5 still dominant in services and investments

Since our data divide the global economic presence of the different countries and groupings into five sectors (energy, primary goods, manufactures, services and investments), the next step is to undertake analysis in those sectors in which the BRICS and the N11 gain more ground (see Graphs 4 to 8). Here the empirical evidence reinforces the general trend explained above. The N11

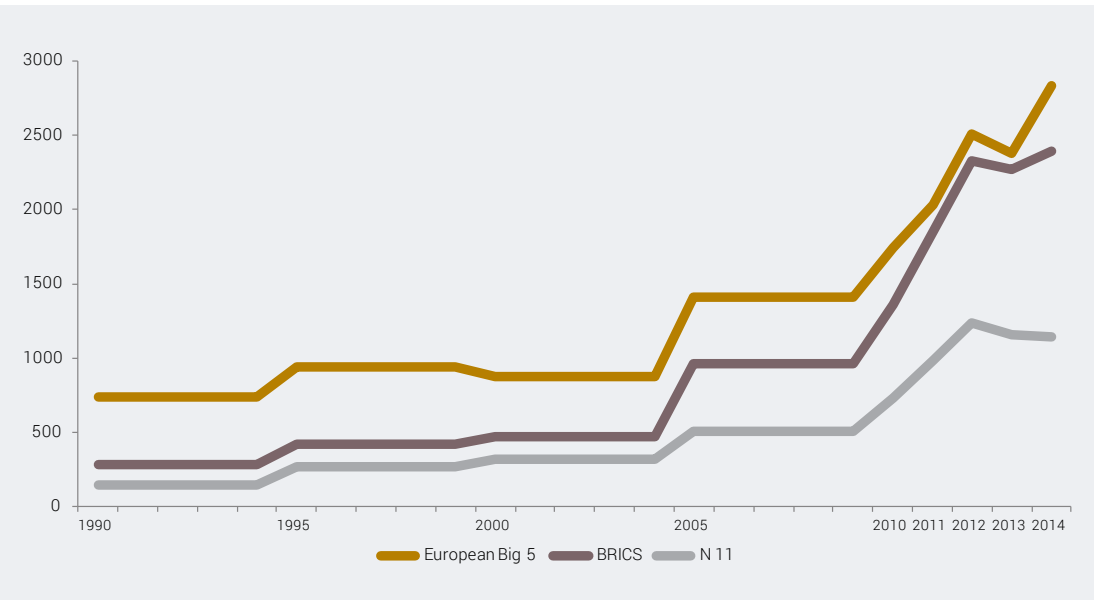
grouping has under-performed compared to the BRICS in all five economic indicators. So for now, the real competitors for the EB5 remain the countries that comprise the BRICS.

Specifically, where the BRICS (and also the N11) do outperform the EB5 is in the field of energy. This is a structural factor that will be difficult to change in the short term, although the focus on renewable energy and shale gas might bring some changes in the long term. Energy is also a field that is highly volatile and dependent on the price of oil and gas. In this regard, the recent fall in the price of oil might reduce the global economic presence of the BRICS, especially considering that energy represents the highest single contribution (19%) to their total global presence.

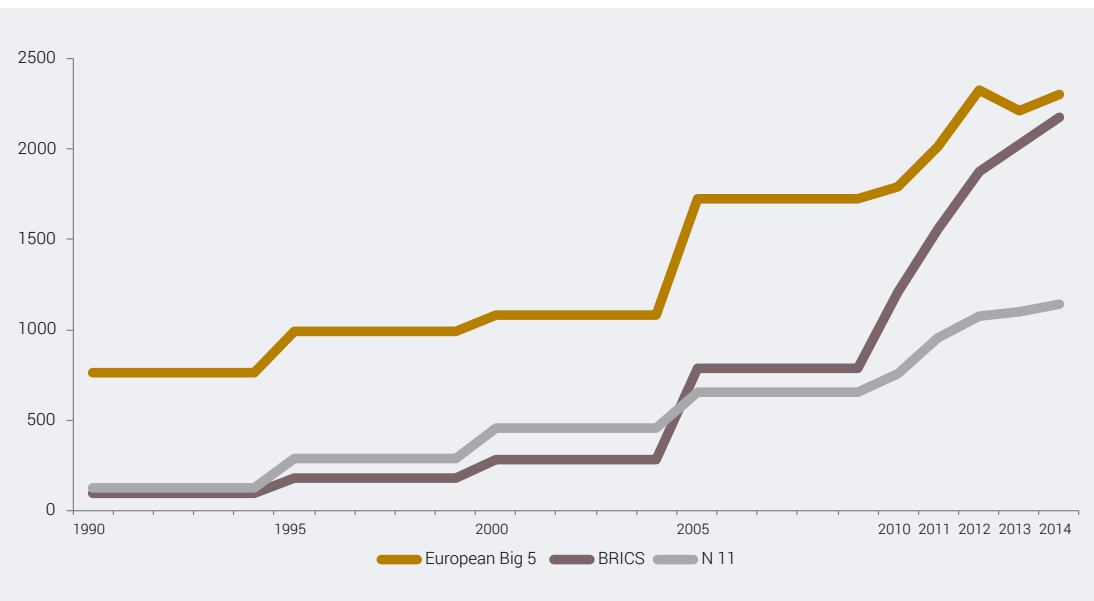
**Graph 4. Energy presence (1990-2014, in index value)**



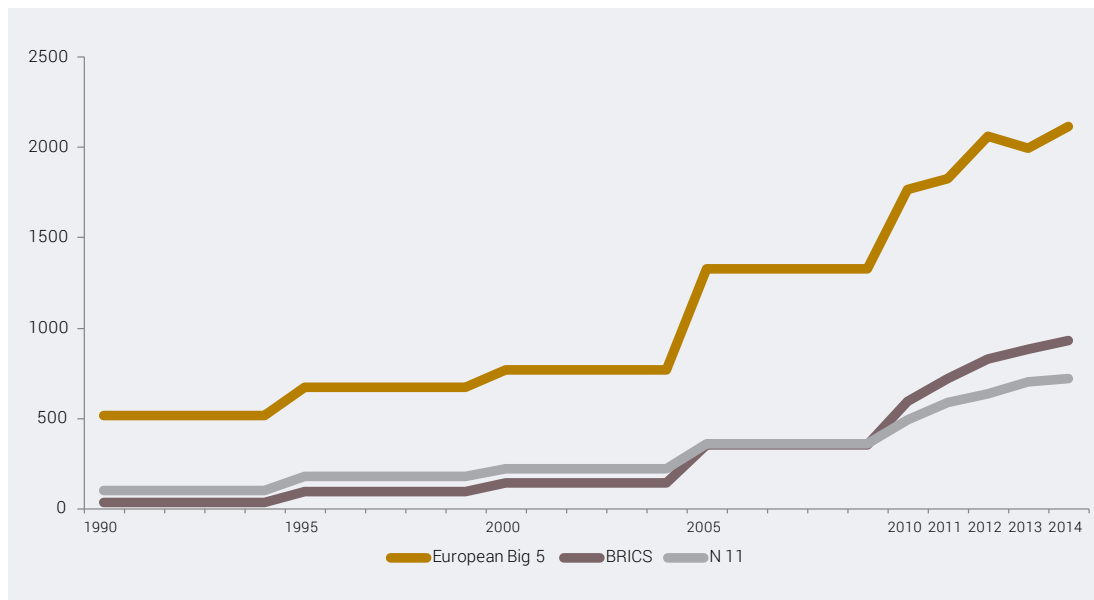
Graph 5. Primary goods presence (1990-2014, in index value)



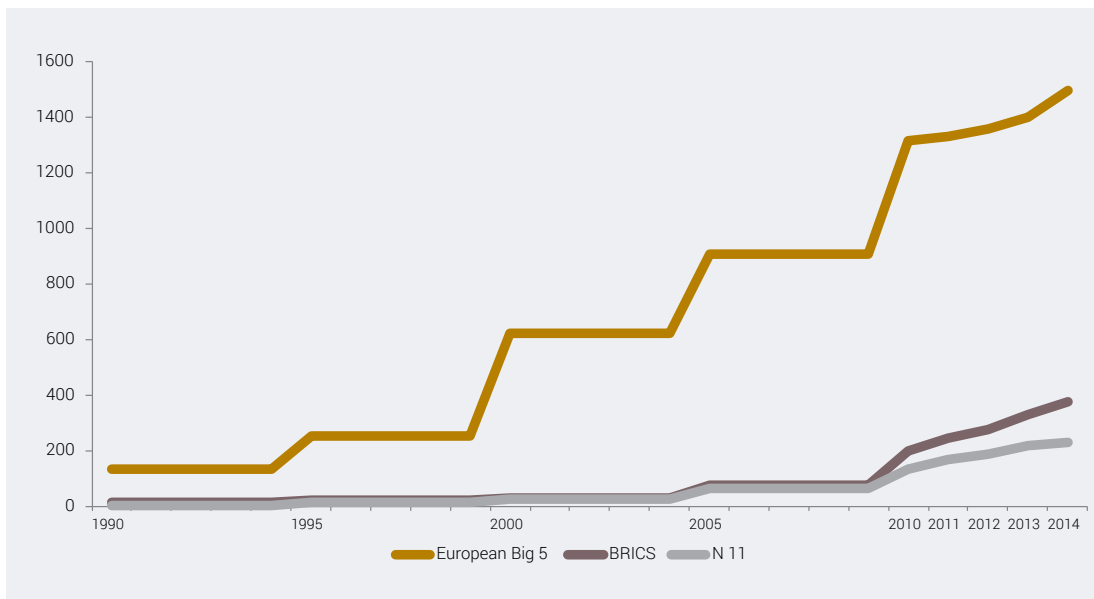
Graph 6. Manufactures presence (1990-2014, in index value)



Graph 7. Services presence (1990-2014, in index value)



Graph 8. Investments presence (1990-2014, in index value)



When it comes to primary goods and manufactures, the EB5 remains on top of the three groupings, holding its ground in primary goods while gradually losing the race in manufactures. If the trend continues, it is very likely that in future years the BRICS will surpass the EB5 in manufacturing presence, despite all the rhetoric in Europe about reindustrialising the economy. Leaders in the UK, France, Italy and Spain have lately argued that one of their priorities is to revamp their manufacturing sectors, following the German example, but so far the effects have been minor.

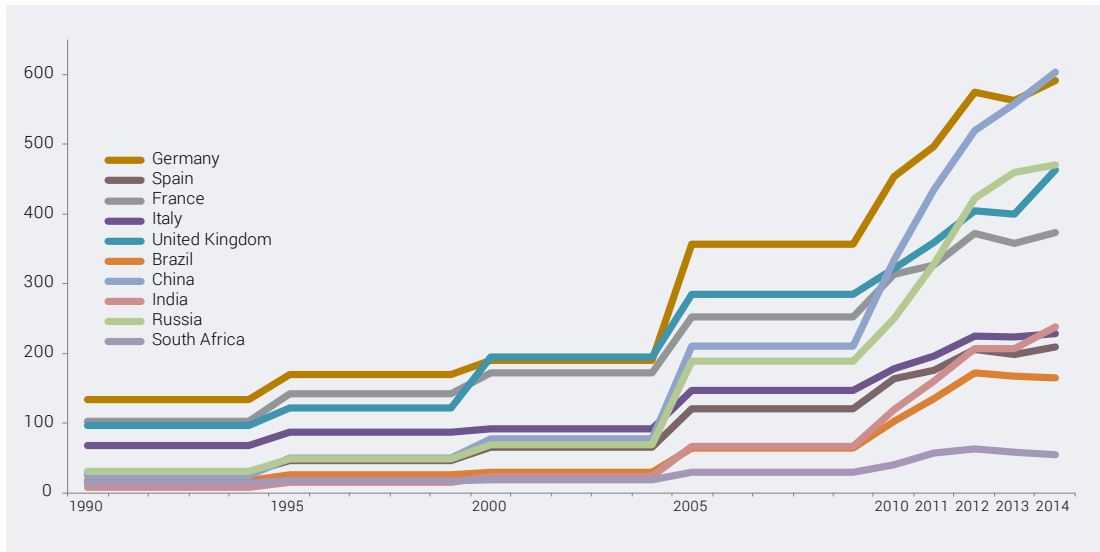
Where the EB5 countries remain strong is in services and foreign investment. In these fields, not only have they not lost ground against the BRICS and the N11, they have expanded it, especially in the area of investments. Given that these sectors are larger in monetary volume and more attractive as regards added-value, and therefore offer higher margins, the decline of the EB5 vis-à-vis the BRICS might be less than commonly assumed. Europe remains a

giant in services and investment. Of course, this does mean that a lot of European investment flows out of the continent, which explains why investment levels in Europe have dropped so much in recent times.

### ‘Chermamy’ on the rise

However, looking just at the EB5 and the BRICS as groupings can be deceptive, because there might be considerable differences between the countries forming one or both of the groups, or even between countries across the two groups. To understand the trends in greater detail it is therefore necessary to analyse the performance of every single country – first overall in the global economic presence index, and then in each of the five economic sectors presented above. This is shown in Graphs 9 to 14 for the five countries that form the EB5 and the BRICS. The same could also be done for the N11, but due to space constraints such analysis will not be done in the present report.

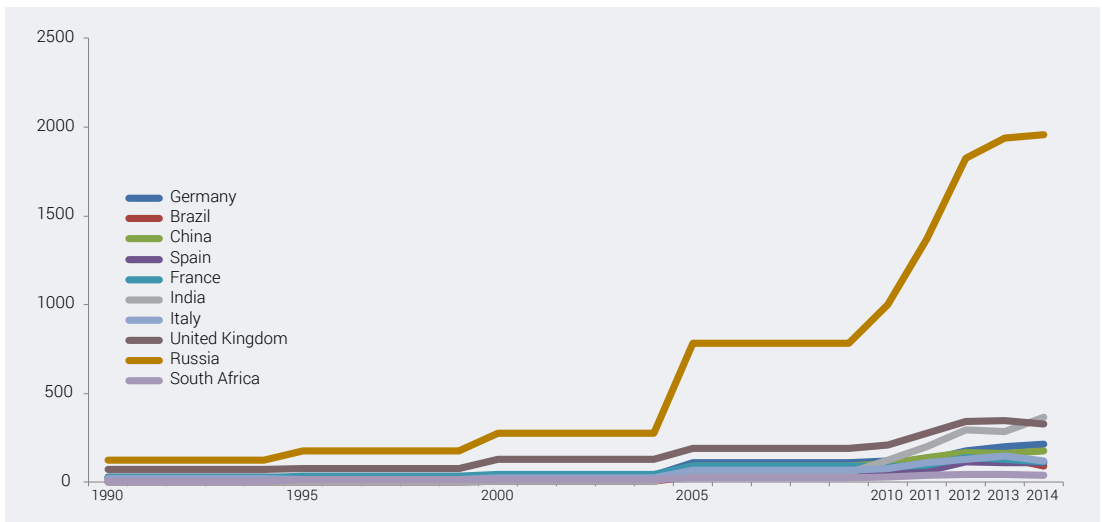
**Graph 9. Economic presence (1990-2014, in index value)**



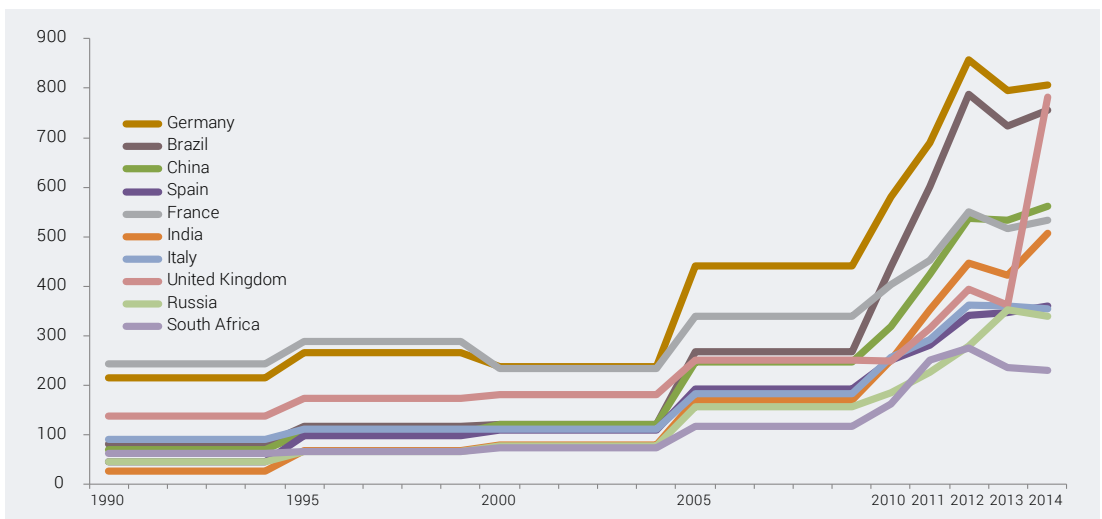
Graph 9 is perhaps the most illustrative because it shows how the two biggest world exporters are Germany and China; in other words, 'Chermany' have out-performed everyone else. This is a joint success because they have each fed the other's economies over the years. Germany is the European country that has invested most in China, thus helping

it to develop rapidly. This has made China a manufacturing powerhouse (see Graph 12) on the basis of German engineering. Especially during the global and European financial crises, Germany has benefited greatly from the growth of China. German machines are used not only for manufacturing, but are also essential to China's real estate and infrastructure sectors.

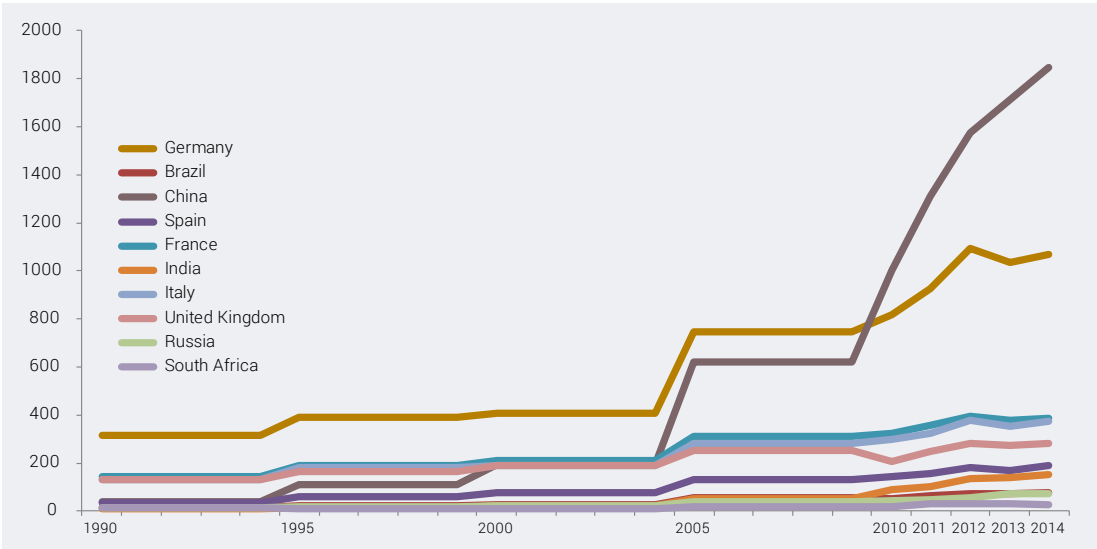
**Graph 10. Manufactures presence (1990-2014, in index value)**



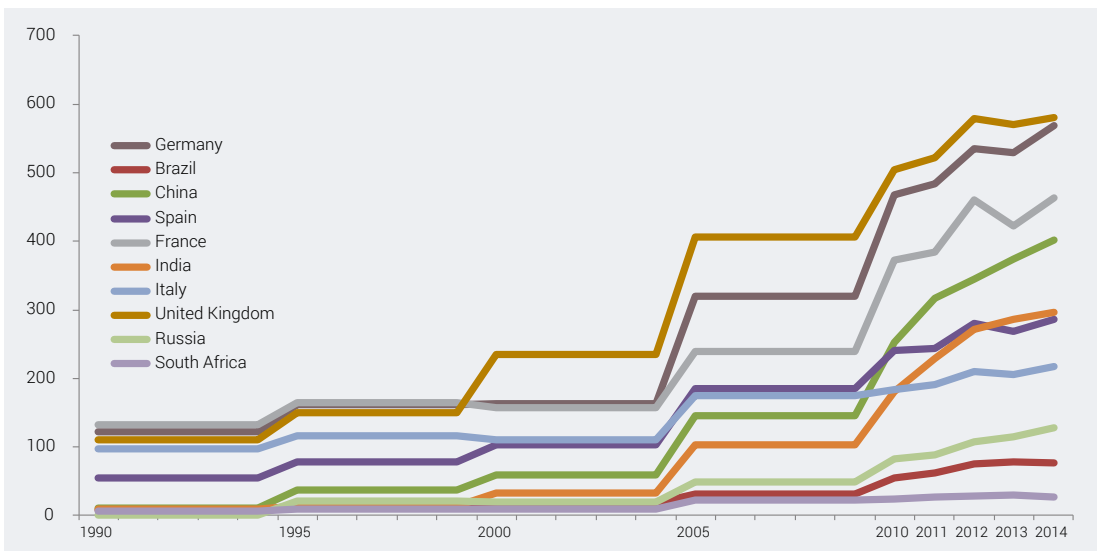
**Graph 11. Primary good presence (1990-2014, in index value)**



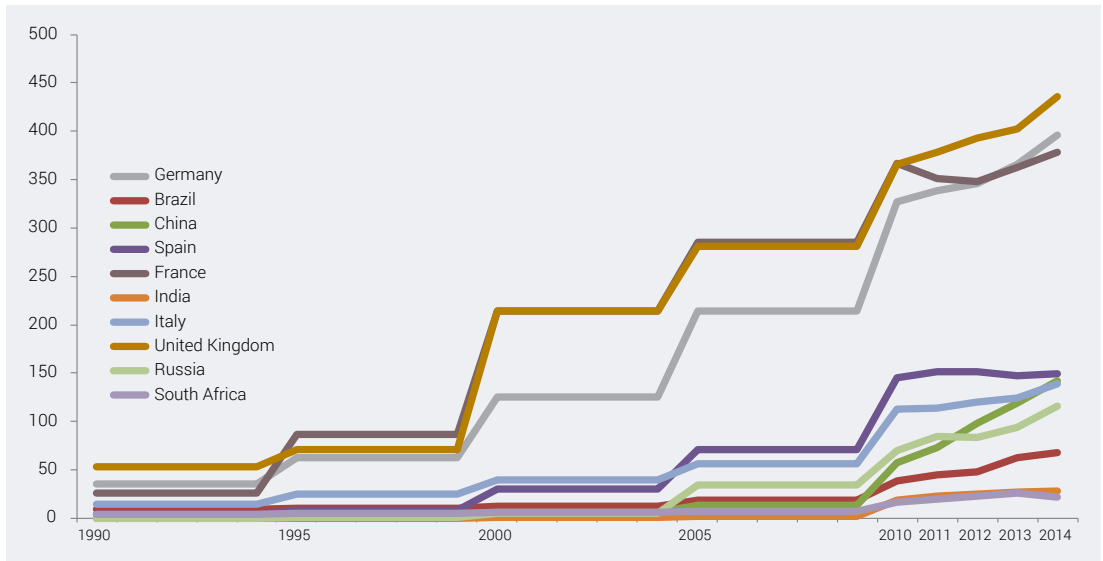
Graph 12. Manufactures presence (1990-2014, in index value)



Graph 13. Services presence (1990-2014, in index value)



Graph 14. Investments presence (1990-2014, in index value)



On top of this, the newly emerging middle classes of China are particularly keen on German luxury cars, sales of which have skyrocketed over the past few years. On the other hand, Germany has also benefitted from cheap manufactured products from China, which have kept the purchasing power of the German population high. Thus, the interdependence between China and Germany is extremely strong. It remains to be seen whether this trend will continue. What is clear is that on the basis of this robust economic relationship, Berlin and Beijing have strengthened their political partnership to such an extent that the German chancellor visits the capital of China at least once a year.

After China and Germany, the next countries with the greatest economic presence are Russia and the UK, followed by France. As

can be seen in Graph 10, Russia draws most of its strength from the energy sector, which means that the recent fall in oil prices will hit that country twice in the coming years. Falling prices will reduce Russia's global economic presence in energy as well as in other variables, such as investments. If one wants to see the positive side, the fall in oil and gas prices might conceivably force the Kremlin to diversify its economy, which could increase Russia's manufacturing sector; but so far this is merely a hope, rather than a well planned-out strategy.

The UK retains a lot of its presence thanks to services and investments (see Graphs 13 and 14), where it outperforms everyone else. The City of London, of course, remains an important asset with a tremendous global footprint. Where the UK has remained stagnant is in manufacturing – but so has everyone else,

with the exception of the 'Chermany' tandem (see Graph 12). The UK experienced a notable jump in the export of primary goods from 2013 to 2014 (see Graph 11), but this appears to be mainly due to a one-off trend. Recently, a lot of gold stock has been shipped from the UK (especially from London) to Asia (particularly to India and China) via Switzerland, which has great refining capacity. In the primary goods sector, Brazil performs particularly well due to its agricultural products, but so does Germany, which exports far more primary goods than is normally assumed (especially copper and aluminium items such as tubes, but also processed food).

### Italy and Spain sliding down

These data also show in more detail the weaknesses of Italy and Spain, which in recent years have been overtaken not only by the first two BRICS (China and Russia) but also by a third, India (see Graph 8). The rise of the other big Asian giant, with more than 1 billion people, can be explained by its minor advances in the export of energy and especially by its progress in the export of primary products and services (Graphs 12 and 13). It is well known that India excels in information technology, but it is also strong in various consultancy and advisory sectors, from call centres to medical treatment to educational support. Brazil, on the other hand, has very little to show in the way of services, and its manufacturing sector has declined. This might relate to the fact that Brazil has in recent years undergone a deindustrialisation phase, not least because of fierce competition from China.

The weaknesses of Italy and Spain can be located in the loss of market share in primary goods. In this regard, competition from Brazil is clearly hurting them in global presence terms. Also significant is their stagnant performances in manufacturing (although here Italy retains a higher level than Spain, explaining its greater economic presence overall) and in services (where Spain, though stronger than Italy, has just been overtaken by India). Finally, in terms of investments, Spain has reached a plateau, while Italy is about to be overtaken by China – which only 10 years ago was relatively absent from this field, behind even Brazil. Overall, Italy and Spain are performing worse than France, which is losing some ground in all sectors (except investments), but very gradually. In any case, all three Mediterranean countries –France, Italy and Spain– need to introduce a number of reforms (for example, reindustrialisation and more investments in value-added services) if they want to retain their fair share of global economic presence.

### Conclusion

It is logical that big countries such as China, India or even Brazil should someday overtake the European countries, but this does not justify the stagnation that France, Italy and Spain have experienced in certain fields. Both the UK and Germany have proved that Europe can continue to be highly competitive and productive, and thus retain a good deal of market share in manufacturing, primary goods, services and investments.

Nonetheless, even if the EB5 countries were to enhance productivity, increase their dynamism, and accelerate their growth rates, the structural trend shows that global economic presence is gradually moving eastward. India and China have closed the gap over the past 25 years, and it is very likely that they will continue to do so. This, of course, means that if the EB5 countries want to continue to shape the norms and rules in the field of global economic governance, they will have to coordinate their positions much more and act in unison within the EU structures.

In this regard, it is worrying to hear an ever-greater number of voices from the best performing countries (the UK and Germany, but also France), calling for a renationalisation of their economies; in the UK there is even talk of leaving the EU (the so-called Brexit). Although these three countries still have a lot of global economic presence, and global presence overall (including military and soft), they will become mid-sized economies unable to compete with the US, China or India unless they join efforts. If they do not, their global economic footprint will only diminish faster.

---

# Women, peace and security: a long way from fulfilling the aspirations of Resolution 1325

***María Solanas***

***The reality facing women and girls in conflict scenarios and their role in peace-building will not improve unless firmer and more decisive action as well as a clear political impetus and funding for the goals agreed in United Nations Security Council Resolution 1325 (2000) are forthcoming.***

## **Summary**

October 31st this year marks the 15th anniversary of the historic UN Resolution 1325 (2000), which acknowledges the disproportionate and unique impact of armed conflict on women and girls (different from that suffered by men and boys), and the key role of women in preventing and resolving conflict, and in constructing and consolidating peace. In the light of the limited and uneven progress made, only a redoubled and permanent commitment to the ‘Women, peace and security’ agenda –one that contributes to overcoming the obstacles to progress that still exist, that embraces new challenges

and emerging threats and drives concrete measures– can ensure the protection of women’s rights in conflicts, their full presence in the prevention and resolution of armed conflicts and their participation in the building of peace. Spain, which will chair the Security Council this coming October, and which has pinpointed gender equality as one of its priorities during its two-year term, has the chance, in alliance with other member states, to play a leadership role in the United Nations, which should also translate into a new National Action Plan featuring new commitments and greater coherence.

## **Analysis**

### **Resolution 1325, an historic landmark**

Preceded by thorough and ongoing work on the part of women’s organisations, peace campaigners and civil society organisations supportive of equality and women’s rights from various parts of the world, and by the significant commitments agreed in the Beijing Declaration and Platform for Action,

in the year 2000 the United Nations Security Council (UNSC) recognised, for the first time, the distinct impact of armed conflict on women and girls, and the effects of this for the prevention and resolution of conflicts, as well as for lasting peace and reconciliation, and consequently for advancing international peace and security. Taking this as its basis, Resolution 1325 called for the following measures to be taken:

- That Member States should ensure increased representation of women at all decision-making levels in national, regional and international institutions and mechanisms for the prevention, management and resolution of conflict, and increase their voluntary financial, technical and logistical support for gender-sensitive training efforts.

- That the United Nations Organisation itself should appoint more women as special representatives and envoys to pursue good offices, and expand the role and contribution of women in United Nations field-based operations, and especially among military observers, human rights and humanitarian personnel.

- That all actors involved, when negotiating and implementing peace agreements, should adopt a gender perspective, including, inter alia: (a) the special needs of women and girls during repatriation and resettlement and for rehabilitation, reintegration and post-conflict reconstruction; (b) measures that support local women's peace initiatives and indigenous processes for conflict resolution and that involve women in all of the implementation mechanisms of the peace agreements; and

(c) measures that ensure the protection of and respect for human rights of women and girls, particularly as they relate to the constitution, the electoral system, the police and the judiciary.

- That all parties to an armed conflict should fully respect international law applicable to the rights and protection of women and girls, especially as civilians, and take special measures to protect women and girls from gender-based violence, particularly rape and other forms of sexual abuse.

- That all States should put an end to impunity and prosecute those responsible for genocide, crimes against humanity and war crimes, including those relating to sexual and other violence against women and girls, drawing special attention to the need to exclude these crimes, where feasible, from amnesty provisions.

As the UN Women organisation states, 'Resolution 1325 represents a significant change in the way the international community approaches the prevention and resolution of conflict, and makes the promotion of gender equality and women's empowerment an international peace and security concern'. As the organisation rightly reminds us, the justice and rights-based argument (women, like men, have a right to participate in the promotion of peace) is accompanied by that of efficiency: the exclusion of half the constituency for peace-building is inefficient, and the marginalisation of women undermines every step of the process, since in many contexts women are a resource for building socially relevant and effective peace accords, and for

ensuring social inclusion and a fair distribution of peace dividends.<sup>1</sup>

Bolstered by six additional resolutions chiefly addressing sexual violence in armed conflict as a weapon of war (Resolution 1820 of 2008, Resolution 1888 of 2009, Resolution 1960 of 2010 and Resolution 2106 of 2013) and the need to actively encourage and oversee compliance with the goals laid down in the year 2000 (Resolution 1889 of 2009 and Resolution 2122 of 2013), Resolution 1325 has succeeded in raising general awareness of the gender perspective as an essential element for contributing to international peace and security.

### **A disappointing balance sheet, with more debits than credits**

There can be no question that Resolution 1325 has led to progress over the last 15 years, essentially of a normative character, both at the heart of the United Nations and in the Member States: as of June 2015, 50 States had adopted a National Action Plan<sup>2</sup> in support of Resolution 1325, which shows that notable headway has been made (half-way through 2012, 37 countries had drawn up plans, and by November 2013 more than 80 had committed themselves to drafting them).

Resolution 1325 has led to changes in the work the United Nations conducts in peace and security, although not in all domains. Field-based operations and peace-keeping missions

are supplying more and more detailed information in their reports<sup>3</sup> on women, peace and security. Of the 47 resolutions passed by the UNSC in 2013, 76.5% contained references to women, peace and security.<sup>4</sup> In eight of the 11 peace processes directed or co-directed by the United Nations in 2013, at least one of the negotiators was a woman, and 88% of the negotiation processes had specialist expertise in gender issues at their disposal. Considerable challenges remain, however: as of March 2014, 97% of peacekeeping military staff and 90% of the police officers were men, percentages that have not changed since 2011.<sup>5</sup> Civil society organisations such as Human Rights Watch have also frequently pointed out the failure of the UNSC to apply the women, peace and security agenda to the ground in crisis situations, as well as the infrequent use of sanctions and other instruments at the disposal of the UNSC as a means of furthering this agenda.<sup>6</sup>

As far as the situation of women and girls is concerned, the track record for the way the Resolution 1325 goals have been pursued continues to be ethically unacceptable, clearly insufficient and reveals highly uneven progress when comparing countries: women continue to suffer, in a systematic and recurrent way, sexual violence in armed conflicts (such as in Ivory Coast, Mali, Syria, the Central African Republic, South Sudan and the Democratic Republic of the Congo),<sup>7</sup> and are victims of

1 UN Women (2012), 'Women and Peace and Security: Guidelines for National Implementation', October.

2 Women's International League for Peace and Freedom.

3 According to the United Nations Secretary General's Report on women, peace and security dated 24/IX/2014, 96% of the periodic reports submitted include references to women, peace and security.

4 Ibid.

5 Ibid.

6 'Our rights are fundamental to peace' (HRW). Includes concrete examples of opportunities squandered by the United Nations in the Great Lakes region in 2013 and of the sexual violence committed against women in Darfur in 2014 by the Sudanese forces. ([www.hrw.org/sites/default/files/supporting\\_resources/our\\_rights\\_are\\_fundamental\\_to\\_peace.pdf](http://www.hrw.org/sites/default/files/supporting_resources/our_rights_are_fundamental_to_peace.pdf)).

new forms of violence (such as that carried out by Boko Haram in Nigeria), as well as being underrepresented in peace-building and in conflict prevention and resolution. Some figures by way of illustration: out of a total of 585 peace accords signed between 1990 and 2010, barely 92 include any reference to women.<sup>8</sup> Between 1992 and 2011, only 9% of the negotiators at peace talks were women.<sup>9</sup> Women head only 19% of the UN's missions on the ground.<sup>10</sup>

In addition to the challenges mentioned above there is the goal of ensuring that women account for 20% of the police officers and military personnel in peacekeeping missions, a level that is still a long way from being achieved. And although 134 countries have classified sexual slavery as a crime, the number of convictions continues to be extremely low.<sup>11</sup> Crimes of sexual violence in conflicts are not always reported. And new forms of violence and threats against women's rights have emerged.

Many challenges remain, not only in the field of prevention but also in terms of participation, protection and consolidation of peace; these require greater political will, which in turn needs to be translated into sufficient funding in order to produce tangible results. The United

Nations denounces the 'the alarmingly low levels of spending on consolidating peace', but also on prevention and on reparations, which are still being systematically excluded from peace talks, and consequently from funding priorities. An appropriate and sufficient funding framework is critical for making progress.<sup>12</sup> The mustering of resources is one of the keys to overcoming the challenges, and it will be necessary to seek formulas to ensure that, as well as being sufficient, they are sustained over time. Public-private partnerships, with the involvement of the business sector, are one option that needs to be considered. This is not to overlook the commitment of governments, international organisations and the cooperation of civil society, especially in terms of human resources and expertise.

One of the main obstacles underlying the challenges outlined above is the persistence of inequalities in the political, economic and social sphere, a factor that hampers the bridging of the gulf between men and women, even in advanced countries.<sup>13</sup> Unless progress is made in the structural causes of gender inequality (unequal participation in public and private decision-making, lack of equal opportunities, resources and responsibilities and the violence committed against women)<sup>14</sup> it will not be possible to improve the situation

7 Secretary General's report, op. cit.

8 Christine Bell & C. O'Rourke (2010), 'Peace Agreements or Pieces of Paper? The Impact of UNSC Resolution 1325 on Peace Processes and their Agreements', *International and Comparative Law Quarterly*.

9 Data from UN Women.

10 Secretary General's report, op. cit.

11 Ibid.

12 Cordaid and Global Network of Women Peacebuilders (2014), 'Financing for the Implementation of National Action Plans on UNSCR 1325: Critical for Advancing Women's Human Rights, Peace and Security', [https://www.cordaid.org/media/medialibrary/2014/10/FinancingUNSCR1325\\_2014\\_27oct.pdf](https://www.cordaid.org/media/medialibrary/2014/10/FinancingUNSCR1325_2014_27oct.pdf).

13 According to the World Economic Forum's Global Gender Gap Report 2014, Iceland, Denmark, Norway, Finland and Sweden, which occupy the first five places, have managed to close 84% of the gender gap.

14 Cristina Gallach (2015), 'Mujeres y poder en el escenario internacional', *Política Exterior*, September-October.

of women and girls in the domains of security and peace.

### **Spain's priorities at the Security Council in the 'Women, peace and security' agenda**

In its bid to become a member of the UNSC for the 2015-16 period, the Spanish government cited gender equality as 'one of the main goals of Spanish foreign policy and diplomacy', including among the 10 reasons underpinning its aspiration to become a non-permanent member of the United Nations that of 'giving human rights, gender equality and the full participation of women in peace-building the high profile they deserve to ensure security and stability'.<sup>15</sup>

Spain will preside over the UNSC in October, coinciding with a high-level assessment to evaluate the progress made in implementing Resolution 1325. This represents a unique chance to give impetus, with tangible measures, to the priority that Spain has vowed to place on the women, peace and security agenda. The Spanish government has indicated that the review process should lead to more solid institutional architecture and leadership on the part of the United Nations in order to drive through implementation of its resolutions in this domain. It has also underscored the importance of incorporating more substantive language in this area into the UNSC's documents, particularly those referring to the imposition of sanction regimes.

In the first few months of its biennium, Spain has taken such initiatives as convening a debate in the Security Council, using the

'Arria-formula' format,<sup>16</sup> on women, peace and security with the presidents of the three panels preparing reviews on peace and security for 2015: (a) a Global Study on Resolution 1325; (b) architecture for the consolidation of peace; and (c) peace operations, with the intention of strengthening synergies and contributing to the design of an integrated focus on the themes of peace and security, ensuring the inclusion of the gender perspective.

Within the framework of an Open Debate, Spain has also proposed certain measures on sexual violence in conflict. In conflicts where no Peacekeeping Operation (PKO) has been deployed, it has requested that all the information needed to investigate suspicions of sexual violence be sent to the prosecutors at the International Criminal Court and that sexual violence be introduced, without exception, in as many of the transitional justice procedures as possible, underlining the importance of compensating the victims. In cases where a PKO has been deployed, it has proposed bolstering the PKO's mandate with regard to women, peace and security; the requirement of a specific duration and content in the prior training of military peacekeeping personnel; the strengthening of human resources in terms of gender experts in the gender unit of the UN's PKO Department; and an obligation on the Secretary General's special representatives to report on this topic, in an analytical and strategic way, at every briefing to the Council.

Lastly, the Spanish government has announced its intention to propose that the Security Council adopt a new resolution that

<sup>15</sup> María Solanas (2014), 'Igualdad de género y política exterior española', EEE, nº 21/2014.

<sup>16</sup> The Arria formula enables a member of the Security Council to invite other members to an informal debate and chair the debate so as to be able to take information from experts in an area of concern for the Security Council.

‘defines the UNSC’s responsibility in this area, that requires results of the United Nations system and that addresses threats that are not included in Resolution 1325 and its successors, such as the role of women in the fight against violent extremism’.

This new resolution, which undoubtedly has the potential to be a good opportunity to muster greater political will on the part of the UN Member States, and to focus on the need to accelerate initiatives, will have no effect on the lives of women and girls if it does not incorporate adequate funding commitments that are sustained over time. The new resolution particularly needs to link up with the Sustainable Development Goals agenda, in which equality, as well as being fully integrated into the other 16 goals, is represented, with a series of targets, in Goal 5 of the SDGs: ‘To achieve gender equality and empower all women and girls’. The priorities for the results should focus on those areas where least progress has been made, such as prevention, protection and the participation of women in peace processes, where the record to date, as indicated above, has been clearly inadequate and disappointing.

To accompany its leadership in promoting the new resolution, the Spanish government should also offer a commitment to a thorough overhaul of the National Plan, with the drawing up of a new National Action Plan, appropriately equipped with human resources and materials and the active participation of civil society organisations throughout the process. This

commitment to draw up a second plan (as other countries among Spain’s regional neighbours, such as Ireland, have already done), would help to lend coherence to the initiative that is being fostered in the UN, and would address the need to have an improved Plan to accelerate and ensure the implementation of Resolution 1325.

### **A new more effective National Action Plan**

Resolution 1325 calls on the Member States of the United Nations to incorporate its targets into national planning relating to security, defence, foreign policy, justice and the consolidation of peace with the endorsement of National Action Plans.

Spain was one of the first countries to approve a National Action Plan for implementing Resolution 1325. At that time, only the UK, Norway, Sweden, Denmark, Switzerland, Canada, Austria and the Netherlands, apart from Spain, had adopted national plans (nine countries in the entire world, six of them members of the EU).<sup>17</sup>

Approved in November 2007, the Plan has six goals: (1) the promotion of women’s participation in peace missions, and in their decision-making bodies; (2) the inclusion of the gender perspective in all peace-building activities; (3) the specific training of personnel taking part in peace operations; (4) the protection of women’s and girls’ human rights in conflict and post-conflict zones (including refugee and displaced person camps) and the empowerment and participation of

<sup>17</sup> María Solanas (2014), op. cit.

women in the processes of negotiating and applying peace accords; (5) the principle of equal opportunities and treatment for men and women in the planning and execution of activities involving disarmament, demobilisation and reintegration (DDR), as well as the special training of all the personnel who participate in such processes; and (6) the fostering of Spanish civil society's participation with regard to Resolution 1325.

For each of these goals the Plan contains measures at the level of Spain, the EU and international organisations such as NATO, the OSCE and the United Nations. Lastly, in the chapter on monitoring and evaluation, the Plan sets out the functions of the monitoring group, made up of the ministries involved,<sup>18</sup> and presided over by the Spanish Foreign Ministry's Equality Policy Promotion unit (an entity that was abolished in 2011), such as setting up coordination mechanisms with civil society for exchanging information on initiatives carried out in relation to Resolution 1325, and submitting an annual follow-up report.

Eight years after it was set up, and in light of the evaluation reports drawn up by both the government itself<sup>19</sup> and by the civil society organisations<sup>20</sup> –which mention, among other recommendations, the need for greater coherence, and an appropriate institutional

framework in each of the units involved, the need for impact-measurement mechanisms and the more active inclusion of civil society in following up on the action plan– the time has come to go beyond a mere update of the existing Plan and to contemplate drawing up a new National Action Plan.

This new Plan, which should be designed in close cooperation with civil society organisations, needs to: be adequately provisioned with human and other resources; overhaul any measures in need of being brought up to date; recalibrate the greater involvement of the Foreign Affairs and Cooperation and Defence Ministries with that of other key Ministries such as Justice, Education, Health, Employment and Interior; include impact-measurement benchmarks (already introduced both by the EU, which has a group of 17 indicators, and the United Nations);<sup>21</sup> incorporate a post of coordinator<sup>22</sup> to lend coherence to the ensemble of actions set in motion by each of the arms of the administration; and ensure that the evaluation process, whose follow-up report should be published annually, is carried out by civil society organisations, thereby providing the public administration with independent assessment. This ensemble of goals, incorporating some of the best available practice,<sup>23</sup> would provide the Plan with substantially greater efficiency and scope than

18 At that time the Ministries of Foreign Affairs and Cooperation, Defence, Employment and Social Affairs, Interior Affairs, Justice, Education and Science and Health and Consumer Affairs.

19 Follow-up Reports III and IV, dated February 2014, on the implementation of the National Action Plan for Resolution 1325.

20 'Plan de Acción español de la Resolución 1325. Informe Seguimiento III y IV. Una valoración independiente', May 2014, drawn up by Coordinadora ONG para el Desarrollo España, CEIM (Centro de Estudios e Investigación Mujeres), WIDE España, WILPF España and CEIPAZ.

21 Annex 3 of the UN Women manual, 'Women and Peace and Security: Guidelines for National Implementation', October 2012.

22 There are various formulas: in the case of the US, the Women, Peace and Security Interagency Policy Committee, created and directed by the White House national security team to implement the NAP, is the body that coordinates interaction with civil society, charged with overseeing implementation of the Plan.

23 Belgium, Liberia and the Netherlands officially submit reports to civil society organisations. Other formulas include reports to parliament. In Austria, civil society organisations have the chance to comment in an annual report.



*Eight years after it was set up, the time has come (...) to contemplate drawing up a new National Action Plan.*

it has had up to now, helping to speed up the implementation of Resolution 1325.

## Conclusions

As we celebrate the 15th anniversary of the historic United Nations Resolution 1325 on women, peace and security, only the introduction of tangible measures, backed by adequate and enduring resources, can cause the situation of women and children to improve. Its participation in the Security Council in the 2015-16 biennium represents a unique opportunity for Spain to drive the gender equality agenda and contribute with its commitment to speeding up the rate of progress. Steering initiatives aimed at securing effective equality in those international arenas where she has a presence is essential if Spain is to be viewed as a country that is active and committed to the cause of equality between men and women.<sup>24</sup>

The stimulus that Spain wishes to give to the review of Resolution 1325, sponsoring a new resolution at the UNSC, should help to mobilise sufficient political will and financial

resources to guarantee action and to speed up the pace of change towards progress. The Spanish government's commitment should be reflected in the National Plan, with the drawing up of a new, more ambitious Plan, equipped with human resources and funding, incorporating impact-measurement mechanisms and accountability to civil society and with its active involvement in the implementation of the Plan. Public-private partnerships could provide a formula to complement the funding that this Plan needs. The review of Resolution 1325 needs to be comprehensively linked to the sustainable development agenda and the implementation review of the Beijing Platform for Action, Beijing +20, which aspires to achieving equality between men and women (a 50-50 planet) by 2030. Only a 50-50 planet will be capable of securing greater rates of prosperity, wellbeing, rights and liberties and peace and security. In a world as complex as ours, it would be a potent stabilising factor to add to those of economic competitiveness and fairness, demonstrating that gender equality constitutes a goal of the utmost importance in the 21st century.<sup>25</sup>

<sup>24</sup> María Solanas, (2014), op. cit.

<sup>25</sup> María Solanas (2015), 'Beijing+20: la igualdad de género ¿en 2030?', <http://www.blog.rielcano.org/beijing20-la-igualdad-de-genero-en-2030/>.

---

# Elecciones legislativas portuguesas 2015: expectativas frustradas y pactos postelectorales

*Antonio R. Rubio Plo*

*Las elecciones legislativas portuguesas del 4 de octubre de 2015 dieron la victoria a la coalición de centro-derecha del Partido Social Democrata y el Centro Democrático e Social (PSD/CDS), aunque sin mayoría absoluta. Sin embargo, la pretensión del líder socialista, António Costa, de ser primer ministro a través de pactos con las formaciones izquierdistas de la Coligação Democrática Unitária (CDU) y el Bloco de Esquerda (BE), ha alterado las coordenadas de la vida política portuguesa por primera vez en 40 años. Pese a todo, el presidente de la república, Aníbal Cavaco Silva, ha optado por encargar la formación de gobierno al actual primer ministro, Pedro Passos Coelho, líder de la coalición vencedora. Esto abre un escenario político en el que la estabilidad podría no estar garantizada, dado el rechazo frontal de la nueva “mayoría” de izquierda.*

## Resumen

El verdadero protagonista de este análisis no es el vencedor de las elecciones, Passos Coelho sino el líder del PS, António Costa, que quedó en segundo lugar. Por primera vez en la historia de la III República portuguesa cabe la formación de un gobierno apoyado por todas las formaciones de izquierda: Partido Socialista (PS), Coligação Democrática Unitária (CDU) y el Bloco de Esquerda (BE). Sería el resultado de una mayoría absoluta de escaños procedentes de los partidos opuestos a la política de austeridad del gobierno de centro-derecha. Esta iniciativa de Costa conlleva el riesgo de polarizar la vida política, y tampoco garantiza por completo la superación de las discrepancias previas entre los nuevos socios. En cualquier caso, estos hechos abren muchas incertidumbres en Portugal, en vísperas de las elecciones presidenciales de enero.

## Análisis

Las elecciones a la Asamblea de la República fueron ganadas por Portugal à Frente (PàF),

la coalición centro-derechista integrada por el Partido Social Democrata (PSD) y el Centro Democrático e Social (CDS), con 107 escaños (el 38,36% del sufragio). En segundo lugar se situó el Partido Socialista (PS), con 86 diputados (el 32,31%). A continuación, aparecieron las formaciones a la izquierda del socialismo, el Bloco de Esquerda (BE) con 19 escaños (el 10,19%) y la Coligação Democrática Unitária (CDU), que agrupa a comunistas y ecologistas, con un total de 17 diputados (el 8,25%).

La victoria del centro-derecha sorprendió, en cierto modo, al ser una creencia común que los ajustes presupuestarios duros suelen recibir en las urnas el rechazo de los electores, si bien éstos también han castigado al gobierno, no dándole los nueve diputados necesarios para tener la mayoría de 116 escaños en la Asamblea de la República. Si además las elecciones municipales y las europeas fueron ganadas por el PS, ¿por qué no habría de repetirse otro tanto en las legislativas? Muchos coincidirán en afirmar que el primer ministro Pedro Passos Coelho (PSD) no es hombre capaz de mover multitudes. Sin embargo, los resultados indican que debió haber convencido a un buen número de votantes. Pero también cabe valorar la elevada abstención, que superó el 43%, la mayor en 40 años de democracia portuguesa.

### Las buenas y frustradas expectativas del centro-derecha

El mayor acierto de Passos Coelho y de su socio Paulo Portas (CDS) fue no presentarse por separado a las elecciones, aunque tuvieran el propósito de suscribir pactos

postelectorales, tal y como hicieron en los comicios de 2002 y 2011. Sin embargo, de cara a las legislativas de 2015 esto podía suponer un riesgo al facilitar la dispersión del voto y la abstención. Además, ir por separado contribuía a alimentar las sospechas de discrepancias entre Passos y Portas, que ya se pusieron de manifiesto en el verano de 2013 cuando el segundo amagó con dimitir del puesto de ministro de Asuntos Exteriores. Finalmente, la crisis se cerró con una remodelación del gobierno y con el nombramiento de Portas como viceprimer ministro. Por otra parte, la puesta en marcha de la coalición PàF era la demostración de que el centro-derecha se presentaba unido frente a una izquierda moderada y otra radical que difícilmente podrían entenderse entre sí. Las encuestas de las últimas semanas daban, por lo demás, una ventaja de unos cinco puntos a los partidos gubernamentales (un 37%) frente a los socialistas, que se quedarían en un 32%-33%. Quizá esta tendencia se hubiera consolidado con el paso del tiempo, tal como demuestra el hecho de que de los cuatro diputados correspondientes a los votos de los residentes en el extranjero, tres fueron adjudicados al PSD/CDS y tan solo uno al PS.

La coalición PàF pretendió ser un proyecto movilizador para la aceleración del crecimiento económico que permitiera eliminar las medidas restrictivas de un modo gradual. Su experiencia de gobierno, con la mejora de expectativas de la situación económica, podía darle ventajas comparativas respecto a otros partidos. De ahí que Passos solicitara la mayoría absoluta en las urnas, estimulado por las buenas perspectivas de las encuestas. El primer ministro hacía una apelación a

la “lógica” porque sin mayoría holgada no podrían salir adelante unos presupuestos necesarios para la recuperación de la economía. Pese a todo, Passos, por lo general en un tono comedido y sereno, decía que votar a los socialistas era abrir el camino a un frente de izquierdas, resultado de la suma de escaños socialistas con los de la CDU y el BE. Insistía en rechazar un regreso al endeudamiento y al gasto excesivo del Estado, que pondría en peligro la recuperación del empleo. Una posibilidad que alejaría a Portugal de la senda europea, llevándolo hacia el populismo y arruinando las perspectivas de salida de la crisis. Sin embargo, el primer ministro dejaba caer, de vez en cuando, su disponibilidad a llegar a pactos poselectorales, aunque sin mencionar explícitamente al PS.

La imagen del líder del PSD fue a lo largo de la campaña la del “hombre tranquilo”, del economista gestor que ofrece al público los primeros frutos de su trabajo. No quería ser recordado como el político que tuvo que gestionar el rescate sino como el líder transformador de la economía portuguesa. Por contraste, el viceprimer ministro, Paulo Portas, asumió el papel de político fustigador y combativo, dispuesto a desenmascarar una supuesta deriva radical de los socialistas.

El programa de la coalición gobernante era muy preciso en cuanto a medidas económicas. Sus objetivos no pregonaban grandes proyectos políticos, sociales o culturales. Por el contrario, se centraban en el crecimiento y el empleo con rebaja del impuesto de sociedades, eliminación del impuesto en la compra de inmuebles,

concesión de ayudas a la exportación y continuidad de las políticas de reducción del presupuesto para alcanzar el equilibrio e incluso llegar al superávit entre 2017 y 2019. La coalición también pretendió librar la batalla en el terreno de lo social con promesas de aumentar el número de médicos de familia, fomentar medidas de protección de la natalidad y políticas de envejecimiento activo, y luchar contra la pobreza infantil y el fracaso escolar. Y entre esas medidas sociales habría algunas muy populares: la reposición paulatina de los recortes de los salarios de los funcionarios públicos, así como la supresión progresiva del impuesto extraordinario sobre pensiones que debería ser eliminado definitivamente en 2017. No prometían el fin de la austeridad sino una austeridad reducida, partiendo de las cifras prometedoras de la marcha de la economía, con previsiones de crecimiento del PIB de un 1,6% para 2015 y de un 2% para 2016.

Con todo, hay que reconocer que en la campaña del PSD/CDS había una cierta apelación al voto del miedo, con tal de evitar el retorno del PS, al que acusaban de ser responsable de no haber cumplido su promesa de crear 150.000 puestos de trabajo. Los electores no deberían facilitar la vuelta de los socialistas, dándoles mayoría absoluta o un número suficiente de escaños para pactar con la izquierda radical, porque podrían poner en peligro la recuperación económica. A este respecto, el ex ministro de Finanzas del PSD, Eduardo Catroga, no dudó en acusar al candidato socialista, António Costa, de haber faltado a la verdad al afirmar que fue el gobierno de Passos Coelho el que llamó a la

troika para el rescate de Portugal. En realidad, los responsables serían el primer ministro José Sócrates y el entonces ministro de Finanzas, Fernando de Teixeira dos Santos, que, por cierto, llegó a admitir públicamente en 2014 que había forzado la petición de rescate del país.

### **António Costa, un alcalde para primer ministro**

El político que despertó mayor interés durante la campaña electoral, y más todavía en las jornadas posteriores, fue el socialista António Costa. El secretario general del PS supo sacar ventaja de su popularidad como alcalde de Lisboa, entre 2007 y 2015, para intentar dar el salto a la jefatura del gobierno. Sobre este particular, existe un precedente en su propio partido, el de Jorge Sampaio, alcalde de la capital portuguesa entre 1989 y 1995, que llegó a ganar las elecciones a la presidencia de la república de 1996 y 2001.

Costa pretendía aparecer ante los electores como un hombre cercano a la gente, alguien de gran sensibilidad e interés por la cultura. ¿No había suprimido el gobierno de Passos el Ministerio de Cultura? Todo un contraste con el “economicismo” del PSD, al parecer únicamente preocupado por los ajustes presupuestarios. Passos Coelho, el frío gestor sin alma, y Costa, el político de la empatía, sin reparo alguno en decir que fueron los ajustes los que hicieron perder a Portugal su autoestima. El líder socialista insistía en que el gobierno de centro-derecha no tomaba en consideración las inquietudes de los portugueses en educación, sanidad y seguridad social. En cambio, António Costa, el

político que trasladó la sede del ayuntamiento lisboeta al histórico barrio de la Mouraria, decía apostar por convertirse en un primer ministro con un estilo de gobierno próximo al de un alcalde. Por tanto, se explica que el responsable del PS, encargado en su día de coordinar los fastos de la Expo 98 durante el gobierno de Antonio Guterres, se preocupara por rodearse de personalidades de la cultura en actos electorales y prometiera un “gobierno de cultura”, eso sí, con presupuesto.

El candidato socialista prometía una nueva etapa de estabilidad para Portugal, aunque precisaba de la mayoría absoluta, algo de lo que no ha gozado el PS desde la primera victoria de José Sócrates en 2005. Tras los años duros del gobierno PSD/CDS, considerados como un atraso económico y social, sería el turno de un gobierno ilusionante presidido por António Costa. Dicho gabinete pondría fin a la imposibilidad fatalista de cambio transmitida por la derecha. Sin embargo, el secretario general socialista no ignoraba la existencia de dos obstáculos en la captación del voto: la indecisión y la abstención. En consecuencia, se atrevió a escribir una carta abierta a los electores indecisos para que reflexionaran sobre la trascendencia de los comicios. Ni que decir tiene que les prometía una austeridad moderada, acompañada del saneamiento de las finanzas públicas, y todo ello completado con la promesa de un papel más activo de Portugal en Europa. En comparación con el estilo sobrio del programa de la coalición de centro-derecha, la oferta electoral de Costa rebosaba de proyectos a largo plazo con una apretada agenda para la próxima década.

Eran iniciativas ambiciosas y más allá de las fronteras portuguesas. Por ejemplo, una carta de derechos de la ciudadanía lusófona, un reforzamiento del atlantismo portugués sin perder de vista a Europa y la potenciación del espacio ibérico con especial hincapié en la cooperación transfronteriza. Ni aun así consiguió Costa la ansiada mayoría absoluta, algo que no solo frustraba sus aspiraciones de llegar a la jefatura del gobierno sino que además cuestionaba su presencia en la secretaría general del PS.

### Un giro a la izquierda en el PS

Hace poco más de un año, António Costa se convirtió en líder del socialismo luso, tras desplazar a António José Seguro. Este último había ganado las elecciones municipales y las europeas en 2013 y 2014, aunque Costa y sus partidarios no estaban convencidos de que pudiera ganar las legislativas por mayoría absoluta. Lo cierto es que Seguro no gozaba de las simpatías de los cuadros del partido que habían gobernado con José Sócrates, y sus triunfos electorales fueron presentados como insuficientes.

Por otro lado, la detención del ex primer ministro en noviembre de 2014 por su presunta vinculación en un caso de fraude fiscal, blanqueo de capitales y corrupción, no fue una buena noticia para un Costa recién llegado a la secretaría general. El líder del PS no renegó de Sócrates en sus horas más bajas, lo que podría justificarse por haber sido el número dos del ex secretario general. Nunca quiso proclamar que el socratismo era cosa del pasado y reafirmó su confianza en la inocencia de José Sócrates, lo que también

le restó simpatías entre los votantes, pues el recuerdo del ex primer ministro estará siempre unido al del Portugal de 2011, un país al borde de la bancarrota.

Pero por encima del caso Sócrates, António Costa no ocultó en ningún momento su intención de captar votos a la izquierda del PS, pese a no ignorar que los electores que asocian el socialismo portugués a una formación de centro-izquierda no estarían conformes en que sus votos contribuyeran a pactos con las formaciones izquierdistas de la CDU y el BE si el PS no alcanzaba la mayoría suficiente. Costa no desconocía el riesgo de dichos pactos, que sus adversarios mostrarían como ejemplo de la radicalización del socialismo. De ahí que clamara de continuo por la mayoría absoluta, lo que implicaba hacer una campaña de signo más o menos populista, en la que era frecuente minimizar la recuperación económica. ¿No cabría interpretar este enfoque populista, que tiene muchas graduaciones, como un rasgo de la crisis interna de la socialdemocracia en las últimas décadas? Se trata de una crisis caracterizada por la rivalidad entre los defensores de un socialismo moderado o de centro-izquierda, al que sus adversarios suelen acusar de cómplice del capitalismo salvaje, y los que aspiran a hacer del socialismo la “casa común de la izquierda”.

Sin embargo, hay que reconocer que António Costa no se dejó llevar por una retórica populista de grueso calibre. Tanto es así que en los últimos días de campaña su discurso pareció moderarse en busca del voto del elector de centro, muy desconfiado



*Se trata de una crisis caracterizada por la rivalidad entre los defensores de un socialismo moderado o de centro-izquierda.*

ante la posibilidad de que apoyar al PS pudiera suponer la llegada de un gobierno aliado con comunistas y bloquistas. Quizá Costa tratara de hacer olvidar sus anteriores simpatías públicas por Syriza, cuando venció en las elecciones griegas de enero. Fue algo sorprendente en un político de reconocidas credenciales europeístas, pues el actual líder del PS fue ministro de Justicia y de Interior durante las Presidencias portuguesas de la UE de 2000 y 2007. La razón explicable de aquella llamativa postura radicaba en que la rebeldía de Alexis Tsipras era presentada por la estrategia socialista como la antítesis de Pedro Passos Coelho, alumno aventajado en la política de reducción del déficit impuesta por Bruselas. Probablemente el rival de Costa, António José Seguro, no habría adoptado esa actitud, pues llegó incluso a suscribir algún acuerdo puntual con el gobierno del PSD/CDS como la reforma del IRC (impuesto de rendimiento de las personas colectivas).

Los hechos apuntan a que el actual líder socialista no debía de estar muy convencido de alcanzar la mayoría absoluta. En principio, quedar en segundo lugar equivalía a una derrota. Con todo, António Costa pronto se

encargó de demostrar que no tenía que ser así, aunque en la noche electoral anunciara que no iba a apoyar “mayorías negativas”. No pocos creyeron que esto significaba un reconocimiento de su derrota y su voluntad de dar paso, al menos con su abstención, a un gobierno minoritario de la coalición de centro-derecha. ¿No habían hecho otro tanto el PSD y el CDS cuando Sócrates no alcanzó la mayoría absoluta en 2009? Es lo que también se figuraba la Comisión Europea, al mostrar su satisfacción por la victoria de Passos Coelho, pues confirmaba “la voluntad de la mayoría del pueblo portugués de proseguir el camino de las reformas”.

No obstante, en el transcurso de la semana posterior a las elecciones, y pese a que Costa se reunió, primero, con representantes de la coalición gubernamental, el líder socialista fue destapando lentamente sus cartas para anunciar que alcanzaría un pacto con los partidos de izquierda para llegar a la jefatura del gobierno. La derrota llevaba camino de transformarse en una victoria. ¿Dónde quedaba aquello de la “mayoría negativa”? Para Costa, la expresión sólo podía significar no una mera conjunción de votos para

apartar del poder a la lista más votada sino el hecho de que el pacto tendría muchas cosas positivas que ofrecer a una mayoría absoluta de portugueses que, con sus votos al PS, CDU y BE, habían mostrado su rechazo a un gobierno de austeridad férrea.

### Las ilusiones y la estrategia de António Costa

Pese a las protestas de los partidos de la coalición de gobierno y de los medios de comunicación vinculados a ellos, en el sentido de que se trataba de un “golpe de Estado” y de que el PS, el partido más europeísta de Portugal, iba a aliarse con la izquierda radical, António Costa siguió adelante. E incluso expresó públicamente su convencimiento de que el presidente Cavaco Silva le encargaría la formación del gobierno al contar con los apoyos de una mayoría de izquierdas. El líder socialista hizo oídos sordos a las críticas de quienes le acusaban de apartarse de la tradición socialdemócrata de un partido que, hace 40 años, en plena efervescencia de la Revolución de los Claveles, se caracterizó por plantar cara a los comunistas. Pero António Costa no es el Mário Soares de 1975, ni ve a otro Álvaro Cunhal en el líder comunista, Jerónimo de Sousa. ¿Y qué decir de los dirigentes bloquistas como Catarina Martins? ¿Acaso no representan a medio millón de portugueses? Lo cierto es que Costa ha intentado tranquilizar a todos, desde militantes de su partido a las altas instancias de Bruselas, en el sentido de que hace tiempo que se produjo la caída del muro de Berlín. No hay peligro de que lleguen los rojos. Se harán acuerdos muy puntuales, que cuestionarán algunas medidas de austeridad

del gobierno de Passos y esto permitirá aprobar los presupuestos. Los años duros de la austeridad se habrían acabado. Así lo habría pedido una mayoría absoluta de votantes de la izquierda. Los pactos representarán incluso una gran oportunidad para “moderar” a quienes discrepaban abiertamente del sistema. Y puestos a soñar lo que en política hace poco parecía imposible: ¿por qué no pensar en pactos para los cuatro años de legislatura? De hecho, Costa parece difundir la sensación de que no pasaría nada con un gobierno de izquierdas, pues la troika y las agencias de calificación ya se encargarían de poner las cosas en su sitio. Esta es una de las ventajas de haber cedido a Europa parcelas de soberanía en el ámbito económico y financiero. Por si fuera poco, el dirigente socialista puede esgrimir el precedente de Syriza, que aceptó las duras condiciones del tercer rescate en julio, y que ganó las elecciones en septiembre. Por tanto, sería arriesgado sostener, como han hecho algunos analistas, que el PS se fracturará y que los diputados securistas no secundarán a Costa. Es más previsible que éstos últimos estén a la espera de los acontecimientos y aguarden con paciencia un eventual fracaso del líder socialista, aunque sea a medio plazo, pues un cisma no beneficiaría al partido en las próximas convocatorias electorales.

Ni que decir tiene que el encargo de formar gobierno del presidente Cavaco Silva a Passos Coelho, en la noche del 22 de octubre, con la finalidad de garantizar la “estabilidad política”, ha provocado virulentas críticas de Costa y sus nuevos socios. No habrá dicha estabilidad, pues los 122 diputados de la



*El futuro presidente está llamado a ser el árbitro de la situación y podría terminar utilizando su prerrogativa de disolver el parlamento y convocar elecciones anticipadas para clarificar un escenario político que puede tornarse inestable.*

“mayoría” parlamentaria en ciernes harían caer al gobierno con una moción de censura. De hecho, han dado muestras de su poder al elegir como presidente de la Asamblea de la República a Eduardo Ferro, del ala izquierdista del PS. A Costa tampoco le ha convencido el argumento de Cavaco Silva de que el jefe del Estado debe confiar la formación del gobierno al partido más votado en las elecciones, conforme al art. 187 de la Constitución, y menos todavía que el presidente parezca poner en duda las credenciales europeístas del PS por aliarse con la izquierda radical, a la que nadie debería discriminar en un sistema democrático. Tampoco le seduce el llamamiento del jefe del Estado a la unión de todas las fuerzas políticas europeístas para formar una nueva mayoría. Seguramente piensa que el PS solo tendría en ella un papel subordinado.

Al secretario general del PS se le consideró el gran derrotado de la noche electoral. Entonces parecía tener únicamente la alternativa de apoyar un gobierno minoritario del PSD/CDS, y acto seguido poner fin a su carrera dejando el liderazgo del partido. Sin

embargo, cuando en aquella jornada Costa anunció que no pensaba dimitir, cabe pensar que tenía en mente otros planes que suponían no solo la conservación de la secretaría sino la conquista de la jefatura del gobierno. La búsqueda de una nueva “mayoría” le daba esa oportunidad, y la negativa de Cavaco Silva a nombrarle primer ministro ha servido para reafirmarle en su proyecto. Por un lado, consigue aglutinar a los socialistas en torno a su persona, poniendo en sordina las tensiones internas, y por otro se ve encumbrado en la jefatura del gobierno tras la previsible caída del gobierno de Passos. ¿No dijo el propio presidente en su intervención que la responsabilidad corresponde ahora a los diputados? En otras circunstancias, el jefe del Estado habría podido convocar nuevas elecciones, pero no puede hacerlo en el último semestre de su mandato, como es el caso actual, ni tampoco han pasado los seis meses desde la elección del parlamento (art. 172 de la Constitución). En consecuencia, Cavaco Silva no tendría más remedio que designar a Costa por el mero hecho de contar con una mayoría absoluta que le respalda.

---

## Conclusiones

Dada su supuesta capacidad de anticipar escenarios futuros, António Costa también debería tener en cuenta que el centro-derecha, vencedor nominal de las elecciones de 2015, nunca le perdonará su actitud. Con independencia de que Bruselas no se inquietara demasiado con la aparición de un ejecutivo de izquierdas, siempre y cuando modere su discurso, los electores portugueses tienen una nueva cita en las urnas con las elecciones presidenciales de enero. El favorito es el candidato del centro-derecha y antiguo líder del PSD, Marcelo Rebelo de Sousa, un intelectual popular por sus apariciones en televisión. El futuro presidente está llamado a ser el árbitro de la situación y, muy probablemente, podría terminando utilizando su prerrogativa de disolver el parlamento y convocar elecciones anticipadas para clarificar un escenario político que puede tornarse inestable. ¿No disolvió el presidente socialista Jorge Sampaio la Asamblea de la República

en 2005 aunque el PSD y el CDS contaban con mayoría absoluta? Pero antes de que esto suceda, Costa y sus aliados de la izquierda necesitarán de un candidato común para forzar a Rebelo de Sousa a una segunda vuelta. Una victoria del candidato izquierdista podría alejar el fantasma de unas posibles elecciones anticipadas.

Sin embargo, Costa ha asumido un riesgo de envergadura para su futuro político: al pretender formar un gobierno con el apoyo de la CDU y del BE, y quizá patrocinar un candidato común para la presidencia, aunque fuera en la segunda vuelta, esto servirá para que una gran parte de la opinión pública, alentada además por sus adversarios políticos, le considere como un político radical y alejado de la socialdemocracia. ¿Le servirá su estrategia para obtener mejores resultados en las urnas que en las elecciones del 4 de octubre?.

# Brazil: playing with fire

*Alicia García-Herrero*

*Rattled by political turmoil and in the midst of severe stagflation, Brazil is really 'playing with fire'. Urgent measures are needed to reduce the fiscal deficit along with key structural reforms to reduce the size of the government.*

## Summary

Brazil is no longer a star performer in the emerging world, in which the economy is slowing down and falling into an abyss. Rising inflation and weak GDP growth have placed Brazil in a dilemma regarding monetary policy, while the large fiscal deficit prevents the government from using any fiscal stimulus. External shocks from the commodities market, China and the Fed have together stalled Brazil's economic growth engine. Brazil is experiencing the consequences of a lack of reform during its golden age. The Dutch disease, poor infrastructure, low quality education and inefficient pension system are all obstacles to restart the economic engine. A shaky political situation, emanating from corruption scandals and political ties in state-owned enterprises (SOEs), has delayed the action needed for economic recovery. The options confronting Brazil are limited and short-term pain in recession is unavoidable for

a better long-term future. Inflation has to be controlled at all costs and structural reforms are needed to rebuild local and international investor confidence.

## Analysis

During the last few years Brazil has been perceived as a star on the wane but very few imagined the situation could worsen to the point we are at today. Over and above the treble external shock that has hit several emerging economies (a sharp fall in commodity prices, a slowdown in China and monetary policy normalisation by the Fed), there are a number of structural issues that place Brazil in an especially difficult position.

First, after a successful macroeconomic stabilisation in the second half of the 1990s, Brazil is back to square one, with a mismanaged macroeconomic environment. The key futures are stagflation and a twin deficit (fiscal and external). Secondly, Brazil's structural problems are acute and difficult to solve. Starting with the most recent, de-industrialisation stemming from the Dutch disease generated by the commodity boom, there are also even more deeply-rooted problems such as poor educational levels, a lack of infrastructure and a bloated

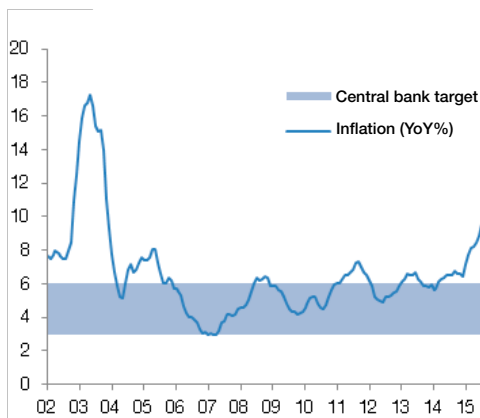
government structure. As if this were not enough, the government is also facing a multibillion corruption scandal and the President's likely impeachment.

This paper dissects all of these issues, painting a gloomy picture of Brazil's economic outlook, in three main blocks: (1) the country's poor macro picture; (2) its structural weaknesses; and (3) its political situation with particular reference to the large-scale corruption scandal. Finally, it offers some potential solutions to Brazil's current woes.

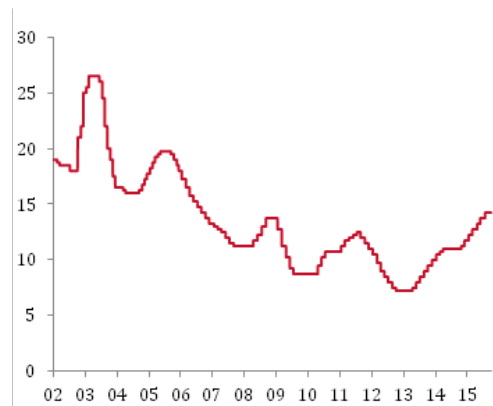
### (1) A very weak macro picture: rising inflation

Brazil is currently under a very difficult situation of stagflation, with inflation standing at 9.53% yoy in August 2015. While most countries are enjoying the ride on falling energy prices, the normalisation of regulated prices in Brazil has raised inflation way beyond the 3%-6% target. The central bank has therefore been forced to raise interest rates to 14.25% despite the economic recession.

**Figures 1 & 2. Brazil: inflation, 2002-15. Brazil: SELIC (Sistema Especial de Liquidação e Custódia) target rate, 2002-15 (%)**



Source: Bloomberg, Natixis



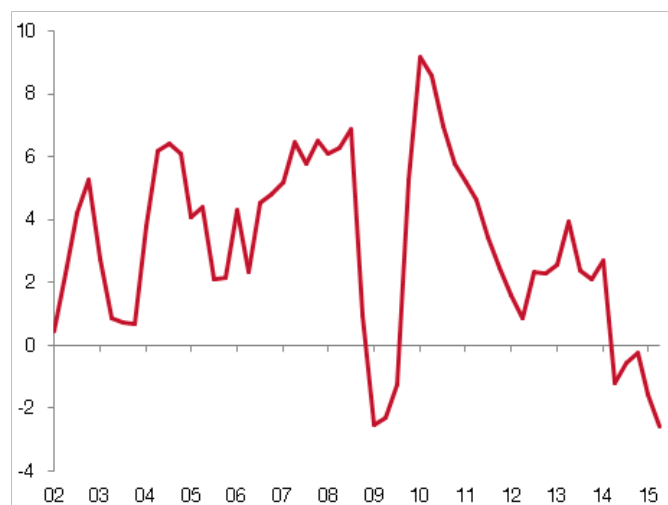
Source: Bloomberg, Natixis

### In recession since 2014

Since its peak growth in 2010, the Brazilian economy has done nothing but decelerate, entering negative territory in 2014. Growth

was -2.6% yoy in the second quarter of 2015, while there are no signs of improvement.

Figure 3. Brazil: Real GDP growth 2002-15 (yoy, %)



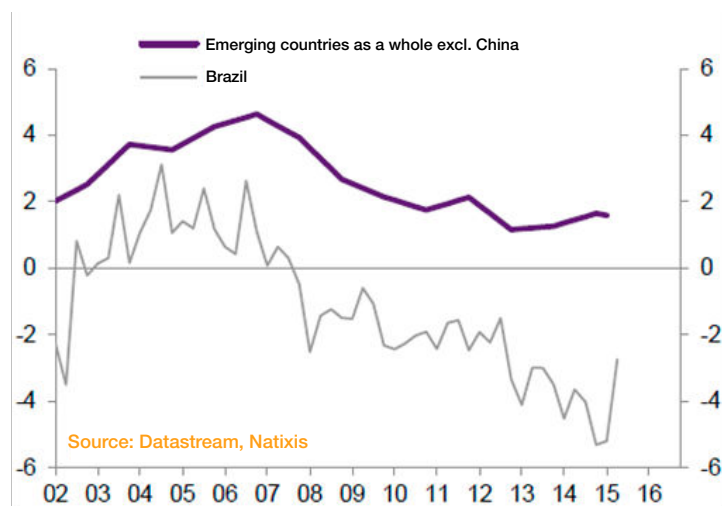
Source: Bloomberg, Natixis

#### Large current account deficit

Brazil has moved from a current account surplus up to 2007 to a growing deficit. The current account deficit is now at -2.3%, compared with an average surplus in the

emerging world of 1.8%. Brazil's recent improvement in its current account deficit is a result of currency depreciation but also of the reduction in imports following the recession.

Figure 4. Brazil and emerging countries as a whole (excluding China): current account balance, 2002-15 (as a % of nominal GDP)



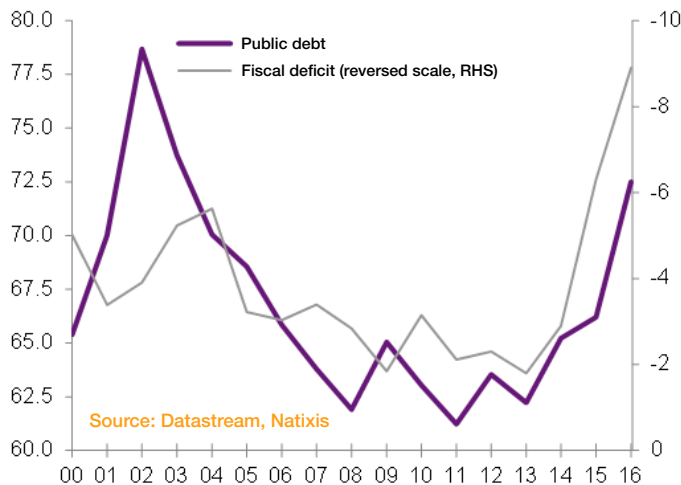
Source: Datastream, Natixis

### High fiscal deficit

The fiscal deficit has deteriorated very rapidly, to 9% of the GDP, and pushed public debt further up, to as much as 10% of GDP, in only five years: from 62.5% in 2011 to 72.6% in 2015. One of the key reasons for Brazil's growing budget deficit and sovereign debt level is its over-generous pension system. Failure to avert the fiscal deficit

through pension reforms has implied a lower productivity, as people are discouraged from joining the work force, and potentially higher taxes in order to compensate the deficit. More importantly, this poses the risk of defaults in sovereign and corporate debt, which could lead to further downgrading and higher borrowing costs.

Figure 5. Brazil: Public debt and fiscal deficit, 2000-16 (% of GDP)



### The triple whammy from abroad

Falling commodity prices, a slower demand from China and the potential Fed rate-hike together have played a key part in determining Brazil's economic scenario.

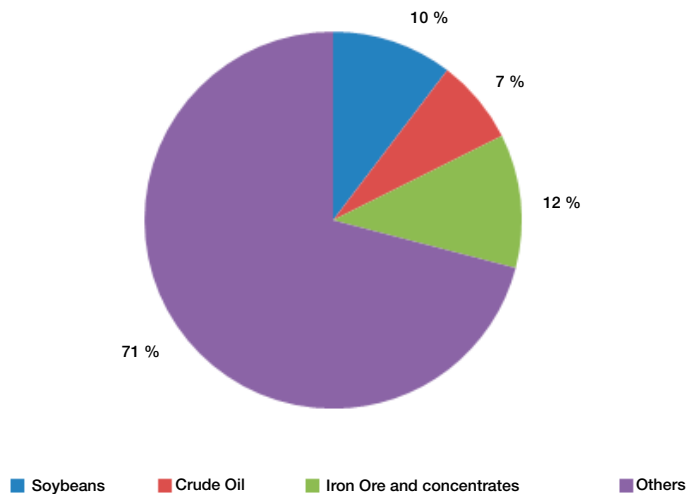
#### (a) Commodities

Brazil's economic growth is highly dependent on commodities. Soybeans, crude oil and iron ore are the key pillars of Brazilian trade,

accounting for one third of its total exports.

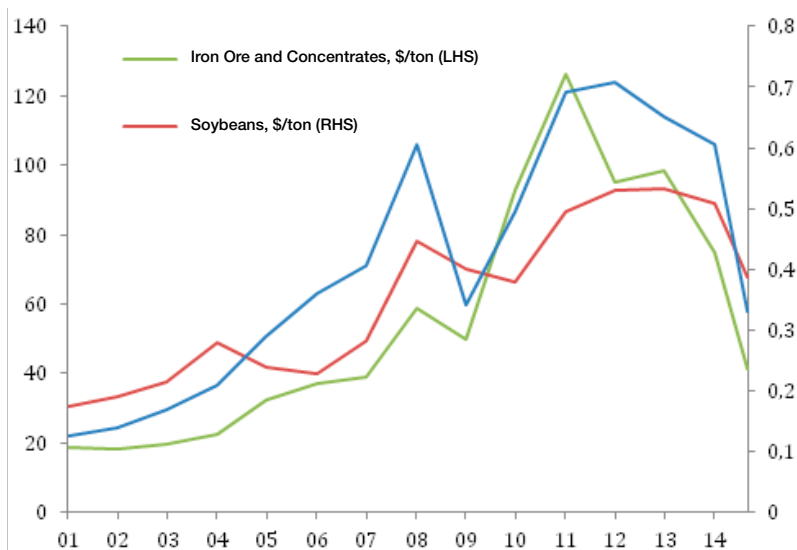
The fall in exports is particularly noticeable in 2015, with the price of iron ore, Brazil's largest export, dropping from US\$74/ton to US\$42/ton, compared with a peak of US\$126/ton in 2011.

Figure 6. Brazil: exports by product, 2014 (%)



Source: Bloomberg, Natixis.

Figure 7. Brazil: main exports per unit price, 2001-15



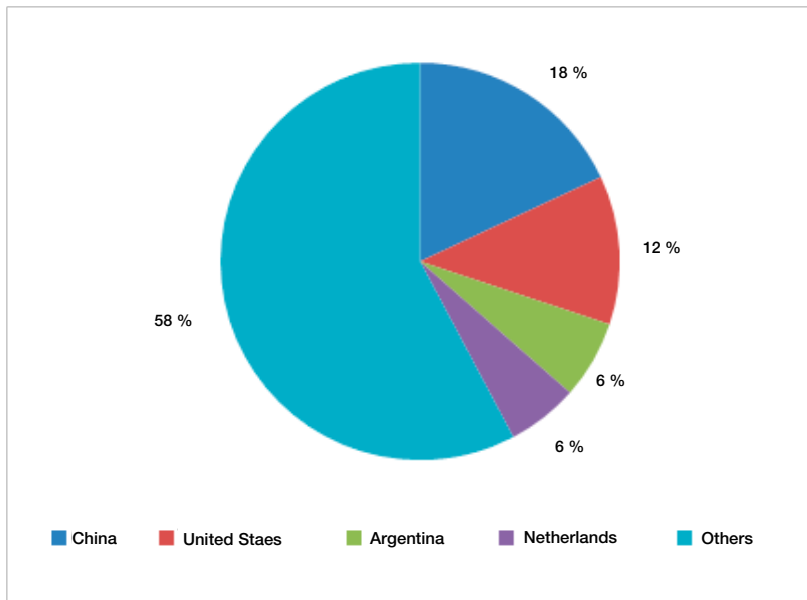
Source: Bloomberg, Natixis.

**(b) China**

Brazil has enjoyed a honeymoon in export growth since the commodity boom and the strong growth in China since 2001. China is Brazil's largest export market, accounting for 18% in 2014. Annual trade with China surged

from US\$1.9 billion in 2001 to US\$40.6 billion in 2014, a 21-fold increase. With the slowdown in China, Brazil's exports there have failed to maintain their growth momentum, with a 13% decline in 2014 and an even greater drop in 2015.

**Figure 8. Brazil: exports by country, 2014 (%)**



Source: Bloomberg, Natixis.

**(c) The Fed**

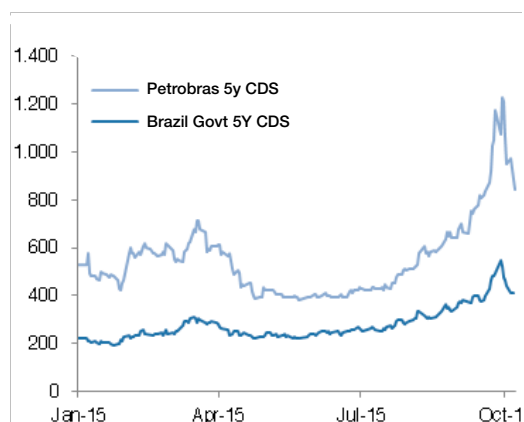
The most direct impact of the Fed rate hike to Brazil is the depreciation of the real against the dollar. A weaker real also implies that Brazilian companies would have to pay more for dollar-denominated debt. For example, Petrobras had a debt of US\$111 billion in foreign currencies, accounting for 83% of the total by June 2015.

Investors have priced the default risk higher. For instance, the spread of Petrobras five-year Credit Default Swaps (CDS) reached as high as 1225 bps at the end of September. The good news is that the delay in the Fed's rate hike has given emerging currencies some breathing space, which is also reflected in the CDS market.

Figures 9 & 10. Brazil: USDBRL. Brazil: CDS of Government and Petrobras



Source: Bloomberg, Natixis.



Source: Bloomberg, Natixis.

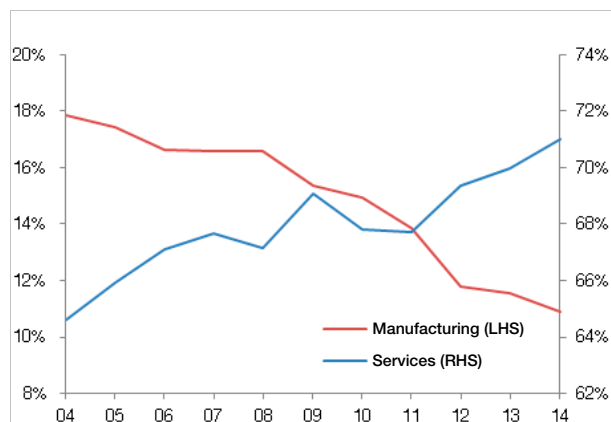
## (2) The boom years have not been used to support reform: Dutch disease and ensuing de-industrialisation

Dutch disease is no stranger to Latin American economies given their commodity dependence. The strong rise in primary sector revenues tends to lead to a loss of competitiveness in the manufacturing sector as prices creep up generally. The fast-growing Chinese economy has given Brazil access to a large market for commodities exports, but the

flip side of the coin is the de-industrialisation resulting from competition from China.

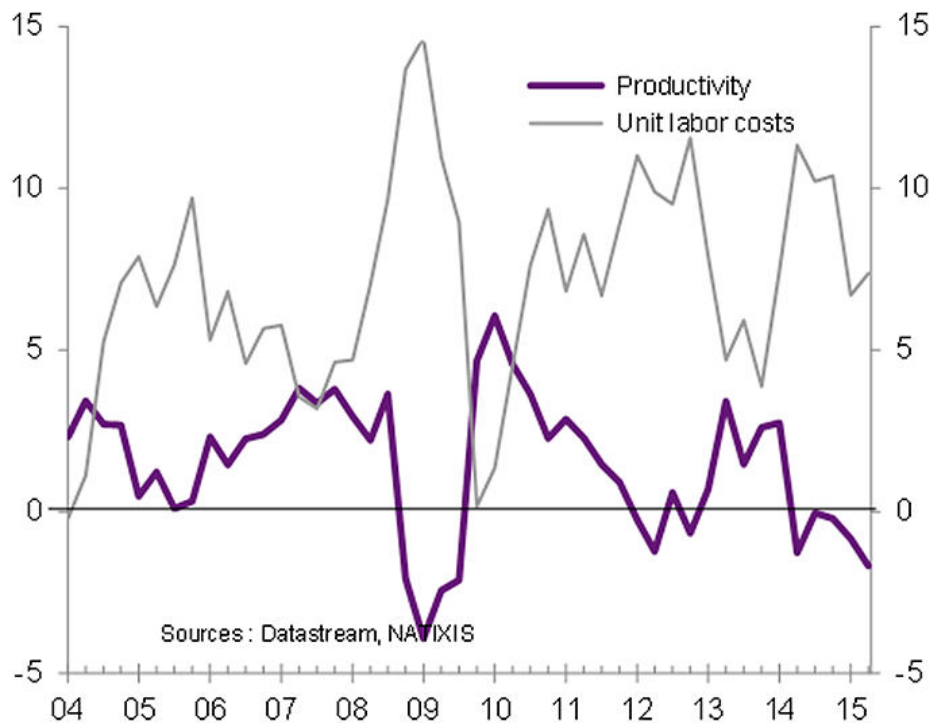
In Brazil the share of manufacturing in its GDP has declined from 18% in 2004 to 11%. In the labour market, employment has also switched from the manufacturing sector to services. Meanwhile, falling productivity combined with more than doubled unit labour costs from 2001 to 2011 have put Brazil's competitiveness at risk.

Figure 11. Brazil's GDP share in manufacturing and services, 2004-14 (%)



Source: Bloomberg, Natixis.

Figure 12. Brazil: productivity and unit labour costs, 2004-15 (yoy, %)



### Infrastructure lagging behind

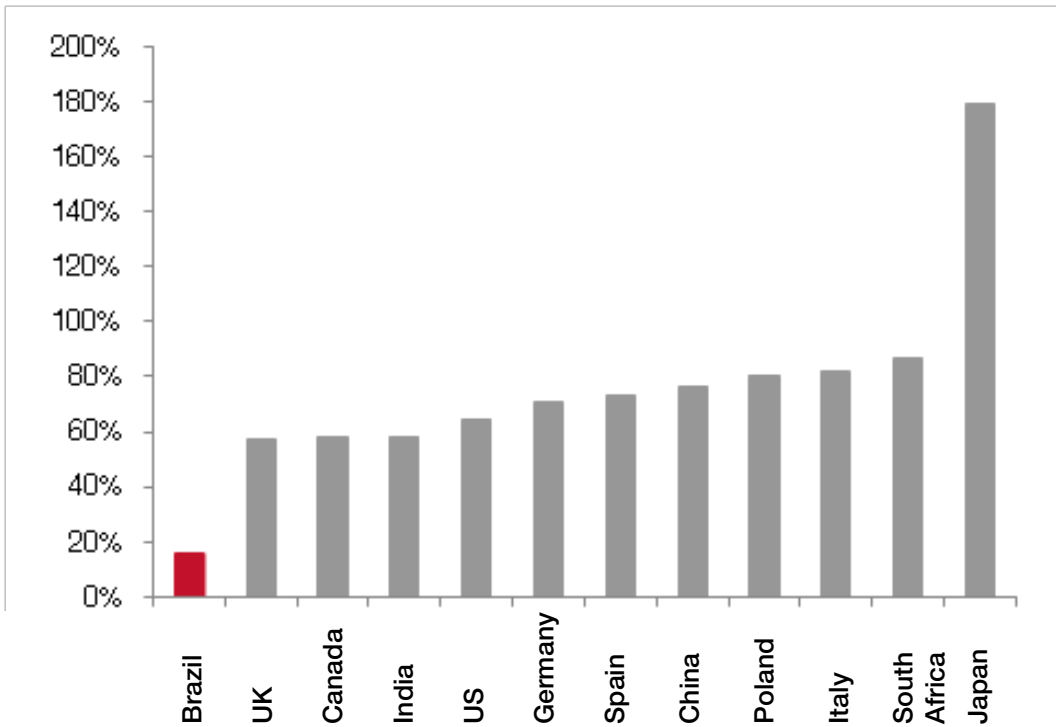
Having a massive landlocked area with poor infrastructure is one of Brazil's key bottlenecks for economic development. The natural geographical barrier and government

bureaucracy have made it difficult for Brazil's exporters to transport materials and goods from central Brazil to ports in coastal areas. In fact, Brazil's infrastructure investment stock accounts for only 16% of its GDP, which

is significantly lower than for the rest of the BRICS including India (58%). China and South Africa stand far above, at 86% and 87%, respectively. When focusing on the quality of infrastructure, the situation is no better. In fact, Brazil scores 3.92 in the 2015-16 Global

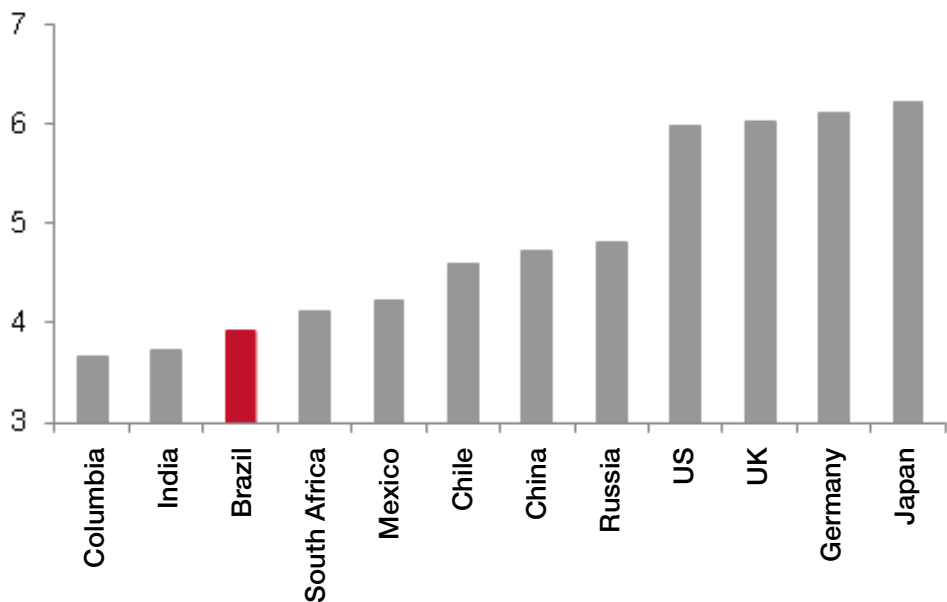
Competitiveness Report, lagging behind most of its peer BRICS and other South American countries. All in all, there is an urgent need to improve infrastructure to reduce time costs and risks.

**Figure 13. Infrastructure stock by country (% GDP)**



Source: Mckinsey, Natixis

Figure 14. Quality of infrastructure (1 = least developed, 7 = most developed)



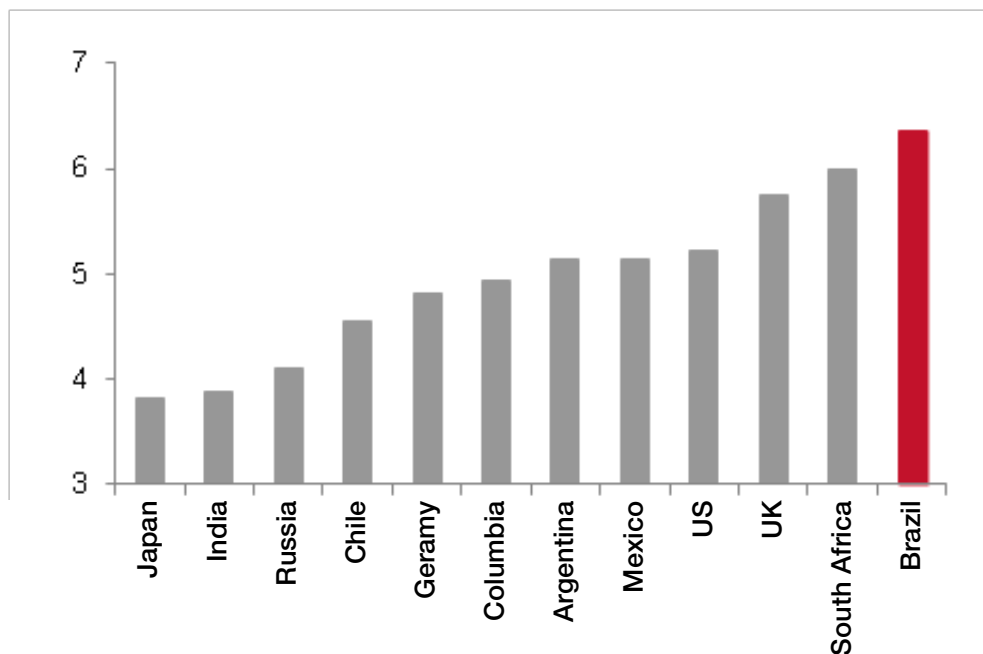
Source: World Economic Forum Natixis

### Low-quality education

Brazil has increased its investment in education over the past decade and it is now one of the top spenders on education in terms of GDP. However, the increase in spending has not yet given Brazil a significant advantage, both quantitative and qualitative.

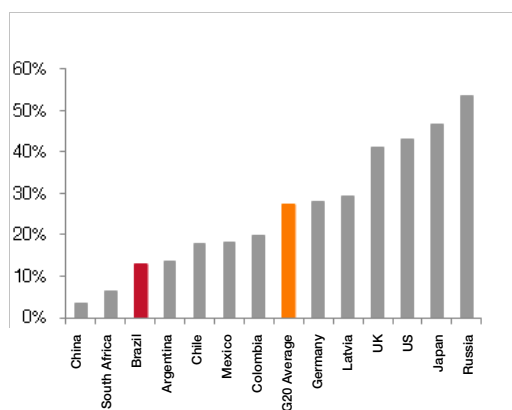
First, the share of the population who attain tertiary education remains low, at 13%, compared with the G20 average of 27%. Secondly, the quality of education ranks very low even when compared with other emerging economies. Effective education is crucial for Brazil to improve its economic prospects.

Figure 15. Brazil: government spending on education (% GDP)

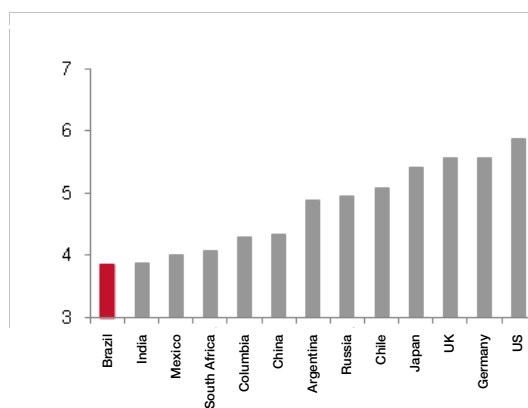


Source: UNISCO, Natixis

Figures 16 &amp; 17. Proportion of the population who have attained tertiary education (%); quality of tertiary education (1 = least developed, 7 = most developed)



Source: CECD, Natixis



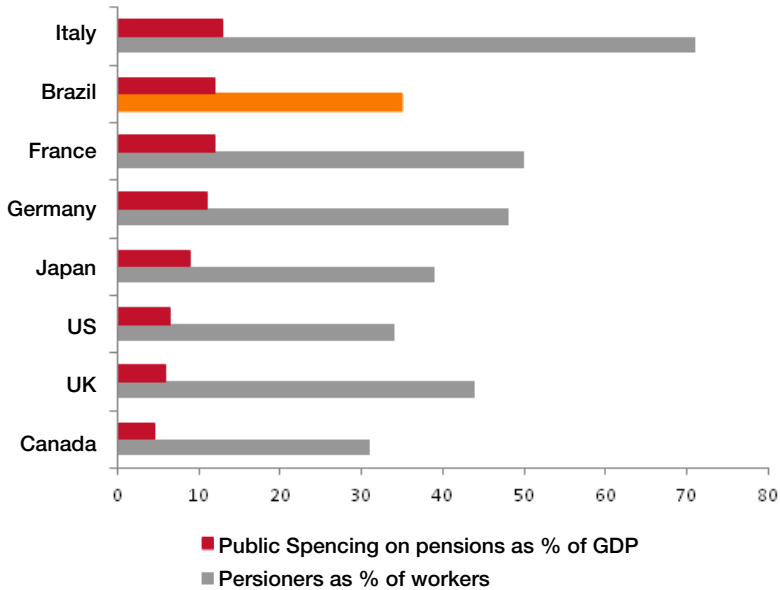
Source: World Economic Forum, Natixis

### Too much spending on pensions

Brazil has a large public sector in which salaries and pensions make up the bulk of government spending. In terms of its pension system, Brazil is one of the most generous spenders on social security among the major

economies, despite having a much younger population and a lower income per capita than others. The pension deficit is growing rapidly and the federal government has ruled out any expectation of a bailout, which could turn into a series of potential municipal debt crises.

**Figure 18. Major economies: public spending on pensions (%)**



2010 or latest available.

Source: The Economist, Natixis

At such a difficult political juncture, a US\$17 billion austerity package has recently frozen salaries, eliminated 10 out of 39 Ministries, cut 1,000 jobs and reduced social benefits. This has of course heightened opposition to the current government, forcing Rousseff to appoint seven PMDB members as Ministers in a government reshuffle in order to avoid impeachment. The problem is that Rousseff will find it very hard to keep government strategy under control. In fact, the Lower House has again approved bills to increase

retirement benefits, resulting in higher government expenditure.

To make things worse, Brazil's top electoral court agreed to investigate Rousseff on allegations of illegal funding of her most recent re-election campaign. The country's audit court also recommended Congress to reject the new fiscal bill, which could trigger an impeachment process, the first in Brazilian political history.

### What next for Brazil?

To solve the problems generated by internal and external pressure, Brazil must control its fiscal deficit and inflation in the short term, undertake structural reforms in the economy and regain its regional influence.

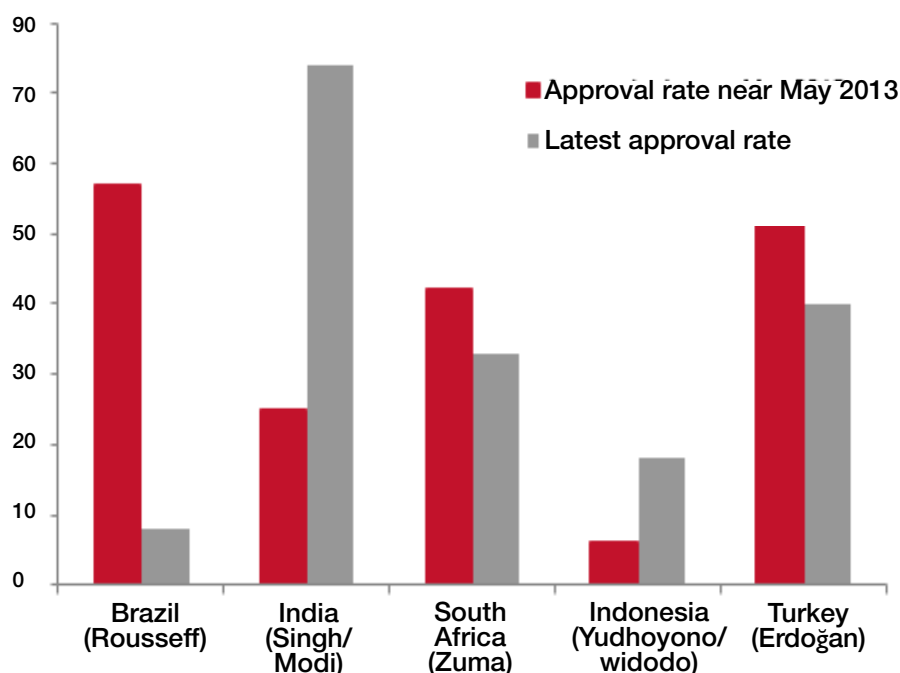
First, its fiscal condition needs to be improved to prevent further sovereign credit-rating downgrades. A further increase in borrowing costs from downgrading would be detrimental

to Brazilian corporations. Monetary policy tools should be used to bring down inflation, even at the cost of an even greater recession in the short term.

### Poor corporate governance in state-owned enterprises (SOEs)

Not only large state-owned companies have clear governance issues, Petrobras and the Brazilian Development Bank (BNDES) being

Figure 19. Brazil: rating approval of leaders



Source: Localpolls, Natixis

good examples, but the increasing share of credit that the state controls is also worrying. Petrobras, Brazil's largest company, accounting for more than 10% of the

country's investment, is currently at the centre of governance scandals. Prosecutors are investigating an alleged kickback scheme of senior Petrobras executives and other

large construction companies as well as the country's ruling party. The state-owned development bank BNDES is Petrobras's major shareholder, owning a quarter of the oil giant. Critics argue that the BNDES's loans mainly go to large corporations, which raises the question of possible political ties. On the other hand, BNDES's funding is attractive to businesses because it lends below the market rate, basically subsidising credit to large corporations. All in all, the ongoing corruption scandal is the combination of political ties and the lack of transparency in both government and state-owned enterprises. However, no action was taken during the good old days of the commodities boom to reform, leading to the current governance crisis.

### (3) Shaky political situation

Since her re-election, Brazil's President Dilma Rousseff has been struggling with a loss of public support and the inability to get reforms through Congress. Political instability is paralysing the Brazilian economy.

### Corruption scandal

The economic malaise has been deepened by the Petrobras scandal, known as 'Operation Carwash' as a petrol station was believed to be used as the location for the company's money laundering. The Senate and Lower House Presidents are both under investigation in an alleged kickback scheme that funnelled money from the state-run Petrobras in order to secure lucrative infrastructure and procurement contracts. The widespread discontent with the impunity and corruption of government officials is feeding protest and undermining the support for the Rousseff government.

### Low approval rate

Rousseff has seen her approval ratings hitting 8% in opinion polls, the lowest for any administration since 1990. Protests have drawn hundreds of thousands to the streets, complaining of high inflation, the worsening economy and corruption scandals.

### Government reshuffle

Rousseff has brought Joaquim Levy back to the government as Finance Minister due to his well-known ability to cut public spending. Although the government had planned to revive the economy through fiscal reform, political turbulence has been an obstacle and raised concerns about the government's ability to implement it.

The corruption scandal has led to cracks appearing in Rousseff's coalition, in which the Brazilian Democratic Movement Party (PMDB) is the key supporter of the ruling Workers' Party (PT). Eduardo Cunha, President of the Lower House of Congress and a member of the PMDB, publicly opposed Rousseff by blocking austerity bills and promoting expenditure bills. However, he is currently also alleged to have offshore bank accounts.

At such a difficult political juncture, a US\$17 billion austerity package has recently frozen salaries, eliminated 10 out of 39 Ministries, cut 1,000 jobs and reduced social benefits. This has of course heightened opposition to the current government, forcing Rousseff to appoint seven PMDB members as Ministers in a government reshuffle in order to avoid impeachment. The problem is that Rousseff will find it very hard to keep government strategy under control. In fact, the Lower House has again approved bills to increase retirement benefits, resulting in higher government expenditure.

To make things worse, Brazil's top electoral court agreed to investigate Rousseff on allegations of illegal funding of her most recent re-election campaign. The country's audit court also recommended Congress to reject the new fiscal bill, which could trigger an impeachment process, the first in Brazilian political history.

### What next for Brazil?

To solve the problems generated by internal and external pressure, Brazil must control its fiscal deficit and inflation in the short term, undertake structural reforms in the economy and regain its regional influence.

First, its fiscal condition needs to be improved to prevent further sovereign credit-rating downgrades. A further increase in borrowing costs from downgrading would be detrimental to Brazilian corporations. Monetary policy tools should be used to bring down inflation, even at the cost of an even greater recession in the short term.

Secondly, an unremitting effort to push through structural reforms is necessary to bring the economy back on track. The role of SOEs in the economy should be reduced to increase transparency. The pension system, which is a huge burden for the government, should be reformed. Privatisation of SOEs and state-owned banks is essential, but it is also essential to improve the rules of the game to ensure an equal footing between the public and private sectors and local and foreign investors. Attracting foreign capital to upgrade infrastructures is also vital, as is the reform of the educational system.

Finally, Brazil needs to find a new leading role in the region. With the Pacific Alliance (between

Mexico, Peru, Colombia and Chile), Brazil is becoming isolated from the best-performing area of Latin America. An association agreement with the Pacific Alliance is long overdue.

### Conclusion

Over and above the very weak economic situation, it is political instability that is paralysing the Brazilian economy. While the boom years have not been used to support reform, Brazil is currently experiencing resistance to economic reform, especially as regards its austerity measures and the political ties in SOEs. The fact that Brazil's credit rating has recently been trimmed to junk grade is a very clear warning that Brazil needs urgent fiscal and public sector reform. It is clear that President Rousseff is moving towards tightening policies. However, the road to reform is not easy in the current political climate.

The question of whether Rousseff's impeachment might result in a better outcome for Brazil remains doubtful. All things considered, it can be expected that Brazil will remain subject to economic and political turmoil for quite some time. No matter who is in charge of Latin America's largest economy, the immediate stabilisation of the fiscal deficit as well as structural reforms are needed to bring the country back on track. As for reform, there are three key issues: (1) reducing the size of the state and enhancing its efficiency, both in terms of the large welfare state and the size and functioning of state-owned financial and non-financial institutions; (2) improving infrastructures; and (3) improving education, with items (2) and (3) requiring both quantitative and qualitative overhauling.

# México y la buena salud del español

*Ángel Badillo*

*Uno de cada cuatro hablantes nativos de español en el mundo es mexicano. Basta ese dato para comprender la importancia estratégica de la alianza que España y México están trazando en los últimos años en la proyección internacional del español, y que hace unos días alcanzó una nueva meta.*

El español carecía hasta hoy de un sistema de evaluación sencillo, barato, fiable y que usando las tecnologías de la información permitiera una obtención rápida de resultados, un equivalente al TOEFL-IBT del Education Testing Service (ETS), que realiza exámenes electrónicos desde hace una década. La firma del acuerdo entre el Instituto Cervantes, la Universidad Nacional Autónoma de México (UNAM) y la Universidad de Salamanca para la definitiva puesta en marcha del Servicio Internacional de Evaluación de la Lengua Española (SIELE) durante la reciente visita de Felipe VI a México supone un avance histórico en la evaluación y la certificación del aprendizaje del español en el mundo. El nuevo examen se realizará totalmente en línea y consta de cuatro pruebas, dos de ellas de calificación inmediata (comprensión lectora y comprensión auditiva) y dos evaluadas por expertos (expresión e interacción escritas y expresión e interacción orales), cuyos

resultados estarán disponibles tres semanas después del examen y tendrán dos años de validez.

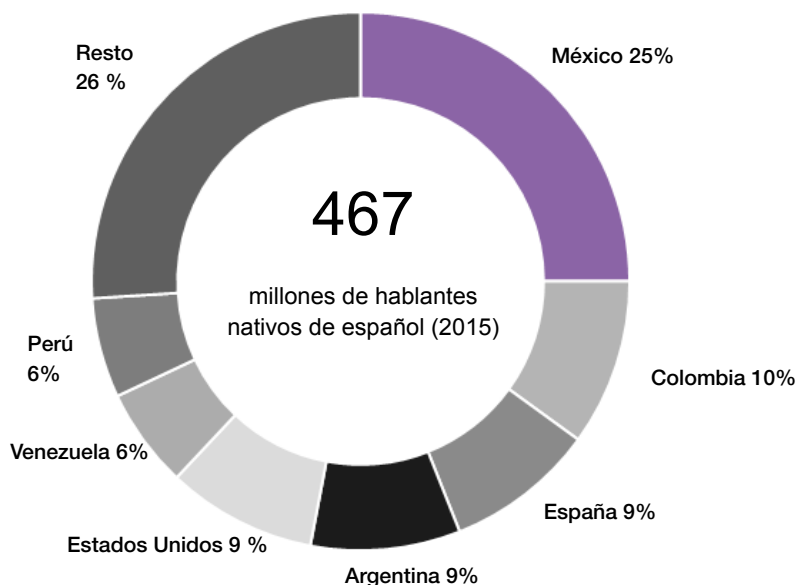
Las previsiones del Cervantes hablan de un mínimo inicial de 300.000 inscritos, que podrían alcanzar los 750.000 en cinco años, con Brasil (120 centros de examen), EEUU (100) y China (60) como los países con mayor número de centros para la realización del SIELE. Es mucho lo que queda por recorrer si comparamos esas cifras con los 4 millones de estudiantes que realizan anualmente los exámenes de Cambridge English, los 2.800 centros de Cambridge en 130 países o los 4.500 de TOEFL en 165 países. Pero el camino es el adecuado, particularmente por la elección de dos compañeros de viaje –la Universidad de Salamanca y la UNAM– que, con la futura incorporación de otras instituciones iberoamericanas, garantizan no sólo la calidad de la certificación sino la voluntad de convertir este proceso en un nuevo compromiso en favor del panhispanismo como respuesta al desafío de crecimiento del español para las próximas décadas. Los recientes acuerdos firmados por el Cervantes en 2012 y 2013 con el gobierno mexicano, la UNAM y el Instituto Caro y Cuervo de Colombia vienen apuntando en esa dirección.

La puesta en marcha del SIELE coincide en el tiempo con la revisión de la estadística lingüística que anualmente ofrece el Instituto Cervantes, y que este año ofrece algunos datos que siguen mostrando la buena salud del español en el mundo: los hablantes nativos alcanzan ya los 467 millones (que con los casi 70 millones de hablantes con competencia limitada y los 21 millones de estudiantes de español permiten alcanzar los 559 millones), un 6,7% de la población global. México y Colombia son los dos países con mayor número de hablantes nativos, con España, Argentina y EEUU inmediatamente a continuación.

La consolidación de EEUU en esos primeros puestos ya no sorprende: uno de cada 10 hablantes nativos de español en el mundo vive

en EEUU. De hecho, según los datos recién publicados del Census Bureau, el número de hispanos en EEUU ha alcanzado un nuevo récord: 55,38 millones, el 17,4% de la población, con un incremento de 1,2 millones (el 2,1%) en el último año, y ello pese a que la ralentización de la emigración mexicana en la última década ha llevado a que haya más mexicanos saliendo de EEUU que cruzando hacia el norte la frontera. Los estados con mayor población hispana siguen siendo California (15 millones), Texas (10,4 millones) y Florida (4,8 millones), que suman entre los tres más de la mitad de toda la población hispana; de manera paralela, los condados con mayor número de hispanos son Los Ángeles (que roza los 5 millones), Harris County (Texas, 1,9 millones) y Miami-Dade (1,8 millones).

**Figura 1. Hablantes nativos de español**



Fuente: Instituto Cervantes.

---

# El secesionismo en democracias avanzadas: Cataluña entre Escocia y Padania

*Ignacio Molina*

*Desde que hace tres años se desencadenara el llamado proceso soberanista, la atención exterior sobre la situación política catalana ha ido en aumento.*

Es verdad que, en el plano oficial, la internacionalización sigue teniendo –como era de esperar– un desarrollo escasísimo<sup>1</sup> más allá de las frustradas apelaciones del actual gobierno de Cataluña a una implicación europea en la cuestión y de la consiguiente reacción de la diplomacia española para que Bruselas y las otras capitales nacionales se pronuncien desanimando la idea de la secesión. Sin embargo, cuando se mira al recorrido mediático del procés o a los análisis que lo conectan con otros territorios donde también existen importantes movimientos secesionistas, sí que se constata un interés creciente que, por ejemplo, se reflejó en la cobertura relativamente destacada del resultado electoral que dieron ayer los grandes medios internacionales (o la prensa regional en los lugares más concernidos).

Por otro lado, y más importante que la proyección que se hace del independentismo desde dentro afuera, también debe tenerse en cuenta otra dimensión internacional que va en la dirección contraria; esto es, el efecto que ha tenido o tiene en el debate interno catalán los desarrollos externos y comparativos acerca de la secesión. Es decir, no es sólo que el soberanismo haya sido capaz de captar cierta atención exterior sino también, y sobre todo, que ha sabido transmitir a sus seguidores que el entorno internacional es favorable a la aventura. Para conseguir ambos objetivos se ha beneficiado de una excepcional ayuda: Escocia<sup>2</sup>. Contar con ese referente ha sido una de las circunstancias más afortunadas para el procés y es muy posible que, sin ese acompañamiento, la apuesta por la ruptura no habría tenido tanto desarrollo.

Para entender hasta qué punto los acontecimientos escoceses han sido importantes hay que tener en cuenta que los movimientos secesionistas, pese a no ser un fenómeno extraño en el escenario contemporáneo, suelen merecer un juicio cuanto menos dudoso en la opinión pública

---

1 [www.realinstitutoelcano.org/wps/portal/rielcano/contenido?WCM\\_GLOBAL\\_CONTEXT=/elcano/elcano\\_es/zonas\\_es/molina-internacionalizacion-del-proces-catalunya](http://www.realinstitutoelcano.org/wps/portal/rielcano/contenido?WCM_GLOBAL_CONTEXT=/elcano/elcano_es/zonas_es/molina-internacionalizacion-del-proces-catalunya)

2 [www.realinstitutoelcano.org/wps/portal/rielcano/contenido?WCM\\_GLOBAL\\_CONTEXT=/elcano/elcano\\_es/zonas\\_es/molina-internacionalizacion-del-proces-catalunya](http://www.realinstitutoelcano.org/wps/portal/rielcano/contenido?WCM_GLOBAL_CONTEXT=/elcano/elcano_es/zonas_es/molina-internacionalizacion-del-proces-catalunya)

mundial y la oposición casi unánime de los gobiernos estatales. De hecho, desde que hace más de 20 años se liquidara definitivamente la Guerra Fría –precipitándose la desintegración de las tres federaciones existentes en el espacio postsocialista– sólo han nacido cuatro nuevos Estados: tres de ellos en contextos postcoloniales bélicos (Eritrea, Timor Oriental y Sudán del Sur) y uno más (Montenegro) como penúltimo estertor del drama que vivieron los Balcanes Occidentales en los 90.

Ninguno de esos casos resultaba envidiable para un proyecto político en un país avanzado y mucho menos lo parecía el puñado de separaciones fácticas que, por haberse realizado unilateralmente, no han alcanzado la estatalidad (Somalilandia, Abjazia, Osetia del Sur, Nagorno-Karabaj y Transnistria). Incluso Kosovo, pese a poder apelar a una remedial secession y contar con amplio reconocimiento Occidental, sigue hoy fuera de la comunidad internacional. Ni siquiera aquellos pocos movimientos anti-ocupación que gozan de título jurídico o cierto prestigio (Palestina, Sáhara Occidental, Tíbet y Kurdistán) podían presentarse como un modelo a seguir para un territorio de la UE. Si el objetivo de la independencia quería resultar convincente dentro y fuera parecía muy conveniente contar con algún ejemplo plausible en un entorno homologable al catalán.

Pero tampoco el panorama en Europa Occidental resultaba alentador. Desde 1945, sólo han podido nacer nuevos Estados en contextos convulsos –a menudo muy violentos– marcados bien por el colapso de

regímenes autoritarios y la posterior transición (Yugoslavia, URSS y Checoslovaquia), bien por la descolonización británica (Chipre y Malta). Lo cierto es que no existe un solo precedente de secesión pacífica en el mundo desarrollado de las democracias consolidadas. Y, por otro lado, los separatismos activos que quedaban a mano eran poco atractivos por su vinculación con conflictos terroristas (Irlanda del Norte y el País Vasco), su reducido tamaño (Córcega, Tirol del Sur y Cerdeña) o su carácter antipático e insolidario (Flandes y Padania). Es más, la política exterior de la Unión incorporaba como doctrina propia –y aún lo hace– la defensa de la integridad territorial y la convivencia entre comunidades diversas de modo que su instinto es reaccionar en aquellos casos (Bosnia-Herzegovina o Ucrania por poner dos ejemplos dentro del continente o Chipre, dentro de la mismísima UE) donde se ponen en cuestión. En definitiva, hace tan solo cinco años el ser independentista significaba situarse claramente en el lado equivocado o incluso denigrado de la política europea.

Pero entonces el SNP ganó las elecciones escocesas de mayo de 2011 (un 44% de los votos y la mayoría absoluta de escaños) con un programa de ruptura y, lo que resultaba aún más espectacular, en poco más de un año conseguía arrancar de Londres –que no quería negociar más autonomía– la celebración maximalista de un referéndum de independencia<sup>3</sup>. El regalo de David Cameron y Alex Salmond no podía resultar más oportuno. En octubre de 2012, apenas unas semanas después de la gran manifestación de Barcelona que marca la radicalización del

3 <http://www.blog.rielcano.org/el-espectador-global-compasion-escocesa/>

nacionalismo moderado catalán, se firmaba el acuerdo de Edimburgo. Un territorio mundialmente célebre y que formaba parte de una gran potencia democrática iba a someter a votación legal si se convertía en un nuevo Estado europeo. Ni siquiera la lejana Quebec<sup>4</sup>, cuyo movimiento soberanista pasa además por horas bajas, había llegado a tanto pues nunca había conseguido acordar con Ottawa un procedimiento para llevar a cabo la secesión.

Se entiende bien el afán del procés por poner el énfasis en sus similitudes con Escocia y resultar así más atractivo. Y, en efecto, varios son los elementos de fondo donde existen semejanzas. Primero, una eficaz narrativa democrática que enfrenta transversalmente al pueblo con unas elites lejanas y centralistas (a lo que contribuye sobremanera el hecho de que el gobierno central lo ejerzan los Conservadores o el PP, dos partidos minoritarios en los dos territorios). En segundo lugar, y con inestimable ayuda de la austeridad impuesta por la crisis, la idea de que el independentismo puede también adoptar mensajes de izquierda y ganar así adeptos o reputación en ambientes urbanos e intelectuales habitualmente reacios a los mensajes identitarios del nacionalismo tradicional. Y finalmente, el haber impugnado que merezca la pena el seguir perteneciendo a democracias plurales y descentralizadas que están bien conectadas con lo europeo y lo global bajo el argumento de que son precisamente la UE y la globalización las que convierte en innecesarios para las naciones

pequeñas el seguir formando parte de Estados más grandes como el Reino Unido o España.

No obstante, y por mucho que el independentismo catalán haya querido obviarlas, hay también importantes diferencias que marcan límites innegables para la fase que se ha abierto tras el 27-S. Sin duda, y al margen de que el secesionismo no ha llegado al 50% de los votos<sup>5</sup>, la divergencia más evidente es que Cataluña se haya embarcado en una apuesta unilateral (expresamente rechazada por el nacionalismo escocés) que fía el éxito del proceso soberanista a que sus supuestos elementos atractivos movilicen a actores externos para que fuercen a un Madrid inflexible a aceptar la secesión. Se trata de un desarrollo ciertamente inverosímil desde una perspectiva mínimamente realista de la política exterior y de la integración europea. Pero incluso si aceptásemos como hipótesis momentánea un enfoque idealista en las relaciones internacionales, no son pocos los problemas que presenta el dossier catalán de forma que, a ojos del observador externo, le alejan del modelo escocés y le acercan a los antes mencionados secesionismos europeos menos atractivos. Así, cabe mencionar:

**(1)** La difícil determinación del Demos que funda el “derecho a decidir” al existir dos realidades nacionales que aquí se solapan (la española y catalana) en vez de simplemente superponerse (la británica sobre la escocesa). Y aun cuando el desgarró será siempre menor

4 [http://www.realinstitutoelcano.org/wps/portal/web/rielcano\\_es/contenido?WCM\\_GLOBAL\\_CONTEXT=/elcano/Elcano\\_es/Zonas\\_es/Stephane-Dion-secesion-democracia-secession-democracy-Canada](http://www.realinstitutoelcano.org/wps/portal/web/rielcano_es/contenido?WCM_GLOBAL_CONTEXT=/elcano/Elcano_es/Zonas_es/Stephane-Dion-secesion-democracia-secession-democracy-Canada)

5 [http://resultats.parlament2015.cat/09AU/DAU09999CM\\_L1.htm](http://resultats.parlament2015.cat/09AU/DAU09999CM_L1.htm)

en el segundo de los casos, Alex Salmond tuvo además la habilidad de aliviar su posible impacto prometiendo mantener algunos elementos importantes de unión como la libra esterlina, la Reina o la cooperación en defensa. En el discurso catalán apenas se ha producido una mención parecida en relación con la Liga de fútbol.

**(2)** La potencial fractura interna de Cataluña en grupos enfrentados de acuerdo a su lengua materna e identidad nacional; un peligro prácticamente imposible en Escocia, por las razones explicadas en el punto anterior, pero sí en otros territorios con movimientos secesionistas en los que existe conflicto entre comunidades lingüísticas, religiosas o étnicas. Mientras existen casos donde un referéndum de independencia se podría resolver sobre todo por argumentos (Escocia), hay otros donde las identidades bloquean esa deliberación (Irlanda del Norte) de modo que resultan muy desaconsejables las alternativas agónicas. Cataluña está a medio camino, aunque el proceso le ha alejado del primer modelo, tal y como se refleja en los resultados electorales del domingo entre castellanoparlantes y catalanoparlantes.

**(3)** Los límites del argumento de defensa de los más débiles cuando, en claro contraste con Escocia, son las clases socioeconómicas medias y altas de Cataluña las que apoyan con mayor nitidez el independentismo. Un tipo de apoyo que es más propio de los ejemplos véneto o flamenco.

**(4)** La propia relación con el Estado matriz, que los independentismos escocés y catalán presentan como insensible a la plurinacionalidad y reactivo a la descentralización (aun cuando no existan en Europa muchas democracias que mejoren al Reino Unido y España en esas dimensiones), pero que en Escocia no va acompañada del antipático recurso adicional a la excesiva solidaridad fiscal o a una presunta superioridad colectiva de la nación pequeña sobre la que es mayoritaria en el Estado.

Es obvio que ninguno de estos cuatro elementos (y, sobre todo, la unilateralidad) ayudará al independentismo catalán a concitar apoyos exteriores que se animen a realizar una insólita injerencia en la política española. Por supuesto, el hecho de que sea imposible una internacionalización del proceso en la línea deseada por el soberanismo tampoco significa que éste, capaz de presentarse con un mensaje muy atractivo para casi la mitad de los catalanes, vaya necesariamente abocado a la derrota. Eso sí, cuando el secesionismo catalán se proyecte al resto de España y al mundo debe tener en cuenta que sus interlocutores escrutarán los elementos que le hacen más presentable y le acercan a Escocia pero también los que no lo son tanto y le conectan con Padania.

---

# EEUU acorrala a China

*Federico Steinberg*

*Aunque a los economistas les cueste entenderlo, la política comercial es más política exterior que política económica. Y, por lo tanto, además de buscar aumentar los intercambios de bienes, servicios e inversiones para aumentar el crecimiento y el empleo –algo que puede o no suceder según las circunstancias– es un instrumento para mantener y aumentar el poder en las relaciones internacionales.*

Por lo tanto, el Acuerdo de Asociación Transpacífico (TPP por sus siglas en inglés), un acuerdo de libre comercio<sup>1</sup> que EEUU acaba de concluir con otros 11 países de la cuenca del Pacífico incluido Japón (pero excluido China), que cubre el 40% de los intercambios comerciales y que es la negociación más ambiciosa llevada a buen puerto desde la creación de la Organización Mundial del Comercio (OMC) hace 20 años, es, sobre todo, un importante paso en la estrategia estadounidense de contención del auge de China.

Durante los próximos días se subrayará que su impacto económico será muy significativo. Por ejemplo, un reciente estudio del Peterson Institute<sup>2</sup>, el think-tank económico más

prestigioso de EEUU, estima que el TPP añadiría a la producción estadounidense 77.000 millones de dólares para 2025, 105.000 millones a la japonesa, 24.000 millones a la mexicana y 10.000 millones a la de Malasia. Aunque el reparto de estas ganancias será muy desigual, es evidente que este acuerdo de libre comercio tiene un gran potencial: permitirá ganancias de eficiencia en la producción, mejorará el aprovechamiento de las economías de escala para las empresas, sofisticará las cadenas de suministro globales al reducir los aranceles y facilitar las inversiones cruzadas y creará muchos empleos (aunque también es de esperar que destruya otros tantos). Peor, en cualquier caso, todos estos beneficios se materializarían solo a largo plazo y, como explica Dani Rodrik<sup>3</sup>, es realmente difícil estimarlos. Por lo tanto, el TPP ni sacará a Japón de su letargo económico, ni servirá para dar un acelerón a las economías del sudeste asiático o la Alianza del Pacífico<sup>4</sup> (México, Perú y Chile son miembros) ante el parón económico de China, ni acelerará el crecimiento en EEUU y Canadá.

Lo que sí hará el TPP, siempre que finalmente sea ratificado por todos los países (algo que probablemente terminará sucediendo pero que será un proceso complicado), es acorralar

---

1 [http://economia.elpais.com/economia/2015/10/05/actualidad/1444048323\\_601347.html](http://economia.elpais.com/economia/2015/10/05/actualidad/1444048323_601347.html)

2 <http://blogs.piie.com/trade/?p=318>

a China y poner presión sobre Europa para concluir el acuerdo de libre comercio que en la actualidad negocia con EEUU (el TTIP).

La estrategia para cercar a China es hábil y sutil, pero todavía está por ver si resulta efectiva. Lo que EEUU ha conseguido hacer es poner de acuerdo a las principales economías de Asia-Pacífico (recordemos que ya concluyó un acuerdo de libre comercio con Corea del Sur, que no está incluida en el TPP) para abrir sus economías y fijar una serie de estándares comunes en materia regulatoria, en un momento en el que la pujanza económica y comercial de China en la región es tan grande que muchos de sus socios comerciales se estaban viendo obligados a aceptar los estándares que proponía China para vender sus productos en el enorme mercado del gigante asiático (de hecho, China negocia desde 2012 su propio acuerdo de libre comercio con sus vecinos, el Regional Comprehensive Economic Partnership, RCEP). Con el TPP, EEUU ofrece a los países asiáticos un enorme mercado para sus productos (del mismo tamaño que el chino, pero mucho más innovador y sofisticado), pero les exige a cambio que adopten los estándares norteamericanos (por ejemplo, en materia de propiedad intelectual, protección de las inversiones y responsabilidad medioambiental), alejándolos así de la órbita de China, no tanto en términos comerciales

como de filosofía de los estándares regulatorios. Con este ejercicio de liderazgo comercial, que recuerda al papel de potencia hegemónica en materia de regulación del comercio que EEUU adoptó tras la Segunda Guerra Mundial al impulsar el GATT, da un primer paso en la fijación de las reglas de la globalización económica en el siglo XXI.

Además, al haber concluido con éxito el TPP, EEUU ahora puede centrar todos sus esfuerzos diplomáticos en negociar con la UE el TTIP. Intentará que los mismos estándares regulatorios que ha “impuesto” en Asia-Pacífico se fijen también en el comercio transatlántico. Así mismo, aumentará la presión sobre la UE para concluir el acuerdo al poder jugar la baza de que si no lo hace se quedará atrás tanto en el acceso a mercados en las potencias emergentes como en la fijación de estándares.

En definitiva, el TTP supone un gran éxito para Obama, que dedicó su primer mandato a la política interior, centrando sus esfuerzos en combatir la crisis, reformar el sistema financiero y aprobar una controvertida reforma sanitaria, pero que está dedicando este segundo a la política exterior, con grandes éxitos en la relación con Cuba<sup>5</sup> e Irán<sup>6</sup> y, ahora, con un primer gran paso en materia de política comercial.

3 <http://rodrik.typepad.com/>

4 [http://www.realinstitutoelcano.org/wps/portal/web/rielcano\\_es/contenido?WCM\\_GLOBAL\\_CONTEXT=/elcano/elcano\\_es/zonas\\_es/comentario-steinberg-la-alianza-del-pacifico-hace-camino-al-andar](http://www.realinstitutoelcano.org/wps/portal/web/rielcano_es/contenido?WCM_GLOBAL_CONTEXT=/elcano/elcano_es/zonas_es/comentario-steinberg-la-alianza-del-pacifico-hace-camino-al-andar)

5 [http://www.realinstitutoelcano.org/wps/portal/web/rielcano\\_es/contenido?WCM\\_GLOBAL\\_CONTEXT=/elcano/elcano\\_es/zonas\\_es/dt6-2015-mesa-normalizacion-de-relaciones-entre-eeuu-y-cuba-causas-prioridades-progresos-obstaculos-efectos-y-peligros](http://www.realinstitutoelcano.org/wps/portal/web/rielcano_es/contenido?WCM_GLOBAL_CONTEXT=/elcano/elcano_es/zonas_es/dt6-2015-mesa-normalizacion-de-relaciones-entre-eeuu-y-cuba-causas-prioridades-progresos-obstaculos-efectos-y-peligros)

6 [http://www.realinstitutoelcano.org/wps/portal/web/rielcano\\_es/contenido?WCM\\_GLOBAL\\_CONTEXT=/elcano/elcano\\_es/zonas\\_es/ari39-2015-nunezvillaverde-iran-vuelve-redil-ahora-que](http://www.realinstitutoelcano.org/wps/portal/web/rielcano_es/contenido?WCM_GLOBAL_CONTEXT=/elcano/elcano_es/zonas_es/ari39-2015-nunezvillaverde-iran-vuelve-redil-ahora-que)

# Elecciones y política de Defensa para la próxima Legislatura

*Félix Arteaga*

*Existen varias razones por las que la política de defensa, en la próxima Legislatura (XI), no debería seguir siendo “la de siempre”.*

En primer lugar, porque la nueva Legislatura contará –por primera vez– con una Estrategia de Seguridad Nacional y con una Ley de Seguridad Nacional a las que debe subordinarse la política de Defensa. En segundo lugar, porque España afronta un grave reto de seguridad en el Sur que no tuvo en el pasado. Terrorismo, Daesh, insurgencia y radicalización amenazan a los intereses vitales de la seguridad nacional y el Sur tendrá que ocupar un lugar prioritario en la agenda de defensa. Tercero, porque los presupuestos de defensa que España se puede permitir son limitados y es necesario revisar sus criterios de asignación, eficacia, transparencia y transformación. Cuarto, porque en la próxima Legislatura es previsible la incorporación de nuevos representantes políticos al ámbito de decisiones sobre la defensa, sea por el natural relevo generacional o por la presencia de nuevos partidos, lo que afectará a su percepción y valoración. Finalmente, y como consecuencia de lo anterior, se deberá completar el proceso de transformación en el que han entrado la estructura de fuerzas

y la base industrial y tecnológica para que se pueda concluir la próxima Legislatura con un modelo de defensa distinto del de las legislaturas anteriores.

Al Real Instituto Elcano le ha parecido necesario elaborar unas Orientaciones sobre la política de Defensa en la próxima Legislatura que tienen como finalidad estimular el debate electoral y articular la reflexión sobre el futuro de la defensa en España a partir del balance de la presente Legislatura. Pretenden facilitar la comprensión del contexto y apoyar el proceso de toma de decisiones de quienes asuman la responsabilidad de la política de Defensa en momentos de cambios estratégicos sin precedentes.

## **Las cuestiones de defensa suelen pasar de puntillas por las agendas electorales españolas**

Si nos atenemos a los patrones de comunicación de los programas electorales anteriores, es difícil que estos argumentos aparezcan en el inminente debate electoral. Sea porque la política de Defensa ha suscitado más consenso que enfrentamiento entre los grandes partidos nacionales, sea porque siempre existen otros asuntos de mayor tirón electoral, las cuestiones de

defensa suelen pasar de puntillas por las agendas electorales españolas.

Las orientaciones no pueden abarcar todos los aspectos de esa política ni todos sus detalles, sino identificar los problemas más importantes y las actuaciones más urgentes a las que se enfrentará la agenda política y que afectan al modelo de defensa, incluidos la estructura de fuerzas, los presupuestos, la reestructuración industrial y la cultura estratégica. Para ello, estas orientaciones se han elaborado siguiendo el modelo de los transition papers que facilitan el cambio de relevo entre administraciones, de forma que sintetizen el contexto de evolución, el balance de la presente Legislatura y los principales retos de la próxima.

Resumiendo telegráficamente el texto que se ha elaborado, no se trata de comenzar desde cero, porque en las anteriores legislaturas y en la actual se han producido algunas transformaciones que están configurando un nuevo modelo de defensa. Lo que se trata es de integrar esas transformaciones en un modelo final –que hoy por hoy no está diseñado– donde encajen los distintos procesos que se mencionan en las orientaciones. Se ha diseñado la estructura operativa, los mandos y la Fuerza Conjunta, pero queda por reestructurar el resto de

la estructura militar y adecuar el sistema de planeamiento. El Ministerio de Defensa ha abordado la reestructuración del sector industrial de la defensa, pero falta integrarla en el conjunto de la industria nacional y hacerla estratégica para todo el Gobierno. En los dos últimos presupuestos se han frenado los recortes pero la incertidumbre presupuestaria continuará mientras no se consoliden los gastos ordinarios y extraordinarios en un presupuesto inicial más objetivo y en el marco de una Ley de Financiación Plurianual. Finalmente, y porque la cultura estratégica empieza por los que toman las decisiones, es necesario fomentar la transparencia y el rigor en los procesos de supervisión y control de la defensa, lo que exige una mayor especialización de sus responsables parlamentarios, políticos y gubernamentales.

La familiarización con este contexto de mutación estratégica es necesaria para evitar que las autoridades políticas y militares que tengan que tomar decisiones sobre la política de Defensa en la próxima Legislatura se conformen con seguir un patrón continuista (la política “como siempre”) y, en su lugar, reflexionen sobre la conveniencia de seguir un patrón de innovación y cambio de modelo (la política como transformación).



*Las cuestiones de defensa suelen pasar de puntillas por las agendas electorales españolas.*

---

# Turquía y la amenaza terrorista del Estado Islámico

*Fernando Reinares*

*Desde que el Estado Islámico (EI) se configuró como tal en junio de 2014, las menciones hostiles hacia Turquía en su propaganda venían siendo puntuales y contenidas. Pero las cosas cambiaron durante el pasado verano.*

El presidente turco, Recep Tayyip Erdoğan, figura de manera muy destacada, junto al estadounidense Barack Obama, en la última entrega de Dabiq, órgano doctrinal de la organización yihadista, difundido a través de Internet en septiembre de 2015. Además de que ambos mandatarios ocupan por entero la portada de ese número, el undécimo de los aparecidos desde la pretendida proclamación de un nuevo Califato, en sus páginas se alude a Turquía como “miembro de la alianza OTAN de los cruzados” y se califica al sistema político turco de “régimen apostata”.

“Es el terrorismo del EI, de elevada letalidad potencial, el que peores consecuencias puede tener sobre la frágil estabilidad política y la débil cohesión social de Turquía.”

Un mes antes, en agosto, el EI había difundido su primer vídeo en lengua turca, apelando a la población de Turquía a rebelarse contra el

“traidor” Erdoğan y a “conquistar” Estambul. Una llamada que fue repetida el 12 de octubre, apenas transcurridos dos días del doble acto de terrorismo suicida que en Ankara produjo al menos 102 muertos entre quienes asistían a una concentración convocada por el prokurdo Partido Democrático del Pueblo (HDP) y otras formaciones de izquierda, cuando militantes turcos del EI incitaban a sus connacionales, en un nuevo montaje audiovisual emitido por la organización yihadista, a unirse a ellos o atentar, donde residan, contra los infieles y los tagut o idólatras, en alusión a los gobernantes del Partido Justicia y Desarrollo (AKP).

Esta intensificación en el señalamiento agresivo de Turquía por parte del EI comenzó al poco de que el Ejecutivo turco se aviniera a permitir que EEUU usara dos bases aéreas de su país en misiones de bombardeo sobre blancos, tanto en Siria como en Irak, de la organización que lidera Abu Bakr al-Baghdadi. Una decisión que, a su vez, estuvo precedida de algunas notables operaciones antiterroristas contra el EI en Turquía –inexistentes hasta ese momento– y vino acompañada de un aparente cambio en la hasta entonces indulgencia mostrada por las autoridades de Ankara hacia los miles de extranjeros que a lo largo de los últimos cuatro años han transitado por su

territorio para cruzar la extensa frontera con Siria y sumarse a las filas de los yihadistas. El gobierno turco reaccionaba así al atentado suicida que, el 20 de julio, ocasionó 34 muertos entre estudiantes universitarios, igualmente prokurdos y de izquierda, reunidos en Suruç, localidad próxima a la siria de Kobani. Al contrario que respecto a Turquía, las expresiones de hostilidad hacia los nacionalistas kurdos, tanto en este país como en Siria, han sido constantes en la propaganda del EI, donde son calificados de “secularistas” y “renegados”. Pero las autoridades de Turquía, pese a que su pasividad –relacionada con un plan de intromisión en la guerra civil siria– ha permitido al EI movilizar recursos en el país, no podían eludir que militantes y seguidores de esta organización yihadista perpetren atentados dentro del propio territorio turco.

Ahora bien, tras el acuerdo suscrito con Washington, reconocer implícitamente el fracaso de su estrategia contra al-Assad en Siria al modificarla y empezar, no sin ambivalentes renuencias, a tomar medidas contra el EI después de que individuos de nacionalidad turca vinculados a dicha organización yihadista –como los hermanos

Alagöz– se implicaran en la comisión de actos de terrorismo dentro del país, las autoridades turcas se apresuraron a dejar constancia de que su contribución a la coalición internacional contra la misma implicaba una nueva ofensiva contra el independentista Partido de los Trabajadores del Kurdistan (PKK) y sus aliados. Una iniciativa que ha incidido negativamente sobre milicias kurdas asociadas con EEUU frente al EI en el norte de Siria.

Una serie de factores han favorecido que haya miembros y seguidores del EI con capacidad para perpetrar atentados como los de Ankara, Suruç o incluso anteriormente, el 5 de junio de este año, en Diyarbakır. Quepa destacar dos. Por una parte, que gran parte de los cerca de 30.000 extranjeros incorporados en Siria a las filas de esa organización yihadista, sobre todo entre adeptos a la misma procedentes del Magreb o Europa, lo hayan hecho a través de Turquía, afianzando en este país la reconstitución de tramas e infraestructuras formadas entre 2004 y 2007 por facilitadores que entonces actuaron para al-Qaeda en Irak, precursora del actual EI. Por otra parte, que sean en torno a unos 1.400 los jóvenes turcos convertidos en miembros del EI.



*Los efectos en Turquía del terrorismo practicado por miembros y seguidores del EI podrían tener una especial incidencia sobre la consistencia de la coalición internacional contra el EI.*

---

Es cierto que la frecuencia de atentados terroristas en Turquía ha sido alta durante los últimos meses, en su mayoría obra de militantes del mencionado PKK y de pequeñas organizaciones de extrema izquierda. En septiembre, de acuerdo con datos del mes anterior, Intel Center situaba al país en octavo lugar del mundo por su índice de amenaza terrorista y 30 días después en cuarta posición. Aun así, mientras que las fuerzas de seguridad y los militares turcos tienen experiencia en tratar la violencia terrorista del separatismo kurdo, los retos que plantea el EI no han sido para su gobierno, al menos hasta ahora, una prioridad en la agenda nacional de seguridad, lo cual ha tenido graves implicaciones.

Es el terrorismo del EI, de elevada letalidad potencial, el que peores consecuencias puede tener sobre la frágil estabilidad política y la débil cohesión social de Turquía. Esta es una realidad que ha quedado clara con la polémica por la atribución de culpa en que se han sumido los partidos turcos desde que tuvo lugar en Ankara el mayor atentado en la historia moderna del país. Polémica en la que no han faltado ni acusaciones conspirativas desde la oposición ni calculada desinformación desde el gobierno. Por consiguiente, los efectos en Turquía del terrorismo practicado por miembros y seguidores del EI podrían tener una especial incidencia sobre la consistencia de la coalición internacional contra el EI.

## PUBLICACIONES SEPTIEMBRE - OCTUBRE



**Informe Elcano 19:**  
**Relaciones España-Marruecos**  
 Haizam Amirah Fernández

Marruecos es, por muchos motivos, una prioridad para la política exterior española. Las relaciones hispano-marroquíes se han caracterizado tradicionalmente por su complejidad y frecuentes vaivenes. No obstante, desde hace unos años se ha producido una mejora en el clima de las relaciones entre ambos países. Éstas se han vuelto más extensas, profundas e interdependientes. A pesar de ello, aún falta mucho por hacer para que las relaciones bilaterales sean más sólidas, provechosas y sostenibles. España y Marruecos son países mucho más cercanos de lo que parece, pero bastante más distantes de lo deseable.

A España le interesa -y mucho- la modernización de Marruecos por múltiples motivos que se plantean a lo largo de este informe. En él se pretende hacer un diagnóstico del estado de las relaciones hispano-marroquíes a distintos niveles con un objetivo doble: por un lado, para identificar posibles cambios que puedan alterar dichas relaciones, y por otro lado, para proponer medidas encaminadas a aprovechar las oportunidades existentes, así como respuestas ante los retos actuales o dificultades que puedan surgir entre ambos lados del Estrecho de Gibraltar.

**DOCUMENTOS DE  
 TRABAJO (DT)**

**La promoción internacional de la lengua española: comparación entre los casos de los idiomas alemán, chino y francés**

María Dolores Romero Lesmes  
 DT 12/2015 - 01/09/2015

**Análisis de la presencia de España en la prensa internacional**

Jose Pérez Martín y Juan Antonio Sánchez Giménez  
 DT 13/2015 - 16/09/2015

**Turkey's 10 years of EU accession negotiations: no end in sight**

William Chislett  
 WP 14/2015 - 05/10/2015

**Integración y cooperación regional en América Latina: diagnóstico y propuestas**

Carlos Malamud  
 DT 15/2015 - 26/10/2015

## **China en América Latina: repercusiones para España**

Mario Esteban

DT 03/2015 (en papel) - 26/10/2015



## **ANÁLISIS DEL REAL INSTITUTO (ARI)**

### **Circulación de personas e integración regional: ¿dónde está el Mercosur?**

Leiza Brumat y Juan Artola

ARI 43/2015 - 14/09/2015

### **Mujeres, paz y seguridad: lejos de las aspiraciones de la Resolución 1325**

María Solanas

ARI 44/2015 - 15/09/2015

### **Un nuevo banco multilateral para relanzar la inversión en infraestructuras en Asia**

Jorge Dajani González

ARI 45/2015 - 17/09/2015

## **Evolución reciente del terrorismo en el Magreb**

Fernando Reinares

ARI 46/2015 - 29/09/2015

## **Turkey on its way to snap elections: a political gamble?**

Ilke Toygür

ARI 47/2015 - 01/10/2015

## **América Latina: fortalezas de corto plazo y debilidades estructurales en un contexto global incierto y hostil, ¿hasta cuándo se sostiene?**

Federico Ignacio Poli

ARI 48/2015 - 08/10/2015

## **The Eurasian Economic Union: ambitions and vulnerabilities of the 'other EU'**

Gonzalo Pozo-Martín

ARI 49/2015 - 08/10/2015

## **De Sevilla a Bruselas: la arquitectura de la presencia global**

Iliana Olivé y Manuel Gracia

ARI 50/2015 - 09/10/2015

## **From Seville to Brussels: the architecture of global presence**

Iliana Olivé & Manuel Gracia

ARI 51/2015 - 09/10/2015

## **Vigilancia y límites al programa nuclear de Irán: el Plan de Acción Integral Conjunto (Joint Comprehensive Plan of Action, JCPOA)**

Santiago Antón Zunuznegui

ARI 52/2015 - 21/10/2015

## **A new multilateral bank to boost investment in infrastructure in Asia**

Jorge Dajani González

ARI 53/2015 - 22/10/2015

## **Impacto 'Chimania': Alemania y China, las grandes ganadoras de la globalización económica**

Miguel Otero Iglesias

ARI 54/2015 - 22/10/2015

**The rise of 'Chermayn': Germany and China, the big winners in economic globalisation**

Miguel Otero-Iglesias

ARI 55/2015 - 22/10/2015

**Women, peace and security: a long way from fulfilling the aspirations of Resolution 1325**

María Solanas

ARI 56/2015 - 27/10/2015

**Elecciones legislativas portuguesas 2015: expectativas frustradas y pactos postelectorales**

Antonio R. Rubio Plo

ARI 57/2015 - 29/10/2015

**El futuro de América Latina... ¿apunta al Pacífico?: la historia de cómo China ocupó un espacio dejado al descuido**

Jorge Cachinero, Carlota Jiménez de

Andrade y Adriano Borges

ARI 58/2015 - 29/10/2015

**Brazil: playing with fire**

Alicia García-Herrero

ARI 59/2014 - 30/10/2014

## COMENTARIOS ELCANO

**La importancia de la descentralización de Ucrania**

Mira Milosevich-Juaristi

Comentario Elcano 47/2015 - 08/09/2015

**México y la buena salud del español**

Ángel Badillo

Comentario Elcano 48/2015 - 11/09/2015

**Pro-independence parties win the Catalan regional elections, setting the region on collision course with Madrid**

William Chislett

Expert Comment 49/2015 - 28/09/2015

**El secesionismo en democracias avanzadas: Cataluña entre Escocia y Padania**

Ignacio Molina

Comentario Elcano 50/2015 - 29/09/2015

**Vladimir Putin en la ONU: la vuelta del hijo pródigo**

Mira Milosevich-Juaristi

Comentario Elcano 51/2015 - 30/09/2015

**EEUU acorrala a China**

Federico Steinberg

Comentario Elcano 52/2015 - 06/10/2015

**El refugio en la UE: sirios y kosovares**

Carmen González Enríquez

Comentario Elcano 53/2015 - 07/10/2015

**Elecciones y política de Defensa para la próxima Legislatura**

Félix Arteaga

Comentario Elcano 54/2015 - 15/10/2015

**Desarrollo actual de la insurgencia talibán y el terrorismo yihadista en Afganistán**

Álvaro Vicente

Comentario Elcano 55/2016 - 16/10/2015

**Turquía y la amenaza terrorista del autodenominado Estado Islámico**

Fernando Reinares

Comentario Elcano 56/2015 - 22/10/2015

## OTROS

**Keynote address by His Majesty the King of Spain. Transatlantic Conversation:**

Confronting Common Security Challenges

17/09/2015

**Orientaciones sobre la política de Defensa en la próxima Legislatura**

Félix Arteaga

14/10/2015

**Putting Germany's 'mini-jobs' in their context**

Lars P. Feld, Miguel Otero Iglesias y Benjamin

Weigert

Op-ed -16/10/2015

**La reputación de España en el mundo. Country RepTrak®2015**

Reputation Institute y Real Instituto Elcano

22/10/2015

**Entrevista con...**



# Entrevista con Emma Bonino

*Por Andrés Ortega*

*La inclasificable Emma Bonino (Bra, 1948) ha militado toda su vida en favor de los valores humanitarios europeos, desde el Partido Radical Italiano que co-fundó y desde sus largos años en el Parlamento italiano y europeo, como ministra italiana de Política Europea, primero, y de Asuntos Exteriores de su país, después, y como Comisaria encargada la Ayuda Humanitaria. Es co-presidenta del European Council on Foreign Relations (ECFR), e impulsora de la ONG No peace without justice. Sigue en la brecha.*



**P.:** Las reacciones a la crisis de los refugiados reflejan una crisis de los valores europeos. ¿Se ha olvidado Europa de su pasado, de que fue un continente con millones de refugiados y desplazados y de emigrantes?

**R.:** Tenemos la memoria corta y además hemos perdido también la vista. Ya no vemos lo que está pasando en el sur del Mediterráneo, por ejemplo. Hemos perdido la memoria, no de dos siglos, sino muy reciente, como la de la guerra de los Balcanes. Y también de los éxodos masivos de europeos entre la Primera y la Segunda Guerra Mundial. Además de muchas crisis que Europa tiene que enfrentar -la bancaria, la Volkswagen, Grexit (que todavía no se ha acabado, vamos a ver), etc.- este problema de los refugiados es de lo más destructivo, porque choca con los valores mismos por los cuales estamos juntos. Los muros y ese tipo de medidas no sólo no sirven sino que son un núcleo de enfermedad muy contagiosa. Y las políticas de Viktor Orban [primer ministro de Hungría] son un peligro. Él dice de manera muy explícita que la Europa liberal fracasó y tenemos que construir una Europa iliberal y cristiana que sepa luchar contra las invasiones musulmanas u otras. Tenemos una crisis externa grave, pero también una crisis en el interior de Europa que estamos, todos, subestimando. La cuestión de los refugiados toca al corazón de Europa, que no es solamente, aunque sean muy importantes, mercado interior, comercio o agricultura.

**P.:** Ante esta distinta visión de la democracia y para hacer que cambien, ¿habría que aplicar el art.7 del Tratado de Lisboa y llegar incluso a sanciones, o enfocarlos de otra manera?

**R.:** Es importante ver los síntomas al inicio y empezar un diálogo. Esto es un tabú. Hay criterios para entrar en la Unión Europea, aunque una vez dentro es como si toda observación de los Estados miembros quedase en suspenso. El artículo 7 no dice que se toman sanciones de inmediato, sino que la Comisión o el Parlamento Europeo pueden pedir explicaciones al Estado miembro sobre lo que está haciendo, en un procedimiento transparente que sea un diálogo de verdad. Las sanciones serían la última parte de un proceso, pero el proceso en sí es muy importante, para los ciudadanos y por el debate que se puede suscitar.

**P.:** Usted dice: más legalidad, antes que hablar tanto de solidaridad en esta Unión.

**R.:** Este término magnífico de solidaridad ha sido utilizado de tal manera que ya no lo comprendo bien. Nosotros somos un proyecto político basado en el Estado de derecho, el imperio de la ley. Es un proyecto, como la democracia. La democracia es proyecto y un proceso. Y aplicar la ley, las convenciones internacionales, los tratados internos, es importantísimo. Porque si los líderes o los Estados miembros no cumplen con la ley, ¿cómo se puede pedir a los ciudadanos que ellos sí la cumplan? Tenemos que afrontar esta discrepancia. No basta la solución política. Tiene que ser coherente con las reglas. Como una familia. Lo hemos olvidado un poco. Y no es bueno, porque no hay otra base. La legalidad es muy importante, y tiene que aplicarse, a los ciudadanos, a los refugiados, a los inmigrantes. Creo que mi país, Italia, es el único en donde sigue rigiendo el derecho de sangre para la ciudadanía. Tenemos 28 políticas de asilo -27 porque Italia no tiene una

ley nacional de asilo-; 28 políticas migratorias. Tenemos que decidir si queremos poner todo esto en una política común. O si cada país piensa que es mejor actuar por sí solo. Si lo piensa, se termina de llamar Europa. Y hasta ahora los Estados miembros han dicho que no.

**P.:** ¿Tiene Siria solución?

**R.:** Seguramente no tiene solución militar. Y menos solución militar desde el exterior. Los Estados Unidos y algunos otros saben cómo matar dictadores. Pero no sabemos qué hacer el día después. Aunque muy difíciles, creo en soluciones más diplomáticas. Pero tenemos que ponernos en la cabeza que no somos, Occidente, los dueños del mundo. El mundo no es ni bipolar ni unipolar. En los últimos 20 años han crecido potencias regionales muy fuertes, firmes y enérgicas. (Y cita como ejemplo Qatar, Arabia Saudí y Turquía).

**P.:** ¿Qué le falta a Europa si no para resolver, al menos para influir más?

**R.:** Desde hace mucho tiempo, una política exterior común. No por ser la solución a todos los problemas del mundo, sino por ser un poco más eficaz, por resultar útil. Cuando salimos de las políticas comunes, como la agrícola, la comercial, etc., todo el resto es coordinación. Y a 28, no existe. Francia y Reino Unido, como miembros permanentes del Consejo de Seguridad piensan que tienen un papel más importante. Muchas veces actúan en solitario y luego van a Bruselas para que los demás ratifiquen su decisión. En Europa hay dos tipos de Estados: los Estados pequeños y los Estados que todavía no se



*En Europa hay dos tipos de Estados: los Estados pequeños y los Estados que todavía no se han dado cuenta de que son pequeños.*

han dado cuenta de que son pequeños. Un colega me dijo que la política exterior es la última ilusión de los Estados miembros. Al final tenemos que definir a dónde queremos ir. Yo soy federalista.

**P.:** Hay que avanzar, ¿pero no falta liderazgo para tirar del carro y no lo impiden las dinámicas internas en cada sociedad?

**R.:** Exactamente. Y si no encontramos la manera de avanzar, estas dinámicas en sentido contrario se van a profundizar. Están en el origen de la crisis financiera

que después se ha convertido en una crisis política y social. Aparte de Mario Draghi y el Banco Central Europeo, se han tomado esencialmente medidas nacionales. Y a este discurso de renacionalización no se ha opuesto ningún liderazgo para avanzar. Pero si no lo hacemos, no es que el proceso de regresión se detenga, sino que se va a agravar: soluciones nacionales para la crisis económica, para los inmigrantes. Pero esta crisis de inmigrantes es más peligrosa que otras porque, más que otras, como digo, choca con los valores europeos.

# Actividades



# Actividades

## Septiembre - Octubre

- Mesa redonda **“Transatlantic Conversation: Confronting Common Security Challenges”**, que contó con la participación de Su Majestad el Rey, en la que se reunió a expertos sobre seguridad y las relaciones transatlánticas en un encuentro en

el Wilson Center (Washington D.C.). Antes de su intervención, varios panelistas analizaron las estrategias antiterroristas EEUU-España, los esfuerzos conjuntos por estabilizar el Sahel y el reto compartido de hacer frente al extremismo global. La mesa redonda estuvo



organizada por el Wilson Center y el Real Instituto Elcano (16 de septiembre de 2015).

- Madrid acogió uno de la serie de seminarios del proyecto ITHACA, organizado por el Real Instituto Elcano y por el European University Institute, bajo el título **“Transnacionalismo de la migración marroquí en España e Italia”** y que contó, entre otros, con la participación de Carmen González Enríquez, Ruby Gropas, Laura Bartolini, Mohammed Haidour, Mehdi Lahlou, Mohammed Dahiri, Safaa Mataich y José Pablo Martínez (18 de septiembre de 2015).

- Seminario **“Alcance de las reformas en México: una perspectiva para las relaciones España-México”**, coorganizado por la Cámara Española de Comercio en México, CIDOB y el Real Instituto Elcano, con el patrocinio del Grupo Santander

y la colaboración de Foreign Affairs (21 Septiembre 2015).

- Nueva edición de **Conversaciones Elcano**, que contó en esta ocasión con las intervenciones **Rafa Rubio** e **Inma Aguilar** de “El Breviario” y hablaron sobre “El pensamiento político sale a la calle” (23 de septiembre de 2015).

- Reunión con **W. Travis Semier II**, de la Universidad de Indiana, que habló sobre “The impact of the internationalisation of Chinese banks” (28 de septiembre de 2015).

- Reunión con **Sergio Fabbrini**, Director of the Luiss School of Government and Professor of Political Science and International Relations at LUISS Guido Carli, que habló sobre “Which European Union?: Europe After the Euro Crisis”. Actuó como





discussant Carlos Closa, Director, Research Area European, Transnational and Global governance Robert Schuman Centre for Advanced Studies, European University Institute (5 de octubre de 2015).

- Reunión con **Edgardo Riveros**, viceministro de Relaciones Exteriores de Chile, cuya intervención giró sobre “La alianza del Pacífico. Convergencia en la diversidad” (5 de octubre de 2015).
- Desayuno de trabajo con **André Lecours**, profesor de la Universidad de Ottawa, que habló sobre “Descentralización y acomodación subnacional en democracias plurales: Canadá, España y Reino Unido” (15 de octubre de 2015).
- Mesa redonda “**How to deepen eurozone integration**” que contó con las intervenciones

de Philippe Martin, profesor de Economía de Sciences Po; y Thomas Westphal, director general para Asuntos Europeos del Ministerio de Finanzas alemán. Moderó el debate Manuel Conthe (22 de octubre de 2015).

- Seminario sobre “**Mujeres africanas que construyen la paz**”, coorganizado por el Real Instituto Elcano y la Fundación Mujeres por África (27 de octubre de 2015).
- Conferencia sobre “**NATO and the new arc of crisis**”. Fue inaugurada con la intervención del Vicesecretario General de la OTAN, Alexander Bershbow y continuó con el seminario “OTAN y el nuevo arco de crisis”, con la participación de expertos de diferentes países. La reunión fue organizada por el Real Instituto Elcano y la OTAN, y contó con la colaboración del IAI y del IPRI (28-29 de octubre de 2015).

# Conectados



# Conectados

## El pensamiento político sale a la calle – Elcano Talks

### STORIFY

*Libros no políticos para hablar de política: el Breviario, club de lectura, fue el invitado del décimo #ElcanoTalks. Imma Aguilar y Rafa Rubio nos hablaron de la ficción como modo de comprender la realidad y de la importancia de la literatura para la comunicación política.*

<http://www.blog.rielcano.org/el-pensamiento-politico-sale-a-la-calle-elcano-talks/>

 **Imma Aguilar Nàcher**  
@immaaguilar

Redes de afectos, política, literatura y cine. Todo eso es @breviarioclub y de eso hablaremos ahora en #ElcanoTalks en @rielcano @rafarubio

 **Irene Milloiro**  
@irenemilloiro

"En Breviario no queremos leer ensayos ni ver documentales. Queremos ficción, buena forma de abordar la realidad" @rafarubio #ElcanoTalks

 **Alberto Miranzo**  
@alberto\_miranzo

Ha habido una eclosión de los espacios públicos. Pero Twitter no es precisamente la democracia deliberativa de Habermas #Elcanotalks

 **Ivanosca LV**  
@ivanel\_anayus

@breviarioclub es una red de afectos donde se generan complicidades entre gente q piensa diferente. Me encanta! #elcanotalks

 **Miguel Ángel Gonzalo**  
@miguelpgonzalo

Concepto #dietainformativa de @rafarubio Es leer con fundamento y sustancia #ElcanoTalks

 **Itxaso Dominguez**  
@itxaso

Los políticos no hacen esfuerzos en el campo de las redes para acertar con el qué decir a sus targets. @rafarubio en #ElcanoTalks

 **Cristina Manzano**  
@ManzanoC

Debemos preguntarnos si con nuestro panorama actual d los medios tenemos garantizado el derecho a la información @immaaguilar #ElcanoTalks

 **Juan Rutiña**  
@juanrutina

Deberíamos exigir a los medios la misma rendición de cuentas y transparencia que a los partidos, como agentes políticos que son #ElcanoTalks

## TUITS DESTACADOS



Luis Vicente Muñoz  
@LuisVicenteMuñoz



DIRECTO: Carmen González @rielcano analiza en la radio la crisis de #refugiados "Actuar ya para evitar más muertes" [bit.ly/1mMgxoA](http://bit.ly/1mMgxoA)



Charles Powell  
@CharlesTPowell



The King of Spain will be keynote speaker at @rielcano's event in Washington on September 16 with @TheWilsonCenter: [pages.wilsoncenter.org/09.16.15Kingof...](http://pages.wilsoncenter.org/09.16.15Kingof...)



Con Copia a Europa  
@CCPEuropa



Nuestro compañero @sllaudes escribe su repaso al #SOTEU y el primer año de @JunckerEU en @rielcano [blog.rielcano.org/juncker-soteu-...](http://blog.rielcano.org/juncker-soteu-...) ¡No te lo pierdas!



Diana Barrantes  
@DianaBarrantes



Sobre #Mujeres, paz y seguridad: @Maria\_SolanasC de @rielcano repasa alcance y límites de #Resolución1325 [realinstitutoelcano.org/wps/portal/web...](http://realinstitutoelcano.org/wps/portal/web...) #MUSTREAD



PiliQueribus  
@PiliQueribus



@rielcano @andresortegak Los artículos, dossiers y estudios, su blog, su información son mi tabla de salvación. Gracias por su trabajo.



Beatriz Serrano  
@Beatriz\_Serrano



Vuelve el CIBER elcano! @rielcano & @THIBER\_ESP en una #lectura obligada [realinstitutoelcano.org/wps/wcm/connect...](http://realinstitutoelcano.org/wps/wcm/connect...) #Ciberseguridad



Jose Munoz  
@Conosell



Tremendo honor, enhorabuena @rielcano y @F\_Reinares por vuestro gran trabajo. Enorme plantel d speakers y presencia d Su Majestad! @CasaReal



david alonso vargas  
@dalonso\_igarcia



Este país necesita unos Think Tank tan profesionales como el @rielcano Son un mecanismo de proyección internacional de enorme valor.



Equilibrium Global  
@EquilibriumGlobal



Desde #España, el think-tank @rielcano propone reflexiones sobre "La Geopolítica del Papa Francisco" [bit.ly/1JexJsJ](http://bit.ly/1JexJsJ)



Mar 曹  
@MaggieCvdsE



¿Es posible derrotar al Estado Islámico? Interesante entrevista a Félix Arteaga del @rielcano [elconfidencialdigital.com/te\\_lo\\_aclaro/p...](http://elconfidencialdigital.com/te_lo_aclaro/p...) vía @ecd\_



La noche en 24 horas  
@LaNoche\_24h



Hablamos sobre la victoria de Tsipras en Grecia con @Steinbergf, investigador de @rielcano.



IEEE ES  
@IEEE\_ES



"#Libia, paraíso de mafias y violentos" @SusoNunez en @rielcano [bit.ly/1QVGf60](http://bit.ly/1QVGf60)



Embajada España Egipto  
@EmbEgipto



No te pierdas reciente análisis @rielcano sobre presencia España en prensa internacional durante 1er semestre 2015: [goo.gl/SjU7Dd](http://goo.gl/SjU7Dd).



Pedro Lallanda  
@lallanda\_1



Herramientas indispensables de #internacionalización: Índice Elcano de Presencia Global  
...lobalpresence.realinstitutoelcano.org/es/country/iep... @rielcano



Real Inst. Elcano  
@rielcano



#NovedadesRed: La comunidad internacional adoptó la "Agenda 2030 para el Desarrollo Sostenible" el 25 de septiembre.  
[realinstitutoelcano.org/wps/portal/rie...](http://realinstitutoelcano.org/wps/portal/rie...)



Rafael Estrella  
@rafael\_estrella



Europeans Think Tanks, Top 5 Social Media Influencers (Klout): @rielcano (67); Bruegel\_org (66); @ChatamHouse, @IISS\_org (64); @ECFR (63)



IEMed  
@IEMed



#Turkey's 10 years of EU negotiations: no end in sight  
[realinstitutoelcano.org/wps/portal/web...](http://realinstitutoelcano.org/wps/portal/web...) via @rielcano @WilliamChislet3 #IEMedObs News-Pick of the Day



Miguel Otero  
@mota



At the Spain-India think tank dialogue representing @rielcano. Looking forward to an intense morning of discussions



Salvador Llaudes  
@llaudes



Honoured to be at @CEPS\_thinktank representing @rielcano in a EUCO simulation about #Brexist. @EnricoLetta, speaking.



Haizam Amirah Fdez.  
@haizamviveah



Representing @RIElcano at the #EuroMeSCo2015 Annual Conference coorganized by @IEMed\_ & @ISPIonline. Complex times around the #Mediterranean



Inst. Est. Europeos  
@InstEstEuropeos



..@EmilioLamo, Pdte. @rielcano: "El gran experimento político de éxito en Europa en el s. XX ha sido la propia UE"  
[bit.ly/1VINKTS](http://bit.ly/1VINKTS)



Charles Powell  
@CharlesPowell



Equipo @rielcano en Bruselas esta tarde; un día importante para nosotros, sospecho! @Maria\_SolanasC @\_ignaciomolina



F. Mujeres por África  
@MujeresPorAfrica



Honored to share rountable with women peacemakers @el\_karama @OumouSailSeck Caddy Adzuba #africanaspaz



Mario Esteban  
@marioesteban



El Real Instituto Elcano miembro fundador del Foro de Think Tanks de la Ruta de la Seda @rielcano @PresidenteRIE



# Con el patrocinio de



Consejo Asesor Empresarial





REAL INSTITUTO

**elcano**

ROYAL INSTITUTE

Estudios internacionales y estratégicos  
International and strategic studies

Número #10 Septiembre - Octubre 2015

**Real Instituto Elcano**

[www.realinstitutoelcano.org](http://www.realinstitutoelcano.org)

[www.blog.rielcano.org](http://www.blog.rielcano.org)

[www.globalpresence.realinstitutoelcano.org](http://www.globalpresence.realinstitutoelcano.org)

[info@rielcano.org](mailto:info@rielcano.org)

Teléfono: 91 781 67 70

C/ Príncipe de Vergara, 51. 28006 Madrid

