

Revista **elcano**

Número #16 | Septiembre - Octubre 2016



Conectados

Elcano en la redes sociales

Actividades

Mesa redonda "España: imagen y marca 2016. ¿Cómo nos ven, cómo somos?"

Seminario sobre las "Perspectivas de la política energética en Europa y Estados Unidos tras la COP21"

Publicaciones

La presencia global de España

Las elecciones parlamentarias rusas de septiembre de 2016

European Strategy in times of geopolitical interdependence

Ocho recomendaciones para el II Plan de Acción Nacional sobre Mujeres, Paz y Seguridad

China and climate change: the good, the bad and the ugly

Beyond Brexit: the future of the Spanish-British relationship

Missile defence in Europe: tying together the technical, political and security dimensions

The Bratislava Summit and the Blue Danube – or thinking about Europe's future

Alemania, Europa y el auge de las nuevas potencias emergentes: los desafíos de un mundo multicéntrico

Gibraltar, "año cero": *Brexit*, cosoberanía y nuevas oportunidades de España

Spain finally has a new government: what lies ahead?

Entrevista con...

Michael Pettis



Coordinadora: María Dolores de Azategui

© 2016 Real Instituto Elcano
C/ Príncipe de Vergara, 51
28006 Madrid
www.realinstitutoelcano.org

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

En este número...

La presencia global de España; las recomendaciones para el Plan de Acción Nacional sobre Mujeres, Paz y Seguridad; el futuro de las relaciones hispano-británicas tras el *Brexit*; las elecciones parlamentarias rusas; son, además de los desafíos que para Alemania y Europa supone el auge de las nuevas potencias emergentes; Gibraltar, *Brexit*, cosoberanía y nuevas oportunidades de España; o el futuro de Europa, algunas de las principales cuestiones expuestas en el apartado de **Publicaciones**.

Andrés Ortega, investigador *senior* del Real Instituto Elcano, nos presenta en su **Entrevista** a Michael Pettis, catedrático de Finanzas en la Universidad de Pekín y una de las 50 personas más influyentes del mundo en 2016, según Bloomberg. Su *blog* es lectura indispensable para entender lo que pasa en la economía china y sus repercusiones internacionales.

Entre las **Actividades** organizadas en este bimestre cabe señalar la organización de las mesas redondas “España: imagen y marca 2016 ¿Cómo nos ven, cómo nos tratan?”; “El futuro de la paz en Colombia tras el NO en el plebiscito”; y del seminario “Perspectivas de la política energética en Europa y Estados Unidos tras la COP21”; así como de la VI Conferencia Internacional RIBEI. Los Debates Elcano se dedicaron en esta ocasión a los temas “El nuevo gobierno en Brasil: ¿y ahora qué?” y “EEUU 2016: claves de un insólito proceso electoral”. Asimismo, el Instituto recibió la visita, entre otros, de los embajadores de Turquía y Francia, Ömer Önhon e Yves Saint-Geours, respectivamente; y tuvo lugar una nueva edición de las Conversaciones Elcano/*Elcano Talks*, que contó con la presencia de la periodista Mar Cabra.

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 14ª edición de Conversaciones Elcano/*Elcano Talks* “El nuevo periodismo de investigación: filtraciones, Big Data y colaboración”.

Contenidos





Publicaciones

- 7** La presencia global de España
Iliana Olivie, Manuel Gracia y José Ignacio Díaz
- 25** Las elecciones parlamentarias rusas de septiembre de 2016
Mira Milosevich-Juaristi
- 31** European Strategy in times of geopolitical interdependence
Luis Simón
- 34** Ocho recomendaciones para el II Plan de Acción Nacional sobre Mujeres, Paz y Seguridad
María Solanas Cardín
- 43** China and climate change: the good, the bad and the ugly
Lara Lázaro & Mario Esteban
- 52** Beyond Brexit: the future of the Spanish-British relationship
Luis Simón
- 63** The Bratislava Summit and the Blue Danube – or thinking about Europe's future
Karel de Gucht
- 67** Alemania, Europa y el auge de las nuevas potencias emergentes: los desafíos de un mundo multicéntrico
Heinrich Kreft
- 76** Gibraltar, “año cero”: *Brexit*, cosoberanía y nuevas oportunidades de España
Alejandro del Valle Gálvez
- 94** Spain finally has a new government: what lies ahead?
William Chislett
- 97** Missile defence in Europe: tying together the technical, political and security dimensions
Gustav Lindstrom

Entrevista con...

- 107** Michael Pettis

Actividades

- 111** Mesa redonda "España: imagen y marca 2016. ¿Cómo nos ven, cómo somos?"
- 113** Seminario sobre las "Perspectivas de la política energética en Europa y Estados Unidos tras la COP21"

Conectados

- 117** Elcano en las redes sociales

Publicaciones



La presencia global de España

Iliana Olivie, Manuel Gracia y José Ignacio Díaz

Este documento analiza la evolución de la presencia global de España, tanto en su ámbito mundial como europeo, así como la contribución española a la presencia de la Unión Europea y, por último, la aportación de las distintas Comunidades Autónomas a la proyección exterior nacional.

Resumen

El Índice Elcano de Presencia Global refleja una rápida inserción exterior de España en las últimas dos décadas y media. Este crecimiento (superior al de Estados Unidos o Portugal) le ha permitido mantener su cuota de presencia global durante el período 1990-2015, a pesar de las disminuciones de cuota desde el estallido de la crisis económica.

La presencia global española es sobre todo blanda, aunque haya tendido a “economizarse”. No obstante, su presencia en el ámbito europeo (recogida en el

Índice Elcano de Presencia Europea) vendría a reflejar la tendencia contraria: un “reblandecimiento” de su presencia europea. En ninguno de los dos casos, son las variables de mayor valor añadido (tecnología o educación, por ejemplo), las que más contribuyen a la proyección exterior. A lo largo de todo el período y tanto en el ámbito global como en el europeo, el turismo o los servicios determinan en gran medida la presencia global de España.

Como Estado miembro de la Unión Europea, España también contribuye a la presencia global de esta última; y lo hace de forma significativa, siendo el 6º Estado con mayor contribución. De forma similar, las 17 comunidades autónomas y dos ciudades autónomas definen (cuantitativamente y cualitativamente) la presencia global española. En términos generales, son las comunidades que más contribuyen al PIB y también las que más participan en la proyección exterior del país (Cataluña, Madrid y Andalucía).



La posición de España en el mundo se caracteriza por su rápida inserción, registrándose un crecimiento de su presencia global (que se cuadriplica) superior a la de otros países como Estados Unidos o Portugal.

Análisis

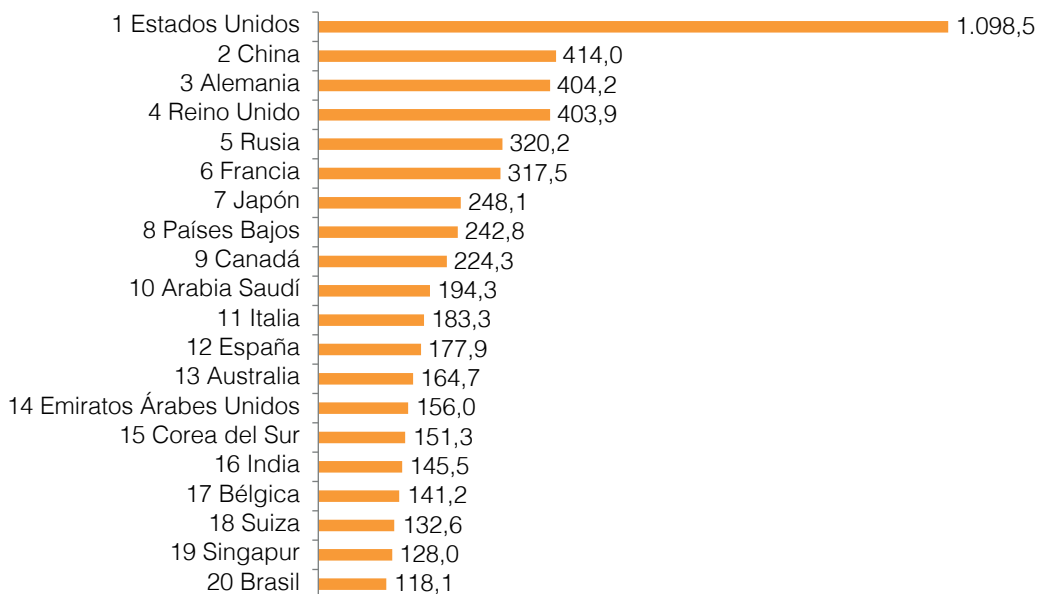
España, 12º país en presencia global

Con un valor índice de 177,9, España se sitúa en 2015 en el 12º puesto del ranking de países por presencia global (Gráfico 1). Como ya señaláramos en un trabajo anterior¹, entre 1990 y 2015 (período para el que se calcula el Índice Elcano de Presencia Global) la posición de España

en el mundo se caracteriza por su rápida inserción, registrándose un crecimiento de su presencia global (que se cuadriplica) superior a la de otros países como Estados Unidos o Portugal (las cuales se multiplican por 2 y por 3,5, respectivamente).

Este período de aumento rápido de presencia global coincide con los

Gráfico 1. Top 20 del ranking de presencia global (en valor índice)



Fuente: elaboración propia con datos del Índice Elcano de Presencia Global, Real Instituto Elcano.

¹ Iliana Oliví y Manuel Gracia (2013), Índice Elcano de Presencia Global 2012, Real Instituto Elcano.

primeros años de la transición de España a la democracia y con su inserción en la comunidad internacional (incluyendo, por ejemplo, la adhesión a la Unión Europea y la integración en la OTAN).

Además, acompañando este fuerte crecimiento de su proyección exterior, y a diferencia de lo que ocurre en buena parte de los países europeos o de América del Norte, España mantiene su cuota de presencia global,² registrándose entre 1990 y 2015 incluso un muy leve aumento de 4 décimas, que se produce como resultado de las ganancias de cuota durante los años 90 y 2000 (5 y 3 décimas, respectivamente) que la pérdida registrada durante la gran crisis, entre 2010 y 2015 (4 décimas), no contrarresta en su totalidad (Tabla 1).

Aunque el resultado neto para el conjunto del período sea este mantenimiento de presencia, España parece seguir el mismo patrón que otros países occidentales (Italia, Alemania, Francia o Estados Unidos) que son, además, los que sufren mayores pérdidas de cuota de proyección exterior en los últimos 25 años. Son pues, las economías emergentes las que contrarrestan estas pérdidas. Las cinco mayores ganancias de cuota entre 1990 y 2015 son las de China, Emiratos Árabes Unidos, Arabia Saudí, Corea del Sur, India y Singapur. Nótese, además, que entre 2010 y 2015, ninguno de estos seis países sufre pérdidas de cuota global en ningún periodo; lo que sí ocurre con los siete países de la parte baja de la Tabla 1.

Tabla 1. Principales variaciones de cuota de presencia global (en puntos porcentuales)

	1990-2015	1990-2000	2000-2010	2010-2015
China	3,9	1,2	1,9	0,7
Emiratos Árabes Unidos	1,8	0,6	0,4	0,8
Arabia Saudí	1,1	0,0	0,3	0,7
Corea del Sur	1,0	0,6	0,3	0,1
India	1,0	0,2	0,5	0,3
Singapur	0,9	0,3	0,3	0,2
España	0,4	0,5	0,3	-0,4
Italia	-0,7	0,1	-0,4	-0,3
Japón	-1,1	0,6	-1,3	-0,4
Alemania	-1,2	-0,7	0,0	-0,5
Francia	-2,0	-0,6	-0,6	-0,9
Rusia	-8,5	-8,9	0,0	0,5
Estados Unidos	-8,9	-2,5	-4,3	-2,1

Fuente: elaboración propia con datos del Índice Elcano de Presencia Global, Real Instituto Elcano.

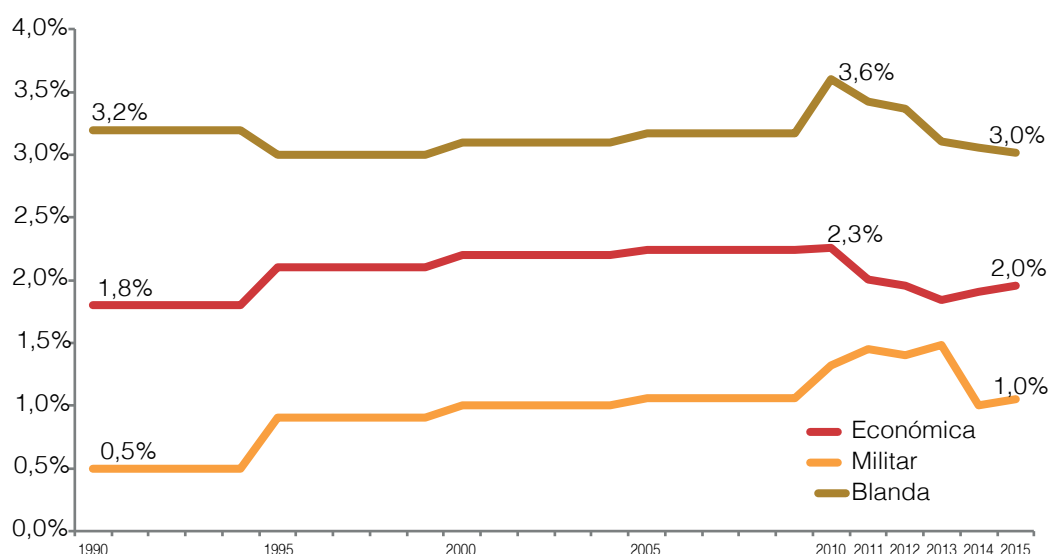
² Denominamos cuota de presencia global a la presencia global proyectada por el país como proporción de la suma de presencia global de los 90 países para los que se calcula el Índice.

La proyección exterior de España es fundamentalmente blanda, aunque ha tendido a “economizarse”

Este mantenimiento de la cuota española, en relación con la de otros países, se explica con las ganancias durante los 90 y los 2000 en las tres dimensiones (económica, militar

y blanda) en las que desagrega la presencia global. Aunque es en la dimensión blanda en la que España obtiene un valor más alto, situándose en un 3% en 2015, pierde 2 décimas, mientras que en las dimensiones económica y militar, el país gana cuota entre 1990 y 2015 (Gráfico 2).

Gráfico 2. Cuota de presencia global de España por dimensiones



Fuente: Factiva y datos elaborados por el Servicio de Información y Documentación del RIE.

Y es que ha sido, históricamente, la contribución de la dimensión blanda³ una de las principales características de la presencia global española (además de ser un hecho diferencial respecto de otros

países europeos). En la actualidad, sin embargo, la participación de esta dimensión se ha reducido hasta casi igualar la de la dimensión económica (49,2% y 42,0%, respectivamente, en 2015) (Gráfico 3).

3 Por contribución entendemos la aportación de una determinada dimensión o variable al valor total de presencia global de un país.

Gráfico 3. Contribuciones por dimensiones a la presencia global de España (en %)

Fuente: Explora - Índice Elcano de Presencia Global, Real Instituto Elcano.

A pesar de una importante diversificación de la presencia global española a lo largo de estas dos décadas y media (en 1990, cinco variables explicaban casi el 78% de su presencia global; en 2015 esta proporción ha descendido hasta el 66,4%), como también hemos destacado en ocasiones anteriores⁴ son pocas las variables que más definen la proyección exterior de España (dentro de estas dos dimensiones económica y blanda) y, además, éstas no son las de mayor valor añadido.

Por ejemplo, si bien el turismo reduce su contribución del 45% de la presencia global total en 1990 a menos del 19%, sigue siendo la variable individual que más contribuye

a la proyección exterior de España. En ambos años, siguen los servicios, con una contribución incluso mayor en 2015 respecto de 1990 (aunque puede haber cambiado la naturaleza y, por lo tanto, aumentado el valor añadido de estos servicios). También destaca el hecho de que si en 1990 las manufacturas contribuían algo más que los bienes primarios (7,0% frente a 6,2%), en 2015 esta relación se ha invertido con contribuciones del 8,9% y del 12,0%, respectivamente. Tanto ahora como hace dos décadas y media, la educación y la tecnología han estado contribuyendo sólo marginalmente a la presencia global de España (Tabla 2).

4 Olivé y Gracia (2013), Ibid.

Tabla 2. Mayores y menores contribuciones a la presencia global de España en 1990 y en 2015 (en %)

Mayores contribuciones			
Variable	1990	Variable	2015
Turismo	45,0%	Turismo	18,9%
Servicios	11,9%	Servicios	13,9%
Equipamiento militar	7,8%	Información	12,7%
Manufacturas	7,0%	Bienes primarios	12,0%
Bienes primarios	6,2%	Manufacturas	8,9%
Mayores contribuciones			
Variable	1990	Variable	2015
Turismo	45,0%	Turismo	18,9%
Servicios	11,9%	Servicios	13,9%
Equipamiento militar	7,8%	Información	12,7%
Manufacturas	7,0%	Bienes primarios	12,0%
Bienes primarios	6,2%	Manufacturas	8,9%

Fuente: elaboración propia con datos del Índice Elcano de Presencia Global, Real Instituto Elcano.

España y la construcción de la presencia intra- y extra-europea

El grueso de la presencia global española se proyecta en la Unión Europea. Aunque la metodología actual del Índice Elcano de Presencia Global no permite calcular la presencia europea de los países como proporción de su presencia global, sí disponemos de diversos indicadores que se pueden distribuir geográficamente para observar en qué espacios se proyecta la presencia. En este sentido, los datos sobre exportaciones (de los que se nutren

cuatro de las cinco variables que definen la dimensión económica de este Índice) dan cuenta de la magnitud del espacio europeo como lugar de proyección exterior de España. Así, en 2015, según datos de Eurostat, más del 65% de las exportaciones y del 61% de las importaciones⁵ de España tenían como destino y origen, respectivamente, la Unión Europea.⁶

En lo que respecta a los distintos pesos de dimensiones y variables en su contribución a la presencia exterior, en el ámbito europeo

5 En el caso de las importaciones la cifra aumentaría al 70% si se excluyen los bienes energéticos.

6 Estas cifras han descendido en los últimos años como consecuencia de, por un lado, el crecimiento generalizado de la globalización que ha provocado el aumento del número de intercambios con otras zonas geográficas y, por otro, la crisis europea y la búsqueda de nuevos destinos de exportación. En 2007 las exportaciones con destino a la Unión Europea fueron el 71% del total exportado, y las importaciones con origen comunitario el 63%.

se puede observar la tendencia contraria a lo que ocurre en la proyección global. Dentro del ámbito de la Unión, el perfil de España ha tendido a “reblandecerse”, aumentando la contribución de la dimensión blanda respecto de la económica; lo que es compatible, por otra parte, con que

la presencia económica de España sea mayoritariamente intracomunitaria. Esto se refleja en el desempeño del país en el Índice Elcano de Presencia Europea, que calcula la proyección exterior de los Estados miembros dentro del perímetro de la Unión (Gráfico 4).

Gráfico 4. Contribuciones por dimensiones a la presencia europea de España (en %)



Fuente: Explora - Índice Elcano de Presencia Global, Real Instituto Elcano.

España ocupa en 2015 el 5º puesto en el ranking de presencia europea, por detrás de los Países Bajos y por delante de Italia. La posición por delante de la economía italiana en este ránking da muestra precisamente del mayor grado de orientación de España hacia el espacio comunitario. Así, en el ránking de presencia global, España se sitúa 12º, por detrás de Italia, que ocupa el puesto 11º.

Dada la magnitud de la presencia en la Unión Europea en la configuración de la presencia global de España, las principales variables de proyección española hacia Europa son muy similares a las principales variables en la contribución a la presencia global y, como se ha señalado con anterioridad, éstas no son las de mayor valor añadido (Tabla 3). Se dan aportaciones marginales de educación

(el 2,4% de la presencia europea total en 2015), o tecnología (0,9%). No obstante, cabe señalar que estas contribuciones de mayor valor añadido sí son ligeramente superiores en la presencia en la Unión Europea que en el conjunto del mundo: mientras la tecnología contribuye un 0,6% a la presencia global de España, lo hace en un 0,9% a la europea, al igual que ocurre con la educación (2,2% en lo global frente a 2,4% en lo europeo) o, sobre todo, la ciencia (4,7% en lo global, 8,6% en lo europeo). Estos datos parecerían coherentes con los mayores niveles medios de desarrollo en Europa, en relación con otras regiones en desarrollo o emergentes como África, América Latina y Asia.

Esta comparación también pone de manifiesto la importante especialización terciaria de España en el marco de las relaciones económicas intra-europeas. Mientras las contribuciones de los bienes primarios y de las manufacturas descienden al 9,6% y al 5,9%, respectivamente, en el ámbito europeo (desde el 12,0% y el 8,9% en lo global), ocurre lo contrario con los servicios, cuya contribución a la presencia europea se sitúa en el 18,2% (el 13,9% en presencia global).

También cabe señalar el peso inferior del turismo en la presencia española en Europa (el 14% en 2015) frente al que registra en la presencia con el conjunto del mundo (casi el 19%); y esto a pesar de la importante afluencia de turistas europeos al territorio

español siendo, de hecho, el país que recibe mayor número de turistas de origen europeo. España ocupa el primer puesto en el ranking de recepción de turistas con origen comunitario,⁷ por delante de Francia e Italia. Si consideramos todos los turistas del mundo (presencia global) desciende al 3er puesto, por detrás de Francia y de Estados Unidos, lo que indica un mayor grado de orientación turística intra-comunitaria a pesar de su menor contribución relativa. Esto se explica, como hemos señalado más arriba, con el mayor peso relativo de otras variables como los servicios, la ciencia y, muy particularmente, las migraciones (siendo éstas, mayoritariamente, de origen intracomunitario).

Con todo, la distribución del origen de la presencia global de la Unión Europea⁸ por Estado miembro muestra un aumento del peso de España en la proyección global de la Unión, hasta situarla en el 6,6% de la presencia global total de la Unión Europea; la 6ª mayor contribución tras las del Reino Unido, Alemania, Francia, Italia y los Países Bajos.

En términos generales, estas contribuciones permanecen relativamente estables desde 2005, que es el primer año para el que tenemos datos. En este contexto, el aumento de la contribución española, de tan sólo 5 décimas de punto porcentual es el 5º mayor en la última década, tras los de Rumania (0,9), los Países Bajos (0,7), e Irlanda y Luxemburgo (0,6).

7 Según datos de Tourspain, en 2015 el principal país de origen de los turistas que llegaron a España era el Reino Unido (23,2%), seguido de Francia (16,3%) y Alemania (16%).

8 La presencia global de la Unión Europea se calcula sumando la proyección de cada Estado miembro fuera de los límites de la Unión, lo que equivale a la suma de la presencia global de cada socio europeo, restando su presencia intra-europea (detrayendo así, por ejemplo, la presencia alemana en Italia). En cierto modo, se trata, para cada Estado miembro, del anverso de la presencia europea, descrita más arriba,

Tabla 3. Mayores y menores contribuciones a la presencia europea de España en 2005 y en 2015 en (%)

Mayores contribuciones			
Variable	2005	Variable	2015
Servicios	25,1%	Servicios	18,2%
Turismo	19,2%	Turismo	14,0%
Inversión	8,8%	Información	11,7%
Bienes primarios	8,7%	Inversión	9,8%
Información	7,5%	Bienes primarios	9,6%
Mayores contribuciones			
Variable	2005	Variable	2015
Migraciones	4,2%	Manufacturas	5,9%
Energía	3,5%	Deportes	3,8%
Cultura	2,2%	Educación	2,4%
Educación	1,3%	Tecnología	0,9%
Tecnología	1,2%	Cultura	0,8%

Fuente: elaboración propia con datos del Índice Elcano de Presencia Global, Real Instituto Elcano.



La distribución del origen de la presencia global de la Unión Europea por Estado miembro muestra un aumento del peso de España en la proyección global de la Unión.

Tabla 4. Principales variaciones de cuota de presencia global (en puntos porcentuales)

		2005	2015	Variación
1	Reino Unido	19,8%	19,6%	-0,2
2	Alemania	18,5%	16,5%	-2,0
3	Francia	15,6%	13,8%	-1,8
4	Italia	8,2%	7,8%	-0,4
5	Países Bajos	6,8%	7,5%	0,7
6	España	6,1%	6,6%	0,5
7	Bélgica	3,7%	3,8%	0,1
8	Suecia	3,4%	3,6%	0,2
9	Dinamarca	2,3%	2,5%	0,2
10	Irlanda	1,7%	2,3%	0,6
11	Austria	2,1%	1,9%	-0,2
12	Polonia	1,5%	1,8%	0,4
13	Grecia	1,9%	1,7%	-0,2
14	Finlandia	1,5%	1,4%	-0,2
15	Hungría	1,4%	1,3%	-0,2
16	Portugal	1,1%	1,2%	0,2
17	Luxemburgo	0,5%	1,1%	0,6
18	Rep. Checa	1,0%	1,1%	0,1
19	Rumanía	0,0%	1,0%	0,9
20	Bulgaria	0,0%	0,6%	0,5
21	Croacia	0,0%	0,5%	0,5
22	Lituania	0,3%	0,5%	0,1
23	Eslovenia	0,4%	0,4%	0,0
24	Eslovaquia	0,4%	0,4%	-0,1
25	Letonia	0,7%	0,4%	-0,4
26	Malta	0,2%	0,3%	0,1%
27	Chipre	0,2%	0,3%	0,0%
28	Estonia	0,3%	0,2%	0,0%

Fuente: elaboración propia con datos del Índice Elcano de Presencia Global, Real Instituto Elcano.



Las comunidades autónomas que más aportan al PIB español son las que más contribuyen también a su presencia global.

La construcción de la presencia global de España

Al igual que la presencia global de la Unión Europea es el resultado de los perfiles de presencia de sus Estados miembros (la cantidad de presencia, pero también su naturaleza por dimensiones y variables o su orientación intra-o extra-europea), la presencia global de España es reflejo de la proyección de sus 17 comunidades autónomas y dos ciudades autónomas, así como con sus fortalezas y debilidades desde el punto de vista sectorial.

Si la presencia global de España ha registrado un importante aumento desde 1990 y una cierta diversificación –aunque adolece de una concentración en variables de bajo valor añadido en las dimensiones económica y blanda, como hemos señalado más arriba–, las contribuciones por comunidades autónomas deberían registrar características similares.⁹

En términos generales, son las comunidades autónomas que más contribuyen al PIB español las que más contribuyen también a su presencia global. Así, las cinco mayores contribuciones son las de Cataluña (22,3%), Madrid (17,5%), Andalucía (12,9%), Valencia (8,4%) y País Vasco (6,9%) (Tabla 5).

No obstante, pueden identificarse algunas comunidades más orientadas al interior (cuando su contribución al PIB supera su contribución a la presencia global total) o, por el contrario, extravertidas (cuando la aportación a la presencia global supera la aportación al producto interior). Entre las primeras, más orientadas al interior, nos encontraríamos con 11 comunidades autónomas: Madrid, Andalucía, Valencia, Galicia, Castilla y León, Castilla-La Mancha, Aragón, Navarra, Asturias, Extremadura y La Rioja. En el segundo grupo habría seis comunidades con mayor orientación hacia el exterior (Cataluña, País Vasco, Canarias, Baleares, Murcia y Cantabria), además de Melilla.

⁹ Iliana Olivé y Manuel Gracia (2015), "De lo local a lo global: la arquitectura de la proyección exterior de la Unión Europea", en Olivé, Gracia y García-Calvo (coords.), Informe Elcano de Presencia Global 2015, cap. 2, pp. 23-34, Real Instituto Elcano,

Tabla 5. Presencia global de España por comunidad autónoma (en %) y variación 2005-2015 (en puntos porcentuales)

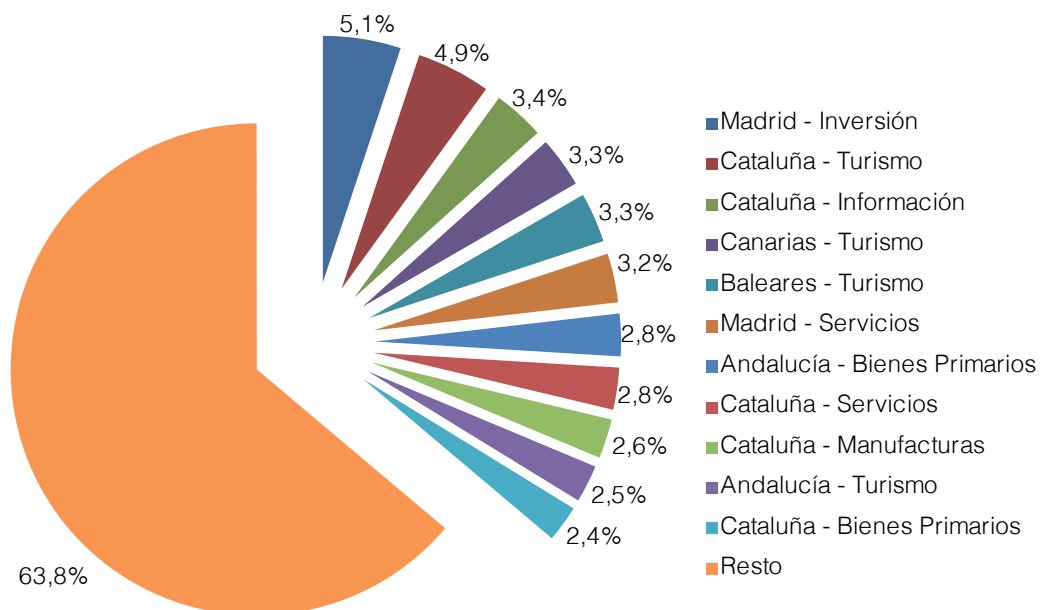
		PG 2005	PG 2015	PIB 2015	Variación PG
1	Cataluña	21,6%	22,3%	18,9%	0,7
2	Madrid	17,1%	17,5%	18,8%	0,4
3	Andalucía	13,1%	12,9%	13,4%	-0,2
4	Comunidad Valenciana	9,2%	8,4%	9,4%	-0,8
5	País Vasco	6,0%	6,9%	6,1%	0,8
6	Canarias	6,3%	5,5%	3,9%	-0,8
7	Galicia	4,9%	4,9%	5,2%	0,0
8	Baleares, Islas	5,7%	4,6%	2,5%	-1,1
9	Murcia, Región de	2,2%	3,8%	2,6%	1,6
10	Castilla y León	2,9%	2,3%	5,0%	-0,6
11	Castilla-La Mancha	2,0%	2,2%	3,5%	0,1
12	Aragón	2,3%	1,9%	3,1%	-0,4
13	Cantabria	1,5%	1,9%	1,1%	0,4
14	Navarra	1,5%	1,6%	1,7%	0,1
15	Asturias, Principado de	1,7%	1,6%	2,0%	-0,1
16	Extremadura	0,9%	0,8%	1,6%	-0,1
17	Rioja, La	0,6%	0,6%	0,7%	0,0
18	Ceuta	0,2%	0,2%	0,2%	0,0
19	Melilla	0,2%	0,2%	0,1%	-0,1

Fuente: elaboración propia.

De forma similar a lo que ocurre con la Unión Europea, en la que sólo tres países (el Reino Unido, Alemania y Francia) explican casi la mitad de su presencia global, en el caso de España también se observa una concentración territorial significativa. Cataluña, Madrid y Andalucía aportan cerca del 53% de la proyección exterior española

(Tabla 5). Además, en torno al 70% de la presencia global de España se construye con variables económicas o blandas de Andalucía, Baleares, Canarias, Cataluña, Madrid, País Vasco y Valencia, lo que estaría apuntando, además, a una cierta concentración sectorial (Gráfico 5).

Gráfico 6. Principales contribuciones a la presencia global de España por Comunidades Autónomas y variables (en %)



Fuente: elaboración propia.

Conclusión

Como resultado de la inserción internacional de España en los años posteriores a la transición a la democracia y, también, de la aceleración del proceso de globalización tras la caída del muro de Berlín, la presencia global de España (reflejada en el Índice Elcano) ha crecido a un ritmo comparativamente elevado durante el período 1990-2015. Una parte significativa de esta presencia global se ha proyectado en el espacio intra-comunitario, de modo que la relación de España con otros Estados miembros define en gran medida las características de la presencia global española. A estas presencias europea y

global contribuyen de forma significativa los servicios, el turismo y los bienes primarios y, de forma muy marginal, la tecnología y la educación; siendo estos resultados del Índice Elcano de Presencia Global otro reflejo del importante proceso de terciarización de la economía española y, en parte, de una terciarización de baja complejidad tecnológica.¹⁰

En el ámbito europeo, también cabe destacar el creciente peso de España en la configuración de la presencia global de la Unión Europea, lo que refleja un crecimiento también importante de la proyección española fuera de Europa.

¹⁰ Los resultados del Índice de Complejidad Económica elaborado por la Universidad de Harvard sitúan a España en el puesto 30º en un ranking de 121 países para el año 2014, produciéndose un descenso desde el puesto 17º en 1995.

Esta proyección es el resultado, en buena medida, de la presencia exterior de las comunidades autónomas que más contribuyen al PIB español: Cataluña, Madrid y Andalucía. Si bien, dado el perfil de presencia exterior, con una importancia notable del turismo, los servicios y los bienes primarios, algunas comunidades autónomas (con especialización en estos tres ámbitos) registran una contribución a la presencia global de España sensiblemente superior a su contribución a la economía. Éste es el caso de Baleares, Canarias y Murcia.

Nota metodológica

Para calcular la contribución de las Comunidades Autónomas a la presencia global de España, mantenemos la estructura y la relación de indicadores que recoge el anexo metodológico de la edición de 2015 del Informe Elcano de Presencia Global,¹¹ con alguna particularidad que se explica a continuación.

La presencia global autonómica, como la de los países que comprenden el análisis de presencia global, se desdobra en tres dimensiones (económica, blanda y militar) y, en el caso de las comunidades autónomas, los datos que se utilizan para determinar su contribución son, en su mayoría, fuentes públicas nacionales. Muchos de éstos vienen desagregados por comunidades; en cambio, otros, por su naturaleza, no tienen una distribución geográfica clara o se expresan en entidades geográficas distintas a las comunidades autónomas.

En relación a la primera de las dimensiones, la económica, los datos sobre la exportación de bienes energéticos, primarios y manufacturados provienen de Datacomex y aquellos sobre inversión directa, de Datainvex, dos bases de datos generadas por la Secretaría de Estado de Comercio, dependiente del Ministerio de Economía y Competitividad. La exportación de servicios, por su parte, supone un problema metodológico, pues las fuentes nacionales no ofrecen datos al respecto desagregados por comunidades. En vista de esta dificultad, se ha tomado como variable proxy los componentes del PIB del sector servicios de cada comunidad autónoma, disponibles en el Instituto Nacional de Estadística, que puedan considerarse transables; esto es, que puedan ser exportados, aunque no se contemple un rubro que expresamente los reconozca como tal.

La presencia militar es otro componente que merece una matización. Es imposible dividir el número de tropas y de equipamiento por comunidades, pues se trata de una administración que depende enteramente del Estado central. Para su desagregación por comunidades, se han utilizado los datos de la Agencia Estatal de Administración Tributaria sobre la recaudación de impuestos a escala autonómica con dos años de retardo sobre el año para el que aplica, presumiendo que ese plazo temporal se traduciría en un aumento de las capacidades militares. Además, para evitar un peso excesivo de aquellas comunidades que, por diversos motivos,

¹¹ Olivé y Gracia (2015), *Ibid.*

concentran la recaudación tributaria (como Madrid y Cataluña), esa participación de las comunidades sobre los Presupuestos Generales del Estado ha sido corregida con su población, de manera que se reparta de manera más uniforme entre las distintas comunidades.

Dentro de la presencia se ha aplicado la misma modificación en el indicador de Información que se ha introducido este año en el cálculo del Índice de Presencia Global para todos los países. Hasta ahora la presencia de cada comunidad en este indicador, se obtenía a partir de los datos sobre el número de hogares con acceso a Internet que ofrece la Encuesta sobre Equipamiento y Uso de Tecnologías de la Información y la Comunicación de los Hogares, realizada por el INE, como criterio de reparto del registro obtenido por España en esta variable. A partir de la edición 2016

del Informe Elcano de Presencia Global, esta información se complementa mediante las menciones concretas en cables de noticias de las principales agencias de comunicación del mundo, a partir de su búsqueda en la base de datos Factiva. La cadena de búsqueda de noticias sobre las comunidades autónomas sigue los mismos criterios a los que se aplican para recabar datos de Información sobre los países del Informe: la unidad temporal (del 1 de enero al 31 de diciembre de cada año analizado); el uso del nombre de la comunidad en castellano y en inglés; el uso de los gentilicios regionales, también en castellano y en inglés; la combinación de los términos con el operador booleano OR; y la selección de servicios de agencias internacionales, excluyendo por tanto a la española EFE, evitando así la sobrerepresentación de las comunidades en el periodo.



Hasta ahora la presencia de cada comunidad en el indicador de información, se obtenía a partir de los datos sobre el número de hogares con acceso a Internet.

Cuadro 1. Variables, indicadores y fuentes para el cálculo de la presencia global de España por comunidades autónomas

Indicador	Descripción	Fuente
Energía	Flujo de exportación de productos energéticos (petróleo, productos refinados y gas) (SITC 333, 334, 343)	DataComex, Ministerio de Economía y Competitividad
Bienes primarios	Flujo de exportación de bienes primarios (comidas, bebidas, tabaco, productos agrícolas, metales no ferrosos, perlas, piedras preciosas y oro no monetario), excluido petróleo (SITC 0 + 1 + 2 + 4 + 68 + 667 + 971)	
Manufacturas	Flujo de exportación de manufacturas (productos químicos, maquinaria, equipos de transporte, otros productos manufacturados) (SITC 5 a 8 menos 667 y 68).	
Servicios	Valor añadido bruto a precios de mercado, ramas de actividad 45-63 y 64-82 según clasificación NACE revisión 2	Estadísticas de Contabilidad Regional de España, Instituto Nacional de Estadística
Inversiones	Stock de inversión directa extranjera en el exterior por CCAA, operaciones de empresas no ETVE	DataInvex, Ministerio de Economía y Competitividad
Presencia militar		
Tropas	Recaudación de tributos del Estado español según agentes gestores, CCAA	Agencia Estatal de la Administración Tributaria (AEAT) e Instituto Nacional de Estadística
Equipamiento militar	Población de las Comunidades Autónomas	

Cuadro 1. Variables, indicadores y fuentes para el cálculo de la presencia global de España por comunidades autónomas

Indicador	Descripción	Fuente
Presencia blanda		
Migraciones	Flujo anual de inmigración procedente del extranjero	Instituto Nacional de Estadística
Turismo	Miles de llegadas de turistas no residentes a las fronteras	Instituto de Estudios Turísticos (IET), del Ministerio de Industria, Energía y Turismo
Deportes	Suma ponderada de los puntos en la clasificación mundial FIFA y del medallero en los juegos olímpicos de verano, CCAA de nacimiento del deportista	FIFA y COI
Cultura	Número de empresas productoras de cine	Instituto de Cinematografía y de las Artes Audiovisuales del Ministerio de Educación, Cultura y Deporte
Información	Número de viviendas con acceso a Internet Cables de noticias sobre CCAA de distintas agencias internacionales de noticias (Reuters, AP, AFP, Xinhua, ITAR-TASS, DPA, ANSA)	Encuesta sobre Equipamiento y Uso de Tecnologías de la Información y la Comunicación de los hogares, Instituto Nacional de Estadística; Base de datos de FACTIVA
Tecnología	Patentes orientadas al exterior: número de solicitudes de patentes PCT, por CCAA de residencia del primer solicitante	Estadísticas de Propiedad Industrial de la Oficina Española de Patentes y Marcas (OEPM), Ministerio de Industria Turismo y Comercio
Ciencia	Número de artículos publicados en los ámbitos de artes y humanidades, ciencias sociales y ciencias	SCImago a partir de la base de datos Scopus, Fundación Española de Ciencia y Tecnología (FECYT)
Educación	Número de estudiantes extranjeros en educación terciaria	Estadísticas Universitarias, Ministerio de Educación, Cultura y Deporte
Cooperación al desarrollo	Recaudación de tributos del Estado español según agentes gestores, CCAA Flujos anuales de cooperación Autonómica y de cooperación local	Agencia Estatal de la Administración Tributaria (AEAT) Seguimiento de las Comunicaciones Anuales de Cooperación española, Agencia Estatal de Cooperación Internacional y Desarrollo

Las elecciones parlamentarias rusas de septiembre de 2016

Mira Milosevich-Juaristi

El pasado 18 de septiembre se celebraron elecciones parlamentarias en Rusia.

Resumen

Analizamos las claves de la victoria con mayoría absoluta del partido Rusia Unida en las últimas elecciones parlamentarias, así como la composición de la futura Duma y la estrategia del Kremlin con vistas a establecer un modelo de gobierno y un marco legal para garantizar el statu quo político.

Análisis

La victoria de Rusia Unida¹

La victoria contundente de Rusia Unida en las últimas elecciones legislativas –con 343 escaños de los 450 de la Duma (más del 54% del voto, un 5% más que en las elecciones de 2011)– es consecuencia del control por el régimen autocrático de Vladimir Putin del sistema político ruso, del papel personal de Putin en la campaña electoral, de la incapacidad mostrada por los partidos de la oposición para capitalizar el descontento popular por el empeoramiento de la situación económica,

y de la apatía política de la mayoría de los ciudadanos rusos, que están convencidos de que el gobierno actual no transferirá su poder a través de las elecciones (solo el 47,81% del censo ha votado, en 2011 fue un 60,21%). La participación ciudadana ha sido la más baja en unas elecciones desde la desintegración de la Unión Soviética en 1991. Este hecho cuestiona la legitimidad de la composición de la futura Duma.

El endurecimiento del control del sistema político comenzó frente a las manifestaciones masivas contra el fraude electoral tras las elecciones legislativas de diciembre de 2011, cuando miles de ciudadanos de Moscú y San Petersburgo salieron a la calle. A la sazón, Rusia Unida se habría hecho, supuestamente, con el 49,32% de los votos (238 escaños, 105 menos que ahora). El control del sistema político encajó en la nueva estrategia del Kremlin de “estabilidad flexible”. Su objetivo es mantener el sistema político autocrático (cuyo marco legal no impuso Putin sino Boris Yeltsin en la Constitución de 1993, que otorga poderes presidenciales excesivos) con concesiones parciales y represión dirigida a blancos concretos:

¹ El partido Rusia Unida fue creado en 2001 por la unión de tres grupos parlamentarios: “Unidad”, “Patria” y “Toda Rusia”. El partido nunca llegó a adoptar oficialmente un programa y hasta 2008 se definía como una fuerza sin ideología (el artículo 13 de la Constitución rusa de 1993 prohíbe cualquier ideología “patrocinada por el Estado” u “obligatoria”). Desde 2008 se define como un partido conservador. El presidente ruso Vladimir Putin nunca fue miembro de Rusia Unida, aunque sí tres veces su candidato en elecciones presidenciales.

líderes y partidos de la oposición, ONGs o, en fin, cualquier ciudadano sospechoso de colaborar con una entidad extranjera. Así, por ejemplo, el pasado 5 de septiembre, el muy respetable centro de la opinión pública –Levada– fue definido como “agente extranjero” (el hecho es que había publicado una encuesta que reflejaba el apoyo de sólo un 31% al partido Rusia Unida).

Para impedir la repetición de las protestas masivas que hicieron tambalearse el poder del Kremlin, se aprobaron en 2012 cuatro nuevas leyes cuyo fin era legalizar la represión política y frustrar cualquier intento de la oposición de competir políticamente. La Ley de Manifestaciones contempla la posibilidad de multar con 9.300 euros a cualquier ciudadano por manifestarse. La Ley de Internet implicaba la creación de una comisión que podría suspender las páginas web “peligrosas” para los jóvenes (no sólo las páginas de contenido pornográfico, sino también otras). El Kremlin cree en la existencia de un “enemigo interior” que supuestamente recibiría ayuda de los “enemigos exteriores” (EEUU y Europa). Frente al enemigo interior, Putin intenta movilizar a las fuerzas conservadoras del país, que apoyan la dominación estatal completa y se basan en los valores del

nacionalismo étnico y en la Iglesia Ortodoxa. En abril de este año se creó la Guardia Nacional “para la lucha contra el terrorismo”, un servicio de seguridad que no está subordinado a ninguno de los existentes (Ministerio del Interior, Policía y Servicio Secreto), pero con derecho a interferir en el trabajo de todos ellos. La Ley Electoral ha cambiado 900 veces desde 2002.

Para favorecer el éxito de Rusia Unida se cambió la fecha de las elecciones, adelantándolas desde diciembre al 18 de septiembre en virtud de una ley votada en la Duma (con 339 votos a favor y 102 en contra). El objetivo del cambio de fecha era situar la campaña electoral en el período vacacional veraniego.

Las limitaciones de la competitividad política que se reflejan en el resultado de las últimas elecciones legislativas son inherentes al sistema político que el mismo Kremlin define como “democracia soberana” (otras denominaciones de la democracia con adjetivo con la misma connotación son: democracia dirigida, imitativa o iliberal). La diferencia entre la “democracia soberana” y la democracia es la que hay entre una camisa de fuerza y una camisa, como observó con acierto Timothy Garton Ash, refiriéndose al régimen ruso.



Para impedir la repetición de las protestas masivas que hicieron tambalearse el poder del Kremlin, se aprobaron en 2012 cuatro nuevas leyes cuyo fin era legalizar la represión política y frustrar cualquier intento de la oposición de competir políticamente.



A pesar de la difícil situación económica, Putin ha sabido capitalizar su popularidad con la anexión de Crimea en 2014, el apoyo a los rebeldes pro rusos en el este de Ucrania y la intervención en Siria, donde ha desafiado la política de EEUU.

El sistema pluripartidista ruso supone la existencia de tres grupos de partidos: oficialista (Rusia Unida), los partidos de la oposición “oficial” (creados por el Kremlin para fingir un sistema pluripartidista, como por ejemplo el Partido Rusia Justa) y la oposición “no oficial” (partidos de la oposición liberal –la coalición PARNAS y Yabolko– o los que no han cumplido con los requisitos para registrarse como partidos políticos).

Los miembros del partido Rusia Unida apenas han participado en la campaña electoral, porque el Kremlin controla la mayoría de los medios de comunicación y, sobre todo, porque Vladimir Putin, el mayor activo político del partido ha participado activamente en ella, como en una especie de precampaña electoral de las elecciones presidenciales de 2018, en las que lo más probable es que repita como candidato para su cuarto mandato presidencial.

A pesar de la difícil situación económica, Putin ha sabido capitalizar su popularidad con la anexión de Crimea en 2014, el apoyo a los rebeldes pro rusos en el este de

Ucrania y la intervención en Siria, donde ha desafiado la política de EEUU. Aunque hay indicios de que el fervor patriótico se está derritiendo en el choque con la realidad de la pésima situación económica, Putin sigue siendo un símbolo de la perfecta unión entre la política exterior (encarnando la nostalgia del poder imperial de Rusia y la aspiración de recuperar el estatus de gran potencia) e interior (garante de la estabilidad económica y política).

Posiblemente, la parte más espectacular de la campaña electoral ha sido una serie de destituciones políticas de sus amigos personales, que ha sorprendido a la opinión pública. Las de Igor Sechin (viceprimer ministro) por “sobreponer intereses corporativos por encima de los estatales”, Vladimir Yakunin (presidente del Ferrocarril estatal) y Sergéi Ivanov (jefe del gabinete), y el nombramiento como gobernadores de algunas regiones de Rusia de personas de la oposición oficial. Las destituciones y nuevos nombramientos de gente más joven y competente demuestran que la lealtad personal y la amistad con el presidente ya no son factores fundamentales para

mantenerse en el poder. Estos cambios se deben al aumento de la desconfianza de Putin hacia sus más cercanos colaboradores. Su giro “geopolítico” en política exterior condiciona una mayor dependencia de los militares y de los miembros de los servicios de seguridad, así como su decisión de introducir más profesionales y tecnócratas en el gobierno, porque la crisis económica exige gente más profesional. Ya nadie trabaja con el presidente, sino que todos trabajan para el presidente.

El hecho de que los partidos de la oposición no hayan sabido capitalizar el descontento popular después de las protestas masivas de los “ciudadanos enfadados” (denominador común del Kremlin) por el fraude electoral en 2011 y por la difícil situación económica muestra la impotencia e inmadurez política de sus líderes, incapaces de unirse en torno a un programa político común contra el régimen.

La alta abstención en las últimas elecciones parlamentarias refleja una cada vez mayor desconfianza en que el régimen pueda garantizar un cambio legal del gobierno. Otra muy significativa

señal de inercia popular es el hecho de que las irregularidades en la votación detectadas en regiones remotas del país (como, por ejemplo, el video de una mujer introduciendo tres papeletas en la caja de los votos, o la salida a la luz de presiones sobre los estudiantes de las universidades públicas que disfrutaban de becas estatales) no han provocado protestas masivas, al contrario que en 2011.

En este sentido, y a pesar de que los objetivos del Kremlin eran incompatibles –presentar el proceso electoral como limpio, legal y legítimo e impedir la victoria de los partidos de la oposición–, el régimen ha conseguido su objetivo: ganar con mayoría absoluta e impedir protestas masivas en su contra.

La composición de la futura Duma A diferencia de las elecciones de 2011, en las que participaron siete partidos políticos, este año han competido en los comicios 14. Este aumento significativo se debe a una relajación de las condiciones electorales con el propósito de dispersar el voto de la oposición y a la convicción del Kremlin que no pueden amenazar su predominio político.



La alta abstención en las últimas elecciones parlamentarias refleja una cada vez mayor desconfianza en que el régimen pueda garantizar un cambio legal del gobierno.



La ausencia de un cambio real en la composición de la Duma no significa que no habrá cambio alguno en la política rusa en un futuro próximo.

A pesar de ello, los cuatro partidos que hasta ahora tenían presencia en la Duma seguirán ocupando sus escaños, aunque en diferente proporción: Rusia Unida (238 escaños en 2011 frente a 343 en 2016), el Partido Comunista (92 frente a 42), el Partido Liberal Demócrata de Rusia –a pesar de su nombre, de signo ultra nacionalista– (56 frente a 39) y Rusia Justa (65 frente a 23). Yabloko y PARNAS no han conseguido el 5% de los votos exigidos para tener representación en la Cámara baja. De los 450 escaños, 225 son elegidos por las listas de los partidos y otros 225 por la elección directa de los representantes individuales de los partidos.

En sus primeras declaraciones sobre la victoria de Rusia Unida, Vladimir Putin ha afirmado que los ciudadanos rusos, a pesar de las dificultades económicas que están viviendo, han apoyado al partido que les puede garantizar orden y seguridad. Es cierto que la mayoría de los ciudadanos rusos teme los cambios democráticos, debido al fracaso a la transición a la democracia en los años 90, que llevó al caos económico y político. Ahora, muchos

de ellos anteponen el orden y la seguridad a la libertad individual. Rusia no es un país para liberales.

La ausencia de un cambio real en la composición de la Duma no significa que no habrá cambio alguno en la política rusa en un futuro próximo. El régimen es consciente de que los cambios políticos son muy necesarios. La cuestión clave es si el Kremlin será capaz de encontrar un modelo político para perpetuarse en el poder.

La estrategia del Kremlin para perpetuarse en el poder

Las elecciones parlamentarias han supuesto un test de la fuerza del sistema actual del Kremlin y la preparación para las elecciones presidenciales de 2018. Su objetivo principal es preservar el poder actual de las elites políticas, de los oligarcas y del presidente, sin hacer reformas sustanciales. La estrategia del Kremlin seguirá siendo la misma que introdujo en 2012, la “estabilidad flexible”, pero con la novedad de un mayor número de tecnócratas en el gobierno (lo que no indicaría que el poder no pertenece sólo a Putin y a su reducido círculo de

amigos, sino que los profesionales serán cada vez más valorados para los puestos clave) y de ciertas reformas económicas.

El Estado “modernitario” –que Josef Joffe definió como el régimen autoritario que intenta introducir la modernización en el sistema económico y que se basa en el monopolio de la redistribución de los beneficios sociales y económicos– está a punto de estallar debido a la corrupción generalizada y a la crisis económica aguda. El régimen continuará con las medidas de austeridad que suponen aún mayores recortes en el gasto social, la reorganización de los sistemas educativo y sanitario, y el incumplimiento de la promesa de incrementar las pensiones. Las consecuencias de ello no son previsibles, toda vez que es conocida la disposición del pueblo ruso para sacrificarse por lo que considera su interés nacional. Mientras el régimen tenga éxito en convencer a los rusos de que sus males vienen de los “enemigos exteriores de Rusia” (Occidente), y no de la corrupción y de la falta de sustanciales reformas estructurales y políticas, se mantendrá en el poder.

La supervivencia del régimen a largo plazo depende de reformas estructurales, pero no está claro cuándo y cómo piensan realizarlas.

Conclusión

Las últimas elecciones legislativas rusas demuestran que hasta ahora el Kremlin ha controlado con éxito el sistema político ruso, lo que ha fortalecido el régimen autocrático de Vladimir Putin. Sin embargo, para perpetuarse en el poder, el régimen tendrá que hacer cambios. La naturaleza de estos cambios todavía no está clara. Teniendo en cuenta las características de los actores actuales –la oposición inexistente, el régimen autocrático y la apatía política de los ciudadanos–, más que cambios sustanciales se tratará de ciertas concesiones, porque el principal objetivo del gobierno es conservar el statu quo político, es decir, no perder el poder.

Lo más decepcionante del desarrollo político de Rusia tras el colapso general del comunismo ha sido el fracaso en la transición a la democracia, debido al pasado imperial del país y a la creencia, vigente desde la época de Catalina la Grande (1729-1796), la “déspota ilustrada”, de que sólo un fuerte poder central puede gobernar con éxito Rusia, y de que las revoluciones liberales no han sido el resultado de la fuerza y presión del poder autocrático, sino de su debilidad.

European Strategy in times of geopolitical interdependence*

Luis Simón

Russian revisionism represents a direct threat to many eastern and central European countries. In turn, the ripple effects of instability in Syria, Iraq or Libya continue to be felt throughout Europe, not only through successive waves of refugees and migrants, but also through terrorism and mounting insecurity.

Following the publication of the EU's Global Strategy on Foreign and Security Policy (EUGS) in June 2016, and NATO's July summit in Warsaw, most discussions on European strategy appear to be revolving around the following questions: (A) how to bring security to Europe's immediate neighbourhood and (B) how to balance attention and resources between Eastern Europe, North Africa/Sahel, and the Levant. When it comes to strategy, prioritization is essential. And it does make sense for Europeans to put their own neighbourhood first, given the proliferation of crises and instability along the continent's eastern and southern peripheries. However, a world that

is increasingly characterized by the rise of Asia and the multiplication of centres of economic activity is one that calls for a truly global approach to foreign and security policy.

Europeans should be careful not to make too strict a distinction between the neighbourhood and what is beyond – and avoid confusing a “neighbourhood-first” with a “neighbourhood-only” approach to strategy and foreign policy. Two reasons stand out in this regard. The first is the geography of the European peninsula, and its contiguity with the rest of the great Eurasian landmass. The second relates to the fact that economic globalization and advances in military technology (including the proliferation of precision-guided weaponry and systems) have led to greater global geopolitical and strategic interconnectivity. For instance, the increasing number, survivability and range of Beijing's missile inventory, as well as China's rapidly expanding subsurface fleet, have already extended the reach of China's so-called “anti-access and area denial” capabilities to cover much of the Indian Ocean region. This suggests that Asian powers can greatly impact the geostrategic

* Originally published in Europe Defence Matters, Issue 11, 2016.

balances of the Persian Gulf and, by extension, parts of the immediate European neighbourhood, such as the Levant and even the eastern Mediterranean.

What does this increasing geostrategic interdependence mean for the future of European strategy? It means Europeans should perhaps pay more attention to those regions or “middle spaces” that connect Europe and its immediate neighborhood to the rest of the Eurasian landmass all the way to the Asia Pacific, i.e. the Indian Ocean, Central Asia, and the Arctic. These geographical spaces are increasingly relevant because countries like China, India, Japan and South Korea are reaching westwards, all the way to the Middle East, Africa, and even to Europe, in order to satisfy their need for energy, other resources and export markets. And they are doing that primarily through the Indian Ocean and Central Asia – and perhaps also increasingly the Arctic in the future.

The extra-regional outreach of Asian powers is primarily economic and diplomatic, but it is beginning to have geopolitical and

strategic ramifications, both in the middle spaces and in the European neighbourhood itself. In this regard, Europeans should perhaps think harder about the geopolitical implications of China's ‘One Belt, One Road’ initiative, or the ongoing proliferation of so-called Anti Access/Area Denial bubbles in the Indian Ocean region. It is increasingly unclear how Europeans would be able to secure their interests in their immediate neighbourhood, while simultaneously ignoring adjacent regions whose economic, political, and strategic developments will no doubt impact the security of Europe and its immediate neighbourhood.

Presumably, the very same logic that leads Europeans to conclude that ‘developments in their neighbourhood affect the security and prosperity of Europe itself’ should lead them to also think that developments beyond their immediate neighbourhood can affect the stability of their own neighbourhood – and of Europe. Therefore, it seems that Europe's ambitions should be global in nature.



The extra-regional outreach of Asian powers is primarily economic and diplomatic, but it is beginning to have geopolitical and strategic ramifications, both in the middle spaces and in the European neighbourhood itself.

Having said this, Europeans need to be realistic about their own limitations, given the need to attend to current crises in their immediate backyard.

Against this backdrop, a few final observations can be offered.

Firstly, Europeans should remain ambitious in their immediate neighbourhood. In terms of goals, that means the primacy of European power and values. That goes for eastern and southeastern Europe, as much as it goes for the Mediterranean basin. In this sense, the idea of accommodating revisionist powers and accepting different spheres of influence in Europe's immediate neighbourhood – let alone in Europe itself – should be resisted.

Secondly, Europeans need to increase their contribution to “Western” primacy in the so-called ‘global commons’, such as air and maritime domains, as well as space and cyberspace. Admittedly, when it comes to the security of the global commons, the lion's share of the burden will continue to fall on the United States. However, Europeans can and should contribute more to the security of the air and sea-spaces of Europe's extended neighbourhood – including the Gulf of Guinea, the Mediterranean and Red Seas, the western Indian Ocean, and the Arctic. In this regard, they should step up their efforts in terms of military-technological innovation and also contribute to the security of outer space and cyber-space, alongside the United States.

Thirdly, Europeans should aim to contribute to the preservation of a balance of power in the “middle spaces” and in the Asia-Pacific region. That would require being in geostrategic sync with the United States and other key regional partners.

These three geographical levels of analysis are very much intertwined, in that preventing the emergence of a regional hegemon in the Asia-Pacific region is directly linked to the preservation of Western strategic primacy over the global commons and to the security of the “middle spaces”. That, in turn, is the key to preserving the balance of power globally and the stability of the international liberal order.

Ocho recomendaciones para el II Plan de Acción Nacional sobre Mujeres, Paz y Seguridad

María Solanas Cardín

El II Plan de Acción Nacional para la aplicación de la Resolución 1325 que está elaborando el gobierno español debería partir de las lecciones aprendidas, e incluir medidas concretas y algunas de las mejores prácticas si quiere lograr progresos en la agenda mujeres, paz y seguridad.

Resumen

Tras nueve años de la aprobación del I Plan de Acción Nacional para la aplicación de la Resolución 1325 –y movido principalmente por su participación, como miembro no permanente, en el Consejo de Seguridad de Naciones Unidas durante el bienio 2015-2016–, el gobierno español ha identificado como una prioridad la agenda mujeres, paz y seguridad, comprometiendo la elaboración de un II Plan de Acción Nacional. El balance de los retos pendientes, casi 16 años después de la aprobación de la Resolución 1325, requiere de un impulso global sostenido y permanente en el tiempo, y de acciones y medidas en el terreno dotadas de financiación suficiente (el obstáculo más

grave y persistente para aplicar la 1325).

La alianza con las organizaciones y actores locales, principalmente las organizaciones de mujeres, se ha demostrado como la medida más eficaz para promover y garantizar la participación significativa de las mujeres en la prevención de los conflictos, y en la construcción de la paz. Solo un Plan que incorpore estas premisas podrá contribuir eficazmente a la aplicación de la Resolución 1325.

Análisis

Una agenda política esencial, la agenda de la paz y la seguridad internacionales

La Resolución 1325 (y las siete resoluciones posteriores que la complementan) sobre mujeres, paz y seguridad constituye un sólido marco normativo de la organización de las Naciones Unidas que atañe a la responsabilidad principal del Consejo de Seguridad: mantener la paz y la seguridad internacionales. Para lograr este objetivo, la igualdad de género es una condición esencial que se ha demostrado, además, como imprescindible para la consolidación y la sostenibilidad de la paz.

Se trata de una agenda política –y no sólo ni esencialmente una agenda técnica basada en el expertise– que se apoya en el binomio derechos/eficacia: por un lado, el derecho de las mujeres de participar, en pie de igualdad con los hombres, en el logro y en la consolidación de la paz; por otro, en el estrecho vínculo existente entre la participación y el liderazgo de las mujeres y el proceso de construcción de una paz sostenible.¹ Su imbricación directa con la agenda de promoción de la igualdad de género y el empoderamiento de las mujeres –y, por tanto, con una de las metas esenciales para el logro de los Objetivos de Desarrollo Sostenible para 2030– refuerza su carácter prioritario y la necesidad de situarla en un lugar preferente en la agenda política.

La agenda relativa a mujeres, paz y seguridad afecta primordialmente al ámbito de la política y acción exterior, pero también requiere políticas en materia de igualdad de género, así como en justicia, interior, defensa, sanidad, cooperación o educación, entre otras.

Es un buen ejemplo de sinergia entre la dimensión interior y exterior de las políticas, pero también puede hacer aflorar, en su caso, las incoherencias entre unos objetivos ambiciosos en el exterior que no tengan correspondencia en las políticas internas.² Por la complejidad de los desafíos que aborda, es una agenda multidimensional que requiere voluntad política permanente y sostenida en el tiempo, dotación de

recursos humanos y financieros de medio y largo plazo, de metas y objetivos medibles, y de un seguimiento y evaluación continuos. El carácter político de la agenda hace también relevante la participación del Parlamento en el seguimiento de sus logros, así como de la sociedad civil, actor clave en el cumplimiento y en la aplicación de los objetivos de la Resolución 1325.

Un I Plan de Acción Nacional con mucha voluntad pero escasos resultados

España estuvo entre los 10 primeros países del mundo que elaboraron planes de acción nacionales para la aplicación de la Resolución 1325.³ Aprobado el 30 de noviembre de 2007 por Acuerdo del Consejo de Ministros, este primer Plan sigue en vigor. En aquel momento, sólo Dinamarca, el Reino Unido, Noruega, Suecia, Suiza, Costa de Marfil, Austria y los Países Bajos,⁴ además de España, habían aprobado planes nacionales.

El propósito fundamental de los Planes de Acción Nacionales no es otro que incorporar los objetivos de la resolución 1325 en la planificación nacional, de manera que se asegure que la perspectiva de género y la participación significativa de las mujeres sea un objetivo de todas las agencias nacionales involucradas en la prevención de conflictos y en el logro y consolidación de la paz. Los planes nacionales tienen, por tanto, un carácter instrumental (no son fines en sí mismos) para materializar y hacer realidad, sobre el terreno, los objetivos de la

1 María Solanas (2016), "Aplicando la Resolución 1325: más mujeres en posición de liderazgo, más paz", Blog Elcano, Real Instituto Elcano.

2 Manuela Mesa (2015), "XV Aniversario de la Resolución 1325: luces y sombras en la Agenda de Mujeres, Paz y Seguridad", Anuario CEIPAZ 2015-2016.

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

4 Dinamarca fue el primer país en aprobar un plan de acción nacional, en 2005. El Reino Unido, Noruega y Suecia los aprobaron en 2006; en 2007 los aprobarían Costa de Marfil (enero), Suiza (febrero), Austria (agosto), España (noviembre) y los Países Bajos (diciembre).

resolución 1325. Varios países de los 60 en todo el mundo que han aprobado planes de acción nacionales hasta la fecha⁵ están en fase de elaboración de un II plan, o –como en el caso de Dinamarca, los Países Bajos y el Reino Unido– están poniendo en marcha su III Plan de Acción Nacional.

Los compromisos plasmados en el plan español de 2007,⁶ aunque evidenciaban la voluntad política de España de impulsar y comprometerse con esta agenda, carecían de medidas concretas para alcanzar los objetivos marcados; no contaban con la suficiente dotación de medios humanos y de financiación; adolecían de un claro desequilibrio entre la mayor implicación de los ministerios de Asuntos Exteriores y Cooperación y de Defensa frente a otros también clave como Igualdad, Justicia, Educación, Sanidad, Trabajo, o Interior; y no incluían indicadores de medición de impacto ni mecanismos rigurosos de evaluación y rendición de cuentas. Entre los elementos más positivos cabe destacar la figura de coordinación que encarnaba la embajadora en Misión Especial para el Fomento de la Igualdad de Género (figura que fue suprimida en el año 2011) y que presidía el grupo de seguimiento formado por los Ministerios involucrados; y el compromiso de establecer mecanismos de coordinación con la sociedad civil para intercambiar información sobre acciones realizadas

en relación a la Resolución 1325, y de presentar un informe anual de seguimiento.

Transcurridos casi nueve años desde su aprobación, y a la vista de los informes de seguimiento realizados tanto por la administración⁷ como por la sociedad civil,⁸ y el escaso impacto real logrado por el plan, la necesidad de abordar la elaboración de un nuevo Plan de Acción Nacional –y no de acometer una mera actualización del existente–⁹ se ha hecho evidente. A ella ha contribuido, sin duda, la participación de España como miembro no permanente en el Consejo de Seguridad de las Naciones Unidas en el bienio 2015-2016, y el hecho de que le correspondiera presidir el CSNU durante el mes de octubre de 2015, coincidiendo con el XV aniversario de la Resolución 1325. Las obligaciones internacionales han servido como acicate para revitalizar una agenda que en el ámbito nacional había perdido impulso en los últimos años.

Aprender de las lecciones e incorporar las mejores prácticas

La aplicación de la Resolución 1325 ha sido –y continua siendo– un camino plagado de obstáculos (comenzando por la profunda desigualdad de género, de carácter estructural, y muy en especial en el ámbito de la participación política y el empoderamiento de las mujeres).¹⁰ También

5 Women's International League for Peace and Freedom.

6 Potenciar la participación de las mujeres en las misiones de paz y en sus órganos de toma de decisiones; promover la inclusión de la perspectiva de género en todas las actividades de construcción de la paz; difundir la 1325 y asegurar formación específica en materia de igualdad; fomentar el empoderamiento y la participación de las mujeres en los procesos de negociación y aplicación de los acuerdos de paz; y fomentar la participación de la sociedad civil española en relación con la resolución 1325.

7 III y IV Informe de seguimiento.

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

9 María Solanas (2015), "Mujeres, Paz y Seguridad: lejos de las aspiraciones de la Resolución 1325", ARI n° 44, Real Instituto Elcano.

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

lo ha sido de prueba y error, de lecciones aprendidas, tanto en la organización de las Naciones Unidas, en la UE y en otras organizaciones regionales, como en los países que se han comprometido a impulsar sus objetivos. Traducir las resoluciones en soluciones reales constituye aún un reto pendiente en la mayoría de los casos. No obstante, existen algunos ejemplos concretos de éxito, como el proceso de paz de Colombia,¹¹ que permiten identificar medidas efectivas, y enfocar los esfuerzos en la dirección correcta.

Un nuevo Plan constituye, sin duda, una oportunidad valiosa. Pero puede ser también una ocasión perdida si no logra aprovechar la experiencia acumulada, y plantea iniciativas factibles y propuestas específicas para ser aplicadas en el terreno, superando la teoría, la retórica y las buenas intenciones de las que han adolecido muchos de los planes nacionales. En primer lugar, debería tomar en cuenta, con carácter crítico y pragmático, las recomendaciones trasladadas en los informes de seguimiento españoles, así como las lecciones aprendidas en otras experiencias nacionales, e incorporar, como guía, las propuestas concretas del informe de evaluación del Estudio Mundial.¹² Los ejemplos de los tres países que han puesto ya en marcha su III Plan de Acción Nacional: el Reino Unido¹³ (2014-2017), Suecia¹⁴

(2016-2020) y los Países Bajos¹⁵ (2016-2019), algunas de cuyas mejores prácticas se recogen en este trabajo, pueden resultar también de utilidad.

(a) Participación inclusiva en la elaboración, aplicación, seguimiento y evaluación del Plan. La elaboración participada del Plan (en estrecha colaboración con la sociedad civil) ha sido considerada como una de las mejores prácticas para lograr planes eficaces que puedan ser aplicados, de manera concreta y realista, sobre el terreno. En la mayoría de los casos son las organizaciones de la sociedad civil en los países en conflicto y post-conflicto las que están en mejor situación para aplicar los objetivos de la Resolución 1325. Su participación significativa en el diseño del Plan garantiza expertise sobre el contexto, así como sobre las necesidades y los deseos de las mujeres. Tanto el III Plan neerlandés¹⁶ como el sueco han sido elaborados por grupos de referencia compuestos por representantes del gobierno y de las organizaciones de la sociedad civil, que también contribuirán a su implementación y seguimiento.

(b) Indicadores de impacto, evaluación anual, y rendición de cuentas. Como se ha señalado, la ausencia de indicadores de impacto hace prácticamente imposible medir los progresos logrados por el plan y,

11 María Villellas Ariño (2016) "Mujeres, Paz y Seguridad: la igualdad de género en las políticas de paz y seguridad", ARI n° 66, Real Instituto Elcano.

12 Estudio mundial sobre la aplicación de la Resolución 1325.

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

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

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

16 En el caso neerlandés, el plan fue elaborado por una plataforma de cooperación entre el gobierno y 50 organizaciones de la sociedad civil, incluyendo instituciones de estudio.

por tanto, realizar una evaluación rigurosa y de utilidad sobre la adecuación de las medidas implementadas. Los indicadores de impacto deben incluir líneas de base (como en el caso del III PAN británico, por ejemplo) como puntos de referencia que permitan saber de dónde se parte, y valorar así los esfuerzos y el impacto real, mensurable, del plan. Tanto Naciones Unidas como la UE han diseñado indicadores de impacto cuantitativo (número de mujeres, pero también porcentajes) y cualitativo que pueden ser incorporados al Plan, con los ajustes necesarios aplicados al caso español. Una evaluación anual (como han comprometido los planes británico, neerlandés y sueco) parece la opción óptima, pues permite realizar un seguimiento puntual y sugerir las rectificaciones oportunas o el reforzamiento necesario, en su caso, de algunas medidas. El Parlamento nacional ha de ser involucrado en el seguimiento del Plan y como mecanismo de rendición de cuentas. La presentación en el Parlamento y el debate sobre los informes de seguimiento constituyen algunas de las mejores prácticas para garantizar eficacia y accountability.

(c) Un marco institucional adecuado en cada unidad de la administración implicada, y una figura de coordinación.¹⁷ La existencia de un punto focal en cada uno de los Ministerios y unidades implicadas (Defensa, Interior, Educación, Cultura y Deporte, Sanidad,

Asuntos Sociales e Igualdad, Instituto de la Mujer y para la Igualdad de Oportunidades, y la Agencia Española de Cooperación Internacional y para el Desarrollo, además del Ministerio de Asuntos Exteriores y de Cooperación) es esencial para impulsar de manera sostenida y permanente el Plan, y para realizar un seguimiento y, en su caso, rectificar aquellas medidas que sea necesario cambiar o reforzar. Asimismo, es también imprescindible la existencia de una figura de coordinación de todas las agencias de la administración involucradas, que de coherencia al conjunto de las acciones puestas en marcha, y contribuya a mantener el impulso político de esta agenda, sirviendo también como interlocutor/a de las organizaciones de la sociedad civil. Un buen ejemplo es la figura de la Embajada para la igualdad de género (con la que cuenta Suecia desde 2015, y que coordina también la política feminista del gobierno; como señala acertadamente el Plan sueco, esta función refuerza el perfil de Suecia en el dossier Mujeres, Paz y Seguridad).

(d) La actuación local, en el terreno, absolutamente esencial. La consideración de los actores locales y de las organizaciones de mujeres sobre el terreno como verdaderos socios es crucial para lograr los objetivos de la resolución 1325. Apoyar a las organizaciones de mujeres en el terreno es la lección aprendida más positiva, la recomendación más reiterada

¹⁷ Hay diversas fórmulas: en el caso de EEUU, es el Comité Interinstitucional de Políticas sobre las mujeres, la paz y la seguridad, creado y presidido por el equipo de seguridad nacional de la Casa Blanca para implementar el PAN, el que coordina también la interacción con la sociedad civil, encargada de supervisar la implementación del Plan. En el I PAN español existió la figura de la embajadora en Misión Especial para el Fomento de las Políticas de Igualdad como coordinadora.

y la medida que se ha demostrado más eficaz de todas cuantas se han evaluado a lo largo de estos 16 años. El contacto permanente con las organizaciones de mujeres es esencial en la prevención del conflicto, pues permite que las perspectivas y visiones de las mujeres sean tenidas en cuenta a la hora de diseñar mecanismos y sistemas de alerta temprana de los conflictos, e incorporar la perspectiva de género en su análisis. Como subraya el III Plan neerlandés, las organizaciones de mujeres locales “están bien posicionadas para actuar en el terreno, pueden dialogar e intercambiar información, hacer lobby e incidencia política; documentan violaciones de derechos humanos y casos de violencia sexual, y presionan a los gobiernos y a las Naciones Unidas para mejorar las políticas y los marcos para una implementación efectiva de la agenda Mujeres, paz y seguridad”. Actuar en local ha mostrado su eficacia incluso en la fase de elaboración del Plan. La realización de consultas en el terreno (como llevó a cabo el gobierno sueco tanto a las embajadas como a las organizaciones de la sociedad civil locales que trabajan en construcción de paz, y a las autoridades nacionales en el terreno) resulta esencial para diseñar las medidas concretas que puedan resultar más eficaces.

(e) La financiación, imprescindible para el logro de los objetivos. Identificada por el Estudio Mundial como “el obstáculo más grave y constante” para cumplir los compromisos, la atribución de recursos constituye una de las claves para asegurar la influencia y la participación significativa

de las mujeres en los procesos de paz, y en la prevención de los conflictos. El Estudio Mundial recuerda que la financiación “accesible, flexible y predecible a las organizaciones de mujeres de la sociedad civil es imprescindible para lograr resultados concretos”, y propone que los Estados miembros, las organizaciones regionales y el sistema de las Naciones Unidas se comprometan a destinar como mínimo un 15% de los fondos asignados al capítulo de la paz y la seguridad a programas cuyo principal objetivo sea dar respuesta a las necesidades específicas de las mujeres y a promover la igualdad de género. La Resolución 2242, aprobada en octubre de 2015 bajo presidencia española del CSNU, reitera el carácter crítico de la brecha de financiación de las organizaciones de mujeres, señalando el Instrumento para la Aceleración Mundial sobre mujeres, paz y seguridad y acción humanitaria como un vehículo para atraer recursos, coordinar respuestas y acelerar la implementación.

Pensar en global, pero actuar en local: ocho medidas concretas para el II Plan de Acción Nacional

El contacto con la realidad y los actores locales de los países frágiles, en conflicto o en post-conflicto se ha demostrado imprescindible para la prevención y la puesta en marcha de procesos de paz que puedan concluir en acuerdos sostenibles. En este sentido, un contacto permanente en el terreno –a través de las representaciones diplomáticas nacionales– con las organizaciones de mujeres locales, y otras organizaciones de la sociedad civil y ONG

es esencial para impulsar el liderazgo y la visibilidad de las mujeres y su participación significativa en la construcción de la paz.

A modo de recomendación de medidas concretas que pueden contribuir a impulsar los objetivos de la Resolución 1325, se proponen algunas que, incorporando las mejores prácticas, podrían incluirse en el II Plan de Acción Nacional:

1. Promoción del liderazgo de más mujeres en los niveles de decisión, tanto en el plano interno como en las organizaciones internacionales. El III Plan británico se ha comprometido a impulsar el nombramiento de más mujeres en posiciones senior de toma de decisión en los ámbitos de conflicto, estabilidad y seguridad en el exterior (Naciones Unidas, y otras organizaciones regionales), pero también a incrementar la participación de las mujeres en el plano interno en posiciones senior, de manera que, al final del periodo de vigencia del Plan (2017), el 50% de los nuevos nombramientos sean mujeres.

2. Apoyo a las organizaciones de la sociedad civil sobre el terreno en los países en situación de riesgo, conflicto y post-conflicto que trabajan en procesos de construcción de la paz, en especial a las organizaciones de derechos de las mujeres, mediante la interlocución, la visibilización, el diálogo y el intercambio regular a través de las Embajadas o de otras agencias nacionales presentes en el terreno, así como el apoyo técnico y la formación en mediación.

3. Apoyo financiero, sostenible en el tiempo, a las organizaciones de mujeres que promuevan la igualdad, el empoderamiento de las mujeres, la prevención de los conflictos y los procesos de paz, con una asignación presupuestaria específica, y establecimiento de un mínimo sobre el presupuesto total destinado a paz y seguridad. Esta prioridad estaría asimismo alineada con el fortalecimiento de las organizaciones feministas y de mujeres de la sociedad civil como también recoge el Plan Director de la Cooperación Española.¹⁸ Además de la financiación pública, imprescindible, las alianzas público-privadas podrían ser una opción a explorar. La causa de la paz y la seguridad internacionales y de la igualdad de género podría concitar el interés y el apoyo del sector privado, acompañando los esfuerzos de la administración y bajo su impulso.

4. Apoyo a las mujeres mediadoras en procesos de paz, creando una red de mediadoras similar a la que ha impulsado Suecia en colaboración con la Folke Bernadotte Academy,¹⁹ o a la Red de Mediadoras de los países nórdicos (NOREF),²⁰ que contribuya a la identificación de mujeres mediadoras, a su visibilidad y a su capacitación.

5. Aplicación prioritaria del Plan de Acción Nacional en aquellos países en los que pueda aportarse valor añadido y se esté en mejores circunstancias para promover los objetivos de la Resolución 1325. Siguiendo el modelo propuesto por

¹⁸ Plan Director de la Cooperación Española 2013-2016

¹⁹ Swedish Women Mediation Network

²⁰ NOREF, Nordic Women Mediators

el III PAN neerlandés, estos países serían aquellos que estén en el foco de la política exterior, exista capacidad de actuar, se cuente con socios locales, se cuente con organizaciones no gubernamentales nacionales trabajando en el terreno, y haya participación en misiones multilaterales civiles y/o militares, entre otros. En el caso español la conjunción de esfuerzo diplomático, AOD u otros mecanismos de contribución al desarrollo, presencia de ONG españolas sobre el terreno y necesario apoyo a organizaciones de mujeres podría darse, por citar tres ejemplos, en Malí, Colombia y los territorios palestinos, todos ellos países en situación de conflicto o post-conflicto en los que España podría aplicar medidas concretas en apoyo a la participación de las mujeres, a medio y largo plazo, en la construcción de la paz.

6. Evaluación anual a cargo de las organizaciones de la sociedad civil, ofreciendo a la administración pública una evaluación independiente que permita rectificar las medidas menos efectivas y fortalecer aquellas que ofrezcan mejores resultados.

7. Presentación y debate en el Parlamento del Plan y de los informes de evaluación, de modo que el Parlamento participe en el seguimiento de las acciones implementadas y se garantice la rendición de cuentas en el poder legislativo.

8. Impulso y promoción permanentes en el ámbito internacional y en todas las organizaciones de las que España forme

parte (Naciones Unidas, UE, OSCE, OTAN, Consejo de Derechos Humanos de Naciones Unidas en caso de que su candidatura resulte elegida, etc.) de la agenda mujeres, paz y seguridad, consolidando así un perfil de liderazgo de España al fomento de la igualdad de género. La participación activa en la recientemente creada Red de Puntos Focales Nacionales sobre Mujeres, paz y seguridad²¹ –presentada en la sede de las Naciones Unidas el pasado 23 de septiembre– debe consolidarse, como también la activa participación en la Task Force de la UE sobre Mujeres, Paz y Seguridad. Asimismo, España debería apoyar y proponer activamente aquellas medidas que pueda impulsar la consejera principal sobre Género y la Implementación de la Resolución 1325 del Servicio Europeo de Acción Exterior, Maria Marinaki.

¿Qué perfil debería identificar a España en Naciones Unidas?

En su candidatura al CSNU para el bienio 2015-2016, el gobierno de España señaló la igualdad de género como “uno de los objetivos principales de la política exterior y de la diplomacia española” e incluyó, entre las diez razones que avalaban su aspiración, la de “dar a los derechos humanos y a la igualdad de género y a la plena participación de las mujeres en la construcción de la paz la dimensión que les corresponde para garantizar la seguridad y estabilidad”. Logrado el asiento, España identificó la igualdad de género como una de las prioridades durante su bienio, correspondiéndole presidir el Consejo de Seguridad durante el mes de

octubre del pasado año, coincidiendo con el XV aniversario de la Resolución 1325. Durante su presidencia España impulsó la aprobación de una nueva Resolución en el ámbito de Mujeres, Paz y Seguridad, la 2242.

El bienio en Naciones Unidas ha ofrecido a España la oportunidad de jugar un papel de liderazgo que, tras este impulso, debería contribuir a consolidar la igualdad de género como un objetivo prioritario de la política exterior (y no sólo como una herramienta al servicio de objetivos de política exterior). Continuar activos en la agenda Mujeres, Paz y Seguridad debería ser un objetivo del conjunto de la administración, liderado por el Ministerio de Asuntos Exteriores y de Cooperación que puede contribuir a fortalecer un liderazgo con vocación de permanencia. La identificación y el reconocimiento de España como uno de los países líderes en la promoción de la igualdad de género –que, tras varios años de retroceso, la pertenencia al CSNU ha contribuido a recuperar– es un activo que conviene preservar y consolidar como una de las señas de identidad de la acción exterior de España en el mundo. Sería, asimismo, parte de la huella que España dejaría tras su paso por el Consejo de Seguridad, del perfil que la identificaría también para candidaturas futuras, y un ámbito en el que se reconocería su trayectoria y valor añadido en una agenda de medio plazo como la de los Objetivos de Desarrollo Sostenible.

Conclusiones

La agenda Mujeres, Paz y Seguridad (que implica la promoción de objetivos globales como son la paz y la seguridad internacionales y la igualdad de género, y la actuación local en el terreno para hacer realidad sus metas) debe constituirse en un objetivo prioritario de la acción y la política exterior, implicando al conjunto de la administración, y contribuir a sumar las sinergias entre la dimensión externa e interna de las políticas.

La elaboración de un II Plan de Acción Nacional es una valiosa oportunidad para contribuir de manera sustantiva a aplicar la Resolución 1325, incorporando algunas de las nuevas y más ambiciosas metas de la Resolución 2242, como la de contar con más mujeres líderes en todos los niveles de toma de decisión o la capacitación de mediadoras. Pero puede ser, si no se acierta al dotarse de los medios humanos y financieros necesarios acordes con el nivel de ambición, una oportunidad perdida.

Para ello es sustancial que el Plan contenga un compromiso equilibrado entre todas las unidades de la administración, establezca mecanismos institucionales de coordinación que puedan impulsar la agenda, tenga un diálogo articulado con la sociedad civil, establezca mecanismos de medición de impacto, evaluación y seguimiento, y muy particularmente comprometa medidas concretas, en el terreno, de apoyo –financiero y político esencialmente– a las organizaciones de mujeres, y al liderazgo y participación significativa de las mujeres en la prevención de conflictos y en los procesos y consolidación de la paz.

China and climate change: the good, the bad and the ugly

Lara Lázaro & Mario Esteban

The exhaustion of China's old economic model based on investment and manufacturing has had, at least, one positive outcome: a 'new normal' development pathway that is less energy and emissions intensive. Although much remains to be done by China (and others) to set the world on a climate-bearable path, China's efforts are significant and its ratification of the Paris Agreement ahead of the G-20 meeting is a key step for the entry into force of Kyoto's successor.

Summary

China's double-digit economic growth rate of the past three decades has brought with it economic, social and environmental problems. In addition to fostering a profound restructuring of the Chinese economy, these problems are at the core of the country's shift in domestic action against climate change. Arguably, they have also motivated, at least in part, China's uptake of a prominent role in

international climate negotiations. This paper will briefly discuss China's climate-change policy. It will be argued that, although impressive in pace and scale, Chinese climate commitments are not consistent, at present, with limiting global mean temperatures to 2°C compared with pre-industrial levels. Given this outlook, some policy recommendations for future action will also be suggested.

Analysis

Context

The 'Kaya identity' shows the main drivers of CO₂ emissions globally. These include: population, economic growth, energy intensity and CO₂ intensity. Data for China for each of these variables justifies the critical role the country has in the fight against climate change. With a population of 1.3 billion, over half of which lives in cities, China is the world's most populated country and its second-largest economy. The 13th Five-Year plan (henceforth 13FYP) establishes an average annual economic growth rate of 6.5% between 2016 and 2020. China is the world's largest energy consumer (accounting for 23% of global energy

Table 1. Primary energy consumption in China

		2010		2020		2030	
		Million TCE	Share (%)	Million TCE	Share (%)	Million TCE	Share (%)
Fossil energy	Oil	617	91.36	744	84.76	885	76.12
	Natural gas	143		418		762	
	Coal	2210		3255		2940	
Non-fossil energy	Nuclear	25	8.64	152	15.24	335	23.88
	Hydro	213		358		504	
	Solar	13		61		157	
	Wind	16		113		233	
	Biomass	14		110		210	
	Total	3251	100	5211	100	6026	100

Source: Y. Zhang (2015), 'Reformulating the low-carbon green growth strategy in China', *Climate Policy*, vol. 15, nr 1, p. 49.

consumption currently, compared with 10% in 1971), producer and importer. According to the Energy Information Administration (EIA), China's energy intensity was just under four times that of the US and approximately six times that of Japan, so energy efficiency gains are still feasible.

Additionally, China's primary energy consumption is overwhelmingly fossil-fuel based (see Table 1 below) with coal, the highest CO₂ emitter per unit of energy, overwhelmingly dominating the energy mix. A positive development, however, is the recent evolution of carbon intensity in the power sector, which has been decreasing since 2005.

International and domestic commitments

China emitted over a fifth of greenhouse gases (GHG) globally in 2011 according to the World Resources Institute, making it a key player in the climate change arena.

Internationally, China has been involved in climate negotiations since 1992. In

fact, it was one of the first countries to ratify the United Nations Convention on Climate Change. This does not mean, however, that China has historically been a leader in climate action. Its developing-country status, its argument that countries should act according to common but differentiated responsibilities while taking into account their capabilities and national circumstances, and its perennial focus on economic growth have, until recently, relegated the country to a peripheral role in international climate action.

In Copenhagen (COP15) China's peripheral stance on international commitments started to shift as it pledged to reduce its carbon intensity between 40% and 45% below its 2005 level by 2020. This was the first time China made international climate commitments. Additionally, it pledged to increase forest cover by 40 million hectares by 2020 compared with 2005 levels and to augment its forest stock by 1.3 billion cubic metres by 2020 compared with 2005 levels.

In November 2014 a joint announcement was made by the US and China on climate change by which China, for the first time, accepted GHG mitigation targets ahead of developed countries. China also stated its intention to reach its peak in CO₂ emissions by 2030 and strive to reach this peak earlier, a first for a developing country. On 30 June 2015 China submitted its Intended Nationally Determined Contribution (INDC). This voluntary commitment reiterates China's mitigation target of reaching a peak in CO₂ emissions around 2030 (aiming to peak earlier). It also pledges to reduce its carbon intensity by 60% to 65% below 2005 levels by 2030 and to increase its forest stock by 4.5 billion cubic metres by 2030 compared with 2005 levels. More recently, a day ahead of the G-20 summit, China ratified the Paris Agreement (as did the US). Being the top two emitters, the Chinese and US ratifications will, in all likelihood, be the tipping point for the Paris Agreement entering into force shortly.

Domestically, climate change was not a priority for China until 2006, when it became the world's largest GHG emitter, which increased both international and national pressure to step up Chinese climate action. From 1992 until 2006 climate actions were driven by the co-benefits from fighting other environmental problems such as air pollution. During this period, civil society (especially in urban areas) put pressure on the government via social media and demonstrations to curb air pollution. Institutionally, climate change was dealt with at a scientific level rather than at a

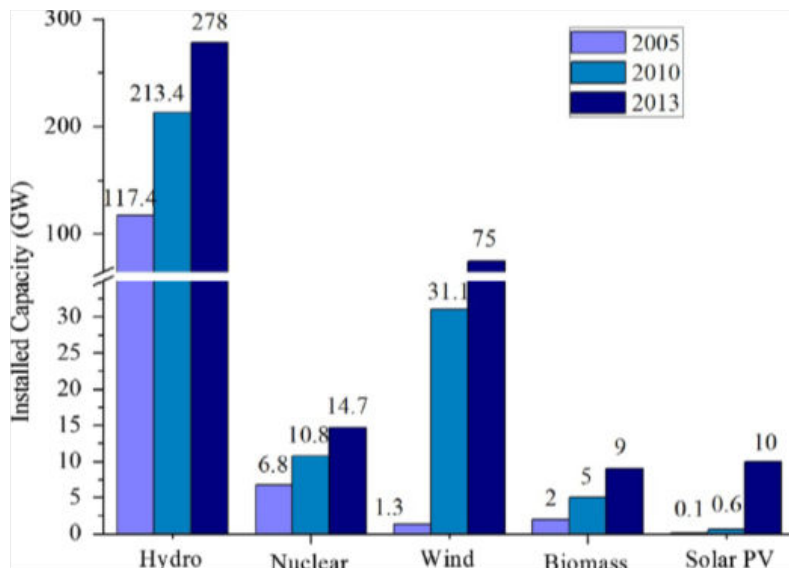
political level via the Chinese Meteorological Administration (CMA). Moreover, broader environmental issues were addressed through a government agency rather than through the Ministry of Environmental Protection, which was created in 2008. Additionally, it was not until the 11th Five-Year Plan (2006-10) that climate change was mentioned in development guidelines. This greater concern for climate change is the result of the Chinese authorities' increased awareness, under the aegis of Hu Jintao, who sought to ensure the sustainability of China's economic model in order to sustain the regime.

From 2007 onwards climate change institutions were developed in China, aside from the pre-existing and science-focused CMA. Climate governance structures and regulations were also developed post 2007. More recently, the 13FYP (2016-20) includes targets for the reduction of both China's energy intensity per unit of GDP and carbon intensity per unit of GDP. China also pledges to increase the proportion of non-fossil fuels in its primary energy consumption to 15% by 2020. The main targets in the 13FYP are shown in Table 2 below.

Table 2. Major targets in 13FYP (2016-20)

Indicator		2015	2020	Average Annual Growth Rate
Domestic Economy				
GDP (trillion RMB)		67.7	>92.7	>6.5
Tertiary Industry Value Added (%)		50.5	56	-
Social Development				
Poverty Population in Rural Area (million)		55.75	0	-
Basic Pension Insurance Enrolment Rate (%)		82	90	-
Innovation				
R&D Investment Intensity (%)		2.1	2.5	-
Patent Ownership per ten thousand population (Number of Items)		6.3	12	-
Internet Coverage	Fixed Broadband Coverage (%)	40	70	-
	Mobile Broadband Coverage (%)	57	85	-
Natural Resources & Environment				
Energy Intensity Per Unit of GDP (%)		-	-	-15*
Carbon Intensity Per Unit of GDP (%)		-	-	-18*
Proportion of Non-fossil Energy in Primary Energy Consumption (%)		12	15	-
Air Quality	Percentage of Days with Air Quality Rating 'Good' or 'Excellent' in Cities (%)	76.7	>80	-
	PM 2.5 Density in Cities (%)	-	-	-18*
Reduction of Major Pollutants Emission (%)	Chemical Oxygen Demand			-10*
	Ammonia			-10*
	Sulphur Dioxide (SO ₂)			-15*
	Nitrogen Oxides (NO _x)			-15*
Note: Figures with * represent cumulative growth rate over the five years.				

Source: UNDP (2016), 13th Five-Year Plan: what to expect from China, Issue Brief, Domestic Policies, p. 2.

Graph 1. Development of non fossil fuels in China (2005-13)

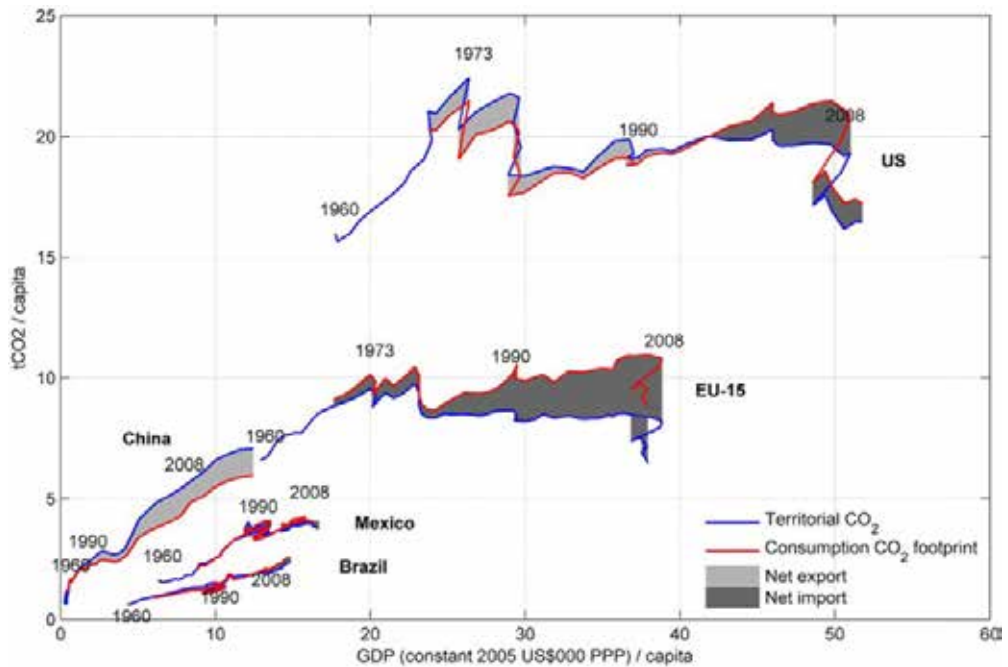
Source: Wang et al. (2014), 'Estimate of China's energy carbon emissions peak and analysis on electric power carbon emissions', *Advances in Climate Change Research*, Vol. 4, nr 5, p. 185.

Climate change action seems to be aligned with China's development priorities. Climate policy has not hindered economic growth in China to date. China's energy transition could have moderate or even negative costs (benefits) in terms of GDP, according to Stern and others. Climate policy can furthermore help advance China's 'war on pollution', tackling concerns about citizen's health. In the international arena, climate action (eg, the ratification of the Paris Agreement ahead of some developed countries such as the EU) can grant future leadership status to China. It should not therefore come as a surprise that the Chinese leadership is increasingly committed to tackling climate change, if only to further its future economic growth and its international clout, retain political legitimacy

among its citizens and appease existing competitiveness concerns.

When evaluating China's efforts towards decarbonisation some experts believe Chinese action is ambitious. This position could be further backed by the fact that embodied emissions, which refer to emissions generated in the production of exported goods, account for a significant proportion of the country's emissions. Some studies even contend that emissions associated to exports are eight times higher than emissions associated to imports. Graph 2 below shows an analysis of per capita territorial CO₂, consumption CO₂ footprint, and exports and imports of CO₂ for different GDP levels from 1960 to 2008 in the US, the EU and China.

Graph 2. Evolution of per capita GDP and CO2 emissions by major region



Source: Grubb et al. (2015). 'A review of Chinese CO2 emission projections to 2030: the role of economic structure and policy', *Climate Policy*, nr 15, p. S13.

among its citizens and appease existing competitiveness concerns.

When evaluating China's efforts towards decarbonisation some experts believe Chinese action is ambitious. This position could be further backed by the fact that embodied emissions, which refer to emissions generated in the production of exported goods, account for a significant proportion of the country's emissions. Some studies even contend that emissions associated to exports are eight times higher than emissions associated to imports. Graph

2 below shows an analysis of per capita territorial CO₂, consumption CO₂ footprint, and exports and imports of CO₂ for different GDP levels from 1960 to 2008 in the US, the EU and China.

Analysis by Climate Action Tracker, on the other hand, states that China's Copenhagen commitment and its INDC are rated as 'medium', except for the energy intensity target in China's INDC that is rated 'inadequate'. The medium rating awarded to China's commitments is on a par with those awarded to the EU and to the US.

The 'good news' is that, although medium ratings will not ensure having a likely chance of limiting mean global temperatures to 2°C above pre-industrial levels, China is known for under-promising and over-complying, and the profound restructuring of the economy will help it in doing just that. In fact, China's peak coal is said to have already been reached, with a drop in coal consumption (in volume) of 2.9% in 2014 and 3.6% in 2015, while the economy grew by 7.3% and 6.9% respectively. Given the above data regarding China's energy mix, its post coal growth could be seen as a welcome development.

An additional positive development in terms of collective action is that China and the US seem to be cooperating rather than competing in other climate-related areas. In addition to the ratification of the Paris Agreement, China and the US have agreed to collaborate on the amendment of the Montreal Protocol, aiming to eventually phase out hydrofluorocarbons (HFC's) and to participate in the pilot phase of a market-based mechanism in the aviation sector, should it be agreed upon in the upcoming ICAO conference.

The bad news come from a global analysis of commitments. China's commitments are insufficient to limit climate change to a bearable level. For instance, Climate Action Tracker's analysis of INDC's warns that with current commitments global mean temperatures will miss the 2°C target by about 1°C. Only mitigation pledges submitted by Bhutan, Costa Rica, Ethiopia,

Morocco and The Gambia are rated as sufficient by Climate Action Tracker, although together they account for less than 1% of global emissions. This sufficient rating means that commitments by these countries are in the stringent part of the 2°C range, although commitments have to be effectively implemented. If other governments undertook similar efforts, there would be a likelihood of limiting global average temperatures below 2°C compared with pre-industrial levels.

Transition costs, implementation, uptake of market instruments and development of a well functioning nation-wide emissions trading system are part of the 'ugly' in the Chinese mitigation equation. As regards the latter, the seven pilot emission trading systems (ETS) in China are heterogeneous in their coverage and rules, they lack penalties, they are argued to suffer from legal uncertainty and, to date, there is no futures market. These characteristics could lead investors to shy away from the national Chinese market that will operate from 2017 onwards (Luca Taschini, personal comment).

An additional challenge is China's focus on economic growth (remember the Kaya identity), coupled with the energy security needed to deliver this growth and the fact that energy is still heavily fossil-fuel based. Breaking the fossil dependency is expected to be a slow process.

The potential for reducing emissions in the industrial sectors is diminishing and policies for tackling emissions in the diffuse sectors

are still evolving. The challenge is to engage all stakeholders in future emission-reduction policies as the economic model shifts towards consumption.

Although China has become a powerhouse in renewable energy manufacturing, domestic deployment has been slower. Ramping up deployment and integrating it with existing infrastructures and institutions will be a complex task, especially when local authorities receive more revenues from coal-fired power plants than from renewable alternatives.

Finally, if China is gradually reducing its role as the world's manufacturer due to the exhaustion of its old growth model and its ageing population, other countries with lower wages will take this role. Hence, global climate mitigation policies will have to take into account broader macroeconomic trends.

Recommendations

As regards China's energy sector, its weight in global energy consumption, which is mostly fossil-fuel based, calls for interfuel substitution and greater uptake of low carbon technologies. China therefore needs to further cap coal consumption and keep advancing on renewable energy deployment. In addition to reducing CO₂ emissions, these measures help advance China's goal of increasing energy security and independence while tackling health problems derived from air pollution.

The global market for green technologies is expected to double (or treble) by 2020 (up from the €1,000 billion per annum estimated in 2012 by the EU). Investment in low-carbon technologies and a greener growth model bodes well with China's goals of being an innovation-driven country that strives for sustainable development.

Economy-wide emission targets coupled with a continuously increasing carbon price are needed to guide investment and consumption towards a low carbon pathway. These policies are expected to nudge China's energy efficiency, which is currently low vis-à-vis other countries. Increases in energy efficiency are of interest to the Chinese authorities as they can also bring financial savings. Care should, however, be taken to avoid a rebound effect that would increase energy demand. Improvements in China's monitoring, reporting and verification system are also recommended in order to ensure a well-functioning climate policy.

In addition to the use of market and non-market based instruments, a change in local priorities is a must. While local governments continue to be fixed on the growth bandwagon, well-being and low carbon development will be difficult to achieve. In this respect, the 3rd Plenary Session of the 18th Central Committee of the Communist Party of China (November 2013) discussed the possibility of evaluating local governments according to new criteria (ie, in addition to economic performance) so that they were incentivised to protect the

environment. The effective implementation of evaluation criteria that take environmental performance into account is of paramount importance in China's effective engagement with a low-carbon economic model.

Guidance from the central government as regards the downscaling of the low-carbon transition is required. Related to changing local governments' priorities is the issue of urbanisation, one of the key trends in the 21st century. Considering the long-lasting effects of urban planning on greenhouse gas emissions, compact, connected and coordinated cities are needed in China (and elsewhere).

Conclusions

China's GHG growth has been fuelled by several factors. Its population, the breath-taking pace of its economic growth, and energy and carbon intensity are the key elements of China's emissions. Economic growth, in turn, has been powered by cheap and emission-intensive energy, pre-eminently coal.

External factors such as the 2008 crisis as well as internal factors such as the restructuring of the economy, and health and environmental concerns (eg, air pollution), are the main elements that have reduced the pace of Chinese GHG emission growth. In the energy sector these internal and external factors have resulted in a reduction in the use of coal, an increase in energy efficiency, increases in the deployment of renewable energy and a substitution of gas for coal.

China's climate change efforts are significant. However, as with other large greenhouse gas emitters, the US and the EU included, its efforts are not enough to limit global mean temperature increases to 2°C above pre-industrial levels. China's energy transition will be shaped by its macroeconomic policy, development guidelines, and energy and environmental policies. Following the Chinese (and US) ratification of the Paris Agreement, the spirit of Paris seems to live on. The litmus test will come when implementation and increased ambition are gauged against the 2°C yardstick.

Beyond Brexit: the future of the Spanish-British relationship

Luis Simón

All the media noise about the possible implications of an eventual British exit from the EU (Brexit) should not stand in the way of a much-needed reassessment of the strategic potential offered by stronger bilateral ties between Spain and the UK.

Summary

Without prejudging the significance of Brexit or its possible implications, there is a risk that the debate surrounding an eventual British departure from the EU might monopolise the perception that Spain's political and strategic elites have of the UK. This could cause Spain to overlook or pay insufficient attention to a series of structural changes that have been unfolding in recent years at the core British foreign and defence policy. Such changes indicate a strengthening of the UK's global engagement and potential, and are aimed at preparing it for a world characterised by the progressive displacement of the centre of economic and geopolitical gravity towards Asia, the US's consequent strategic rebalancing towards Asia, the growing strategic importance of the Indo-Pacific sea corridor and doubts about the economic,

demographic, political and strategic sustainability of Europe.

In a world in which Europe seems to be destined to count for less and the rest of the world destined to count for more, the future and the prosperity of European countries lies in their potential to project power globally, ie, beyond their immediate geographical neighbourhood. In this regard, its heritage as a global power and maritime persona mean the UK is arguably Europe's best-prepared country to get by in a 'non-European' world. Thus, the bilateral relationship with the UK appears to be a highly valuable asset for Spain in the context of a much-needed rediscovery of its own maritime and global potential.

Analysis

Introduction

After the uncertainty generated by the negative result of the British referendum about remaining in the EU, there is a risk of the perception of the UK in Spain being entirely conditioned by stereotypes and simplistic categories, eg, pro-EU versus anti-EU. This could well prevent many Spaniards from grasping wider changes in the global geopolitical scenario (such as the rise of

Asia and other regions and the relative decline of Europe), as well as Britain's ongoing efforts to adjust to such changes, ie, through a deliberate commitment to strengthening its strategic, diplomatic and economic influence beyond Europe.

The fallout from Brexit could certainly degenerate into British strategic atrophy and retrenchment, compromising both its internal cohesion and its capacity for leadership in Europe. However, this sort of speculation appears to be somewhat premature. In any event it is conceivable that the UK will try to maintain the closest-possible relations with the EU and seek to compensate for a possible Brexit by increasing defence spending and strengthening its network of bilateral relations in Europe and its role in NATO.¹ Theresa May, the new British Prime Minister, seems to be showing a clear interest in restating Britain's commitment to European and global security post-Brexit.² In this context, and without prejudging the possible implications of Brexit, it is worth emphasising that its global sensitivity and its record of strategic influence in the maritime domain make the UK the best-prepared country in Europe for confronting a 'non-European' world. This makes London a particularly attractive partner for Madrid.

Unlike many other EU countries, the historical legacy and strategic persona of Britain and Spain is one that transcends

Europe. That is arguably the most important feature these two European countries share, and bears witness to the fact that their international position and orientation is informed by similar geopolitical traits and parameters. Critically, the Pyrenees and the English Channel play a comparable role in terms of framing the geostrategic predicament of Spain and the UK, in that they underscore the fact that they are both at the same time linked to the European peninsula but somewhat 'semi-detached' from it –and, through the Atlantic, oriented towards the wider world–. If Spain is located at the crossroads between the Atlantic, the Mediterranean, Europe and Africa, the UK too is perched between Western Europe and the Atlantic, with the North Sea-Baltic corridor taking the role of the Mediterranean. As with Spain, Britain's power depends to a great extent on its capacity to ensure an appropriately complementary fit between its (extra-European) maritime-global sway and a position of influence in the European geopolitical balances. In this very important sense, Britain's maritime and global character embodies the historical legacy of the Spanish Empire, and it is therefore an important point of reference for developing the strategic strength of Spain. Notwithstanding the key role that Europe and the EU have and will continue to have for Spain, the UK thus represents a significant partner in the context of a necessary global reorientation in Spanish foreign and defence policy.

¹ See, for example, James Stavridis (2016), 'Europe's Loss is NATO's Gain', *Foreign Policy*, 25/VI/2016.

² Theresa May (2016), 'I'll make sure we build Trident right now', *Daily Mail*, 4/VII/2016.

Without prejudging the importance, the eventual disentanglement or the fallout from the Brexit drama, the need for reviving the strategic bilateral ties between Spain and the UK may be justified by a series of shifts in the tectonic plates that underlie global geopolitics, namely: (1) the gradual displacement of the world's economic and geopolitical centre of gravity towards Asia and the growing strategic importance of the Indo-Pacific sea corridor; (2) the US's consequent strategic rebalancing towards Asia; (3) the growing instability in Eastern Europe and the Middle East; (4) the doubts about the economic, demographic, political and strategic sustainability of Europe; and (5) the fact that Europe and the EU virtually monopolise the attention of Spanish foreign and security policy and exercise an influence over it that is more and more constraining, to the extent that it may become absorbed by them entirely. It follows from this that it is necessary to rethink the foundations of Spain's foreign and defence policy, complementing a very necessary and fruitful pro-European stance with a strengthening of Spain's extra-European outlook and a consequent diversification of its portfolio of alliances and partnerships. This would require greater effort to be made in terms of strategic maritime and global influence.³

In a changing world, bilateral relations with the UK are a highly valuable asset for rediscovering and developing Spain's maritime and global potential and persona. Here it is worth pointing out that strategic

relations between Spain and the UK are under-exploited. This is due in large part to Spain's fixation on its Euro-Mediterranean component, to the detriment of the maritime and global component of its historical legacy and its strategic persona. The origins of this circumstance may be traced back to the 'crisis of 1898', and it seems to have taken on the tenor of a 'structural feature' of Spain's foreign and defence policy, evident since the transition to democracy in the late 1970s. To a somewhat lesser extent, the dispute over Gibraltar also acts as a hindrance to greater strategic cooperation between the UK and Spain.

The geopolitical and strategic foundations of British power

While its influence in Europe is perhaps less palpable today than that of Germany's, the UK continues being a strategic power of the first order on the continent. Apart from wielding a global influence and reach that arguably exceeds any other European country, the institutional and political balances of Europe continue to a significant extent to reflect the post-war Anglo-American geo-strategic design.⁴

The UK is a strategic power of the first rank in Europe and is also the European power with the greatest strategic global scope. This circumstance is underpinned by: (1) its advantageous geographical position (between the Atlantic and the North European plain and with its bases on the

3 Luis Simón (2014), "'España después de Europa': la proyección marítima como elemento de la renovación estratégica española", *Estrategia Exterior Española*, n° 14/2014, Elcano Royal Institute, 14/V/2014.

4 See for instance John Baylis (1993), *The Diplomacy of Pragmatism: Britain and the Formation of NATO*, Palgrave Macmillan, Basingstoke.

Gibraltar-Cyprus Mediterranean projection line), which confers upon the UK a sort of 'natural command and control' over the main European sea lanes of communication; (2) its demographic dynamism; (3) the depth of its strategic relations with the US; (4) its capacity for global influence (political, strategic and cultural); (5) London's role as a European and global financial centre; (6) its excellence in scientific and technological-industrial innovation (especially in the defence realm) and in the production of ideas and discourses (leading universities, think tanks, literature and television, publishers, news media with global reach); and (7) the geographical diversity of its trade and investments.

The demographic factor is especially revealing. In contrast with the rapid ageing characteristic of the rest of Europe (and Germany in particular), the UK maintains dynamic and sustainable population growth. According to current projections, by 2040 the UK will be the country with largest population in Europe. It will have around 75 million inhabitants, of whom only 17 million will be aged above 65. For its part, Germany will have some 73 million inhabitants in 2040, of whom 24 million will be aged above 65.⁵

The UK's political geography accounts in large measure for its strategy and power. The twin strands of the British Empire were its maritime and global power and its involvement in European affairs. Its active engagement in European affairs, through a persistent strategy of forward diplomatic, economic and strategic presence, has

enabled London to contribute to the preservation of a balance of power on the continent for the last three centuries, thereby forestalling the possible emergence of a dominant power that might upset the regional balance and eventually mount a challenge to British maritime-global primacy. In turn, its global power infrastructure has provided Britain a highly valuable source of wealth and strategic depth, one that helped underpin its own standing and position in European geopolitics.⁶ The efforts expended by British colonies during the Second World War provide a clear example of the strategic depth that the high seas and its global project give the UK amid the prospect of possible threats emanating from the European continent.

Admittedly, British power underwent a process of global strategic retrenchment following the Second World War – a process that was further compounded by the so-called withdrawal from 'east of Suez' in the 1970s-. Having said that, the tension between the global-maritime and the European dimensions continues to be at the heart of current discussions on the future of British grand strategy.⁷ Since the Second World War the special relationship with the US and NATO have come to represent Britain's maritime vocation, while its involvement in the EU (focusing on promoting free trade in Europe and counteracting the political and strategic integration of the continent) should be seen as an extension of its traditional strategic goal of preserving a balance of power on the continent.

5 National statistics offices of the United Kingdom and Germany. These projections take migration trends into account.

6 Brendan Simms (2007), *Three Victories and a Defeat: The Rise and Fall of the First British Empire*, Penguin Books, London.

7 See for instance example Julian Lindley-French (2015), *Little Britain? Twenty-First Century Strategy for*

The British geostrategic 'pendulum', which swings between the high seas and continental Europe, is clearly evident in the current circumstances. A good demonstration of this is the political distancing from an EU that is perceived from London as an excessively supranational project, and the steady weaving by the UK of a network of bilateral alliances in Europe that could serve as a counterbalance to the process of integration that, according to this logic, represents a threat to national sovereignty and to the concept of the balance of power in Europe, and would emphasise the economic and political leadership of Germany.⁸ This process includes mainly the strengthening of strategic ties with France and the development of stronger political, economic and strategic links with the Baltic and Scandinavian countries.⁹

The current Conservative government's interest in reviving the UK's maritime-global dimension should be added to this strategy of creating a system of balances in Europe. Despite the impact that the cuts in defence spending have had on the Royal Navy in recent years (it is currently without any aircraft carriers), the UK spends more on defence than any other European country.¹⁰ If anything its leadership in this arena has become more pronounced, owing to the fact that, over the last few years, defence cuts in other European countries (including France) have been even deeper than in the UK. With two new Queen Elizabeth-class aircraft carriers, six new Type 45 destroyers, eight Type 26 frigates and Astute-class submarines in the pipeline (the latter

significantly superior in capability to the French Barracuda class), greater tonnage, modern operational experience underpinned by its indisputable status as 'top lieutenant' to the US in the main post-Cold War western operations (Afghanistan and Iraq) and a global infrastructure of bases, intelligence and diplomacy, the UK's capacity for maritime-global influence is arguably unparalleled in Europe. In light of the pace of naval construction in China, India and Russia, and the intangible development and experience that is needed to get a global naval and maritime infrastructure up and running, it may be expected that the UK will remain the country with the second-greatest capacity for strategic maritime and global influence at least until the end of the 2020s.

In addition to the above it is important to highlight Britain's ongoing efforts to strengthen its network of global strategic partnerships, namely: (1) the opening of a new Royal Air Force station in Dubai and a new Royal Navy station in Bahrain, as well as the strengthening of the UK's strategic and industrial ties with Bahrain, Saudi Arabia and Qatar (initiatives that according to several British analysts herald a 'return east of Suez'); (2) recent efforts to develop a strategic relationship with Japan and (to a lesser degree) South Korea; (3) the growing presence in Myanmar; (4) the carrying out of periodic military exercises in the Indo-Pacific with Singapore, Malaysia, Australia and New Zealand (with which the UK maintains a defence commitment within the framework of the Five Power Defence Arrangements); (5) the establishment of a strategic maritime partnership with Brazil, with the

8 James Rogers & Luis Simón (2016), 'Brexit: Europe at a strategic crossroads?', *European Geostrategy*, vol. 8, nr 17.

9 Luis Simón and James Rogers (2011), 'British Geostrategy for a New European Age', *The RUSI Journal*, vol. 56, nr 2, pp. 52-58.

10 See *The Military Balance 2016*, International Institute of Strategic Studies, London, chapter 4.

recent signing of a naval 'memorandum of understanding', and greater investment in the bases on Ascension and Saint Helena (which facilitate the UK's influence on both sides of the South Atlantic); (6) the collaboration agreement signed with Canada on global diplomacy; and (7) the drawing up of a strategy for the Arctic.¹¹ These initiatives confirm a pattern that promises to result in the reinforcement of Britain's global persona, perhaps to the detriment of Europe, and may well be further aggravated in the coming years given the continent's negative long-term economic and demographic prospects. In short, the UK is taking steps at a rather impressive speed, at the level of strategies, capabilities and alliances, with the aim of strengthening its global influence and presence in an international context dominated by the rise of Asia and Europe's relative economic and political decline.

The UK's geostrategic priorities for the decades ahead may be portrayed as follows: (1) to consolidate itself as a leading power in the main maritime spaces surrounding the European peninsula (the Baltic-Arctic and the Mediterranean); (2) to affirm its position of strategic control (in cooperation with the US and France) over Europe's main maritime communication routes, including the North Atlantic, the 'old route' between Asia and northern Europe (via the Indian Ocean, the Red Sea and the Mediterranean), the 'new route' between Asia and northern Europe (via the Arctic Ocean and the Baltic Sea), as well as the connection between Europe and the Atlantic,

both north (North and Central America) and south (West Africa and South America); (3) to strengthen its presence and strategic reach in the Persian Gulf and the western Indian Ocean in a context of strategic American scaling back; and (4) to maintain and underpin its strategic influence in the Indo-Pacific maritime corridor.

The UK and Spain: shared interests and geostrategic synergies

The advantages that Spain can derive from a strategic alignment with the UK are obvious, given the UK's position as a major strategic power in Europe and Europe's foremost global power, as a Mediterranean and Atlantic power and its pre-positioning in the Indo-Pacific and Arctic geopolitical spaces. A close strategic relationship with the UK would help advance some of Spain's main geopolitical objectives.

Its progressive distancing from the EU and global outreach does not mean Britain becomes unattractive as a partner for Spain. In fact, a strong bilateral relationship with Spain can help Spain overcome its excessive political dependency on the EU and diversify its global network of partnerships and alliances.

Moreover, its status as a global power makes the UK a highly valuable asset in aiding the necessary rediscovery of Spain's maritime and extra-European personality, indispensable for ensuring its political influence and economic prosperity over the medium and long run.

¹¹ See for instance Gareth Stanfield & Saul Kelly (2015), 'A Return East of Suez? UK Military Deployments to the Gulf', Briefing Paper Royal United Services Institute, April; Jonathan Eyal et. al. (2015), 'Partners for Global Security: New Directions for the UK-Japan Defence and Security Relationship', Whitehall Report, vol. 2, nr 15, 11/VIII/2015; James Rogers (2013), 'European (British and French) Geostrategy in the Indo-Pacific', *Journal of the Indian Ocean Region*, vol. 9, nr 1, pp. 69-89; and Luis Simón (2015), 'Europe, the Rise of Asia and the Future of the Transatlantic Relationship', *International Affairs*, vol. 91, nr 5, pp. 269-289.

An improved strategic alignment with the UK would help Spain to 'think beyond' Europe and the Mediterranean, constituting an essential asset in regenerating its maritime and global character, as well as mitigating its excessive and growing economic, political and cultural dependence on the process of European integration.

Beyond its global and extra-European dimension, the UK's importance in Europe and its immediate geographical vicinity is only reinforced by the US decision to concentrate American strategic energies in the Asia-Pacific. Although the US will continue having influence in Europe from the rearguard, and offering 'strategic depth' to NATO, the UK will be one of the key European leaders of the Alliance, both in terms of guaranteeing the preservation of the balance of power in Eastern Europe and in terms of leading any European efforts to project power beyond Europe.

It is worth emphasising the special importance of the maritime corridor that stretches from the eastern Mediterranean to the western Indian Ocean by way of the Red and Arabian Seas (of critical economic and security importance to Europe and Spain). The strategic retrenchment of the US and its rebalancing towards Asia have exposed the instability of this region, as exemplified by the violence and chaos currently ravaging the wider Middle East. In this context, Britain's efforts to strengthen its position both in the eastern Mediterranean (witness the intervention led by the UK and France in Libya in 2011, and the Royal Air Force's involvement in Syria) and 'east of Suez'

will help safeguard European and Western security interests in those areas. In order to contribute to these goals and bolster its strategic influence, Spain should strengthen its cooperation in the maritime corridor that encompasses the eastern Mediterranean, the Red Sea and the Indian Ocean.

That said, Spain should on no account make the mistake of idealising its relationship with the UK or, for that matter, any other bilateral or multilateral partnership. Any alliance runs the risk of creating pronounced dependencies. The only cast-iron guarantee that a particular alliance will be beneficial to Spain is Spain's own strength, which requires both a greater investment in defence as well as a diverse portfolio of strategic alliances and partnerships. Spain should thus combine its alliance with the UK with a greater financial investment in defence, a more globally-oriented defence and foreign policy, stronger strategic ties with Portugal, and strong relations with the US and France, which share key interests with Spain in Europe and the Maghreb-Sahel region.

Bearing all the above in mind, an alignment with the UK (at the level of capabilities and alliances) could serve to galvanise the development of Spain's strategic power and maritime reach over the coming decades. Here it is helpful to have an idea of the basic foundations of British maritime power:

- Investment in and commitment to developing long-range sea, air and amphibious capabilities, the principal goal of which is to underpin the UK's global influence and strategic reach.

- Investment in a worldwide diplomatic and intelligence network (civilian and military).
- The maintenance of a dense and profound worldwide strategic infrastructure for logistical provisioning, one that revolves around its overseas territories and a network of bases and supply points that extends to the Mediterranean (Gibraltar and Cyprus), the North Sea (Shetland Islands), Indian Ocean (Diego Garcia), Pacific Ocean (Singapore and Brunei) and the South Atlantic (Ascension-Saint Helena-Tristan da Cunha and the Falklands). Here it is worth emphasising the special importance of Ascension-Saint Helena and Diego Garcia, in terms of facilitating the UK's strategic reach in the South Atlantic (both South America and West Africa in its totality) and the Indo-Pacific, respectively.
- The cultivation of a network of strategic alliances and partnerships with small and larger powers located in geographical areas that facilitate the UK's global mobility and strategic reach. Examples include: Sierra Leone, Nigeria and South Africa in western and southern Africa; Brazil and Chile in the South Atlantic; India, Australia, Myanmar and Singapore (in the Indo-Pacific region); Cyprus, Egypt, Saudi Arabia and southern Gulf States in the area adjoining the Mediterranean-Red Sea-Gulf corridor; Japan and South Korea in the North Pacific; and Norway and Canada in the Arctic. By means of access agreements, periodic visits, educational, military and intelligence exchanges,

and the periodic carrying out of joint training, manoeuvres and exercises with these countries, the UK seeks to improve its situational awareness in regions of (growing) strategic and economic importance.

Apart from the benefits that close relations with the UK would have on Spain's influence in Europe, such relations would also garner the following specific rewards: the strengthening of Spain's strategic influence on the west coast of Africa (owing to the UK's naval power, relationships and bases in the region); projection towards the East, including the Levant, the Red Sea and (principally) the Indian Ocean; and Spain's pre-positioning in the Arctic.

Gibraltar as an opportunity

Of course, any attempt to reassess the need for closer bilateral strategic cooperation between Spain and the UK runs the risk of hitting the stumbling block of Gibraltar. This subject needs to be set in the appropriate context however, namely domestic politics and symbolism. The strategic impact on Spain of the British presence in Gibraltar is minor, and in any event not necessarily negative.

In fact, the main strategic challenge of the Gibraltar dispute is arguably its capacity for undermining (for domestic political reasons) greater strategic cooperation between the two countries. It is important that Spain's strategic and political elites take this problem on board and do not allow the Gibraltar 'squabble' to sabotage the

development of a bilateral relationship that represents a major asset in realising Spain's strategic potential.

Paradoxically, the British decision to place its strategic relations with the US ahead of its frustration with such developments as Irish independence and the Suez crisis provide Spain with an example of how to address the Gibraltar dispute in a pragmatic manner. It is worth recalling in this context that the US has been a major political advocate of the independence of Ireland, the geographical location of which (between the UK and the Atlantic) could have a strategic value for the UK that is the equivalent of Gibraltar for Spain. The US also contributed, with its attitude to the 1956 Suez Canal crisis, to the progressive weakening of British influence in Egypt and east of Suez.

Despite these developments being initially perceived as unfavourable (if not downright hostile), the UK did not turn its back on the opportunity of strategic relations with the US. On the contrary: after the Suez crisis, if anything the UK strengthened its relations with US, thereby demonstrating its pragmatism and 'cool-headedness', prioritising the promise of a better future over the emotions generated by an uncomfortable past. The gamble paid off, because the strategic relationship with the US has played a key part in British global influence over recent decades.

The lesson to be learned is not that Spain should renounce its sovereignty over Gibraltar, but that it should not allow its relations with the UK to be 'hijacked' by a dispute (surrounding Gibraltar) that tends

to be governed more by the dynamics and emotions of domestic politics than by geostrategic logic. In this context, Spain should view the British presence in Gibraltar as an asset, in terms of the two countries sharing a series of fundamental geostrategic interests in common, namely: the need to safeguard the freedom of navigation in the Straits and the trade and strategic route between the Mediterranean Sea and the Atlantic Ocean, as well as the need to ensure that instability in North Africa does not jeopardise the geopolitical status quo in the Straits.

Conclusions and recommendations:

In a world in which Europe seems destined to count for less and the rest of the world to count for more, the future and prosperity of European countries depends upon their capacity for global strategic and economic influence, beyond the confines of their immediate geographical locale. In this context, and without prejudging the disengagement or possible implications of Brexit, it is worth highlighting that its global awareness and its record of engagement in the maritime domain ensure that the United Kingdom is the best-prepared country in Europe for a 'non-European' world. It follows that bilateral relations with the UK represent a highly valuable asset in the context of a much-needed rediscovery and development of Spain's maritime and global heritage and potential.

The fostering of cooperation at the highest political level is an indispensable requisite for constructing a close strategic relationship between Spain and the UK. Such a relationship should revolve

around the willingness of Spain to align its capabilities and its 'portfolio of alliances and partnerships' in accordance with a maritime and global vision. In this context, the next Spanish government may wish to consider the following courses of action for its foreign and defence policies at the levels of strategy, capabilities and partnerships/alliances.

Strategic level

Spain needs to recognise and declare that its strategic vision revolves around the same fundamental principle governing British geostrategy: the preservation of a balance of power in Europe, and of a liberal and maritime-oriented regional geopolitical order. In this context, Spain should consider the following courses of action in the foreign policy realm:

- Recognising the UK as a necessary and positive interest in Europe, given its interest in countering hegemonic tendencies and preserving a balance of power on the continent. Here Spain should express its concern regarding the UK's political parting of ways from the EU and, in a hypothetical post-Brexit scenario, affirm its commitment to supporting the closest-possible relationship between London and Brussels.
- Conveying its concern about the decline in defence spending in Europe, making a bigger effort at the national level, and showing willingness to work with the UK, France and other countries (both within the framework of the EU and NATO) in order to remedy this tendency.
- Embracing its maritime and extra-regional vocation and its commitment to a defence policy centred on the promotion of strategic capabilities and a strategic culture that reflect this vocation, both within the framework of NATO and the EU and its Common Security and Defence Policy (CSDP). In a possible post-Brexit scenario, Spain should look favourably on close ties between the UK and the structures of the CSDP and work in pursuit of a close relationship between the EU and NATO.
- Working towards greater strategic coordination and cooperation with the UK in West Africa and in the eastern Mediterranean, and increasing Spain's strategic presence, and cooperation with the UK, in the eastern Mediterranean, the Persian Gulf, the Indian Ocean and the Arctic.



The fostering of cooperation at the highest political level is an indispensable requisite for constructing a close strategic relationship between Spain and the UK.

Capabilities

In this regard the capabilities of the Spanish Navy will need to be strengthened, consolidating the long-term commitment to maintaining excellence in areas that are critical to maritime and global power projection –such as surface vessels, submarines and modern and long-range aerial and amphibious resources– and strengthening strategic cooperation with the UK in the naval and aerial arenas.

Alliances/partnerships level

It will be necessary to strengthen strategic bilateral relations with the US and France (Britain's principal strategic partners) and invest in developing an infrastructure of strategic alliances relevant to Spain's maritime ambitions, following the trail carved out by the UK: Turkey, Saudi Arabia, Brazil, Nigeria, India, South Africa, Australia, Malaysia, Myanmar, South Korea and Japan (most of them countries with significant demographic and economic potential).

The Bratislava Summit and the Blue Danube – or thinking about Europe's future

Karel de Gucht

In mid-September, the 27 EU Heads of State and Government gathered on the banks of the 'bright-blue' Danube, a lifeline that connects several European countries, that brings together European brothers and sisters.

In a way, the EU is like The Blue Danube: a generous basin of possibilities. But like every river, the EU also has its twists and turns, its kinks and, sadly, a tributary, which has been the first to decide to break off and flow away from the main stream: the UK.

The informal summit of EU Heads of State and Government in Bratislava (Slovakia) was meant to discuss a future course of action, post-Brexit. It did seem strange getting together without one family member. One would have expected the meeting to have been dominated by a 'let's stick together' mentality, and to stimulate a renewed sense of solidarity. One would have also expected the meeting to stay away from throwing anger at the absentee, who was not even invited. But Bratislava was not that kind of

meeting. Besides the now customary family portrait on the banks of the Danube, there were no clear signs of solidarity, vision or forgiveness towards the UK. Unfortunately, Bratislava seemed like a cut and paste exercise. So what was to be expected?

German Chancellor Angela Merkel was in a subdued state, still recovering from the blows the CDU –her party– had just received during the recent state elections. For his part, the Italian Prime Minister, Matteo Renzi, seemed rather feisty, perhaps more so after than during the meeting. He even gave the press a symbolic middle finger by not RSVP-ing to the traditional press conference. He was clearly not happy. There is still no solution in sight regarding how to address the ongoing refugee and migration crisis, which is having a particularly pervasive impact on his own country. Perhaps he was also frustrated that his anti-austerity movement had to remain undercover during a meeting in which financial and euro-zone matters were not on the order of the day. The upcoming vote on constitutional reform in Italy must have definitely weighed on him.

He was perhaps expecting ambitious results, and instead got a cruise on the Danube. Beautiful as it is, the Danube was not the reason Renzi went to Bratislava. On a slightly lighter note, the Belgian Prime Minister, the optimist Charles Michel, called the Bratislava summit a *déclic*, an epiphany, a realisation that something ought to be done about the EU. So far so good, but what is it exactly that should be done?

This is probably not the time for big declarations or changes, especially if they involve treaty reform. The negotiation and approval of the Lisbon Treaty took no less than a decade. If the EU were to open the Pandora's box of treaty reform in the current political climate, it may well fall apart. Any attempt at treaty reform would likely strengthen the forces of re-nationalisation, a return to a Europe of individual systems and rules –the homelands of Charles De Gaulle–. This is arguably of no interest to most European citizens, who may not want to be burdened with all the nit-picking and administration associated with a constant renegotiation of the rule of the road. How

about we just try to do what we do best? How about just focusing on strengthening the foundations of our Union instead of trying to either re-design them or remove them?

Some Member States seem to be calling for taking European integration to new heights. What's with all this talk about an EU defence union, an EU army or an EU military headquarters? Can the EU really deliver on that front? These are ideas that have been around for long, and tend to resurface every once in a while. I have, throughout my entire political career, seen countless proposals on European defence, only to see them vetoed and shelved time and time again. Guy Verhofstadt, Belgium's hitherto Prime Minister, devoted great efforts to try and get a European military command and defence union off the ground in 2003, at the height of transatlantic divisions over the Iraq War. It did not work then. Instead, we got a number of European battle groups. These standby battalions, provided by different member states on a rotational basis, are ready to be deployed at short notice. But they have never been used. There is just no



Any attempt at treaty reform would likely strengthen the forces of re-nationalisation, a return to a Europe of individual systems and rules.

consensus on this, not least given national disagreements about the need –or direction– of a truly common European foreign and security policy. Germany and France need to get on the same page. Perhaps the new joint Franco-German paper calling for greater military cooperation can be a start. We will see what the upcoming European Council in December brings, but I fear these good intentions may face the same outcome as similar initiatives in the past.

Others are suggesting that the EU should become a mere collection of individual states, grouped into separate compartments according to their desired level of integration. The idea is that those who favour greater integration should march ahead by forming a 'core group' around European Monetary Union and Schengen, and even build a European defence union; while those who remain sceptical about 'ever closer union' should fall back on an 'outer ring' of sorts. The UK would belong to the latter group. This would create a 'Europe à la carte' or, rather, a sort of European buffet, whereby States could fill their dishes to the brim, choosing what to eat à volonté and discarding what they do not like. Not only does this run counter to the principles of European integration, it is also unrealistic.

In the run up to the Bratislava summit, Commission President Jean Claude Juncker made his usual crusade through the remaining 27 Member States with a clear mission: gathering support for his so-called

29 areas of interest. The results speak for themselves: Juncker came back with the support of only half the bloc, and only for three issues: the internal market, the fight against terrorism and the digital economy.¹ Three out of 29! Conclusion: there is not even a core group of countries who wish to integrate further, let alone even agree on how to go about it. There is no such thing as a 'core group' today. Even Commission President Juncker acknowledged as much in his 2016 State of the Union speech before the European Parliament, when he said: "Never before have I seen so little common ground between our member states".

Allowing Member States to cherry pick certain policies, rights and obligations is not what the EU needs, or stands for. A mentality check is needed, so let us stop with the big proposals and empty promises, and focus on delivering results that our citizens can recognise and feel.

First, let us do something to stimulate investment. Commission President Juncker had a plan: to invest €300 billion in the European economy. Two years later we stand at €100 billion. If this plan is to succeed the EU must think long term, not least because big investments are always about the long term. The EU must think like a company, and not put all the weight at once on the national budgets. It must give the Member States enough space to invest while at the same time making sure they don't jeopardise their structural savings.

1 Valentina Pop & Drew Hinshaw (2016), 'After Brexit Vote, EU Leaders Struggle to Paper Over Divisions', The Wall Street Journal, 14/IX/2016, <http://www.wsj.com/articles/after-brexit-eu-leaders-struggle-to-paper-over-divisions-1473861879>.

Secondly, the EU must do something about the so-called 'Posting Directive', which has led to many cases of abuse, especially in the construction sector. For instance, a largely Eastern European company subcontracted by a Belgian construction company only has to pay the minimum wage. For Belgium this is unfair competition –and it is–. For the Eastern European Member States, this is about retaining their competitive advantage, which is understandable. Belgian Commissioner Marianne Thyssen, who is in charge of this difficult dossier, has proposed that an Eastern European worker be paid the same as a Belgian worker. An ideal solution indeed, but perfection is not of this world. If the EU could simply agree on a same amount for social security to be paid here, that would already be a significant step forward in terms of tackling social-security fraud.

Last but not least, the EU must do something about the current migration crisis. The European Commission distribution plan to share out 160,000 refugees across all the EU Member States has failed. Despite the plan having been (admirably) approved by a majority in the Council of Ministers, obliging Member States to implement it, it is not happening. It works on paper but not on the ground. Let's face it: Eastern European Member States do not want refugees, and certainly not those of Muslim origin. They will keep on vetoing initiatives and gain an even bigger following. So why not reverse the roles and reimburse the efforts of

those Member States that do take up their responsibilities? The Commission could, for instance, use European funds to give these countries €25.000 per recognised refugee.

Instead of singing the praises of integration in new and challenging policy fields, the EU should focus on consolidating and strengthening those policy fields in which it does best. Instead of embracing grandstanding and empty proposals, the EU should focus on the daily problems of its citizens, and delivering tangible results. And instead of blaming the European Commission or Brussels for their sins, the Member States should work with the Commission to fix the foundations of the EU: to do that, they could well take a page out Commissioner Margrethe Vestager's daring book of tricks. Apple can testify to it.

So, my dear Heads of States and Government, you may well sail the ship of fortune on Strauss's *The Blue Danube*, but do make sure this is not *The Last Waltz*.

Alemania, Europa y el auge de las nuevas potencias emergentes: los desafíos de un mundo multicéntrico

Heinrich Kreft

¿Qué retos ha de afrontar la UE en general y Alemania en particular ante el proceso de globalización que está cambiando el orden político y económico mundial?

Resumen

En los últimos años la globalización está modificando de manera paulatina pero inexorable el *statu quo* geopolítico y económico imperante desde el final de la Segunda Guerra Mundial, desplazándose el centro de gravedad del Norte al Sur y de Occidente a Oriente. Los países emergentes difieren notablemente entre sí e incluso recelan unos de otros, si bien comparten cierto escepticismo hacia el pluralismo occidental y el capitalismo de mercado. En este contexto multicéntrico, la UE, liderada por Alemania, debe impulsar su dinamismo económico e integración política para adquirir el peso necesario que le permita influir en la configuración de un nuevo orden lo más liberal posible.

Junto a la estabilización de la zona euro, una política europea exterior fuerte se presupone fundamental para integrar de manera constructiva a las nuevas potencias emergentes, y así no tener que renunciar a las mayores cotas de bienestar, seguridad y libertad alcanzadas en nuestra historia.

Análisis

Vivimos una época de cambios acelerados. La globalización, que conlleva el ascenso de nuevas potencias y a su vez el declive relativo de EEUU, Europa y Japón, constituye el fenómeno más relevante de nuestro tiempo. El triunfo de Occidente sobre la Unión Soviética en la Guerra Fría, junto con el desarrollo tecnológico, ha acelerado enormemente la globalización, provocando un proceso de rapidísimos cambios.

El “momento unipolar” de la única superpotencia restante, EEUU, apenas duró unos 20 años hasta que el final del orden de posguerra y los contornos de un nuevo mundo multicéntrico se hicieron innegables.

El arrollador auge económico y político de China lleva a unos a hablar ya de una nueva bipolaridad “G-2”, mientras que otros auguran un siglo asiático con China y la India (“Chindia”) a la cabeza.

El centro de gravedad de la economía y la política mundiales se desplaza sin duda del espacio noratlántico hacia Asia; del Oeste y el Norte hacia el Este y el Sur. Además de los dos países más poblados del mundo –China y la India–, más de la mitad de los países emergentes de segundo orden (“próximos 11”) –Corea del Sur, Indonesia, Filipinas, Pakistán, Bangladesh y Vietnam– se encuentran en el continente asiático.

Pero con Sudáfrica, Egipto y Nigeria también ascienden como potencias emergentes los países más poblados de África y lo mismo ocurre con Brasil y México en América Latina, con Arabia Saudí, gracias a su riqueza petrolera, en Oriente Próximo y con Kazajistán en Asia Central. Todos estos países se han alzado como potencias regionales y por tanto forman parte del nuevo multicentrismo.

Pero la globalización también ha propiciado el auge de actores no gubernamentales. Éstos, sobre todo las empresas multinacionales y las organizaciones no gubernamentales, ejercen una influencia cada vez mayor en la agenda internacional, reduciendo al mismo tiempo el margen de actuación de los Estados y las organizaciones internacionales.

El grupo de los grandes países emergentes –Brasil, Rusia, la India, China y Sudáfrica, también conocido como BRICS, alberga aproximadamente el 43% de la población mundial. Su aportación a la producción global ya ha alcanzado el 20% y sigue creciendo, pese a las dificultades que están pasando Brasil y Rusia. La dinámica económica de este grupo de Estados, especialmente de China y la India, se mantiene elevada desde hace años y ha arrastrado entretanto a los países de segundo orden, quienes se han ido convirtiendo asimismo en nuevos centros de la economía mundial. El aumento del poder económico va unido también, en la mayoría de los casos, al ascenso político.

Sin embargo, el desplazamiento de poder a nivel global no se produce de un modo brusco, sino más bien como un proceso que probablemente aún va a durar muchos años, pero que a la vez será imparable.

A pesar de su relativa pérdida de poder, EEUU continuará siendo a largo plazo *primus inter pares*, es decir, la mayor de las grandes potencias. Pero no es en absoluto seguro que pueda conservar su posición actual en las próximas dos décadas.

A diferencia de lo sucedido en la época de apogeo de la *Pax Americana*, la influencia de EEUU en el mundo disminuye de manera continuada desde hace algunos años, un fenómeno para todos patente en la actual retirada de Afganistán y antes de Iraq, y en la no intervención en Siria.

Con ello, el período de la hegemonía de EEUU y del viejo orden mundial, marcado por las dos Guerras Mundiales, la crisis económica mundial y la Guerra Fría, llegan a su fin. El auge de China y las otras nuevas potencias emergentes simboliza el principio de un nuevo orden, cuyos rasgos van perfilándose, no obstante, sólo poco a poco. China podría convertirse para finales de esta década en la mayor economía del mundo e igualar de aquí a 2025 a EEUU también en gastos de defensa.

Hasta ahora el ascenso de las nuevas potencias emergentes no se ha producido en absoluto de forma homogénea y tampoco en el futuro sucederá de este modo. Los países emergentes no sólo se diferencian sustancialmente en cuanto a población y recursos se refiere, sino también en su renta per cápita, su poder de mercado, su dinámica económica y su constitucionalidad interna.

El modelo chino

Con China asciende en la jerarquía económica y política mundial un Estado no democrático y no liberal que podría convertirse, compitiendo con Occidente, en un modelo de ordenación política para otros Estados. China ha creado en los últimos 35 años un modelo de desarrollo y modernización muy exitoso que combina un sistema de gobierno autoritario con un capitalismo de control estatal.

Sin embargo, con Brasil, la India, Indonesia y Turquía, pertenecen cuatro Estados constitucionalmente democráticos al grupo

de países emergentes que cuentan con una creciente influencia no sólo regional. No obstante, incluso en estos países el pluralismo occidental y el capitalismo de mercado son vistos con un cierto escepticismo, igual que las normas y los valores occidentales y el actual orden mundial liberal.

En vez de apostar por la economía de mercado muchos de los países emergentes se decantan por un capitalismo dirigido por el Estado. Su política industrial se caracteriza por el dominio de empresas estatales y campeones nacionales. Los fondos soberanos de inversión, las subvenciones, los controles de los movimientos financieros y las manipulaciones de los tipos de cambio son los medios más importantes de esta estrategia.

Este tipo de política económica no sólo muestra resultados positivos en China, sino también en algunos otros países de régimen autoritario, por lo que se crean pocos incentivos para la democratización y la participación política ciudadana. No es probable que de estos países surjan impulsos para renovar el orden mundial liberal imperante, más bien al contrario. Cada vez hay más indicios que apuntan en esta dirección.

Así, por ejemplo, las protestas en algunos países árabes a principios de 2011 que llevaron a la caída de Ben Ali en Túnez y de Mubarak en Egipto tuvieron un eco muy moderado en muchos países emergentes,

mientras que en los países occidentales fueron celebradas y apoyadas en la medida de lo posible. También en 2011 Brasil y Turquía aspiraron conjuntamente, muy a pesar de EEUU y Europa, a frustrar la política occidental para con Irán, aunque fracasaron en el intento. En repetidas ocasiones Rusia y China han utilizado su veto en el Consejo de Seguridad de Naciones Unidas para influenciar considerablemente la política internacional hacia Siria e impedir desde un principio una intervención humanitaria.

Aunque la mayoría de las nuevas potencias emergentes compartan un reflejo antiimperialista y anticolonialista con vistas a Occidente, muchas de ellas también se observan con cierto recelo. Estos países no están demasiado interesados en vincularse de forma duradera a un socio poderoso como, por ejemplo, EEUU o China. Por eso sería un error considerar a los BRICS, a pesar de sus cumbres y la reciente creación de un banco de desarrollo, como un nuevo bloque coherente, ya que las diferencias de intereses son demasiado profundas. Éstas dieron lugar en el pasado a conflictos armados entre Rusia y China y entre China y la India. Un incidente en la frontera entre China y la India en abril del año en curso puso de manifiesto una vez más que este potencial conflictivo sigue existiendo.

En el transcurso de su ascenso económico casi todas las nuevas potencias emergentes aumentaron su presupuesto de defensa y modernizaron sus ejércitos. Sobre todo en Asia el incremento de gastos militares

podría deberse a las rivalidades regionales ya existentes o crecientes y ser asimismo una respuesta a la percibida pérdida de influencia de EEUU y a las consiguientes dudas sobre su capacidad de proteger a sus aliados.

Muchas de las nuevas potencias emergentes actúan guiadas por estrechos intereses nacionales y, como máximo, también regionales. Así, por ejemplo, la asociación estratégica con China y la pertenencia común al grupo de los BRICS no impidió a Brasil unirse a EEUU y a la UE en cuestiones de comercio global para poner a China en la picota de la OMC acusándola de *dumping*.

A pesar de la creciente interdependencia global, la creación de instituciones y la integración política sólo se llevan a cabo a nivel regional. En América del Sur, Brasil – actualmente en crisis– promueve un nuevo proyecto de integración a través de la Unión de Naciones Suramericanas (UNASUR), mientras que los Estados miembros de la ASEAN intentan equilibrar su cada vez mayor dependencia económica de China fortaleciendo la cooperación entre sí y con EEUU, Japón y la India.

A pesar de su empuje, muchas de las nuevas potencias emergentes siguen conservando rasgos típicos de países en desarrollo. Algunas se centran solamente en la producción y el procesamiento de materias primas (por ejemplo, Brasil y Sudáfrica), otras han desarrollado hasta ahora sólo unos pocos núcleos industriales

competitivos (como la India, entre otros). Sin embargo, los países emergentes contribuyen en su conjunto al declive del orden mundial de posguerra dominado por Occidente, aunque por sus intereses opuestos no estén en situación o no quieran participar de manera constructiva en la configuración de un nuevo orden.

A pesar de todo, es de suponer que tengan un interés común y la suficiente fortaleza para evitar un nuevo orden jerárquico. Por eso, el futuro probablemente se caracterice por un mundo multicéntrico, cuya estabilización tiene que constituir también el objetivo de la política exterior alemana y europea.

La visión alemana

A principios de la segunda década del siglo XXI la República Federal de Alemania, y con ella la canciller federal, se encuentran en la cúspide de su prestigio internacional. De ningún otro país deseaban una mayor presencia internacional los encuestados de un sondeo mundial de la BBC.¹ Alemania ha alcanzado un nivel de bienestar, seguridad y libertad como nunca antes en su historia.

Alemania es uno de los países que ha sacado un mayor provecho de la globalización, el orden mundial liberal y la integración europea. Este hecho implica a la vez que sea uno de los países más dependientes del mantenimiento de un orden mundial libre asentado en la cooperación (mercados y vías comerciales abiertos y libre acceso a las materias primas) y de una UE intacta. Por

consiguiente, la superación de la crisis en los Estados miembros meridionales de la UE constituye un interés vital de Alemania.

Alemania mantiene unas estrechas relaciones con todos sus vecinos basadas en la confianza mutua, con lo que ha quedado solucionada la “cuestión alemana”, que arrastró a casi toda Europa a dos sangrientas guerras el siglo pasado.

A largo plazo seguramente ni siquiera Alemania podrá conservar su posición económica mundial sin una Europa competitiva. Incluso en el caso óptimo de que se supere rápidamente la crisis, Alemania y Europa perderán en el futuro peso económico y, por consiguiente, también político. El porcentaje europeo en la generación de valor añadido a nivel mundial podría reducirse del 26% en 2010 al 17%-18% en 2030 ya que sobre todo los grandes países emergentes, pero también EEUU, crecerán mucho más rápido que Europa.

Entre 2002 y 2007 el porcentaje de los países emergentes en el crecimiento económico global se situó por primera vez por encima del de los Estados de la OCDE y en el período comprendido entre 2012 y 2017 está previsto que los países emergentes produzcan el 75% del crecimiento económico global. En el mismo período el porcentaje de Europa se reducirá al 5,7%, un descenso acelerado por la crisis de la zona del euro, y ningún país europeo, tampoco Alemania, se contará entre los 10 mayores motores de crecimiento.

¹ BBC World Service Poll, 3/VI/2014.

Sin embargo, Europa continúa siendo actualmente el mayor espacio económico del mundo y su declive relativo no implica necesariamente una pérdida del bienestar absoluto en Europa. En cuanto a renta per cápita y a productividad se refiere, Europa sigue muy por delante de China, el país con el mejor rendimiento de todas las nuevas potencias emergentes. Pero el talón de Aquiles de Europa es su débil dinamismo económico. La UE no ha logrado alcanzar su objetivo establecido en el año 2000 en la Estrategia de Lisboa de convertirse hasta 2010 en la “economía basada en el conocimiento más competitiva y dinámica del mundo”.

Hoy la UE se encuentra sumida en la crisis más profunda de su historia, marcada por el descenso demográfico (precisamente también en Alemania), una elevada deuda pública, un crecimiento débil y desigual, una productividad descendiente, un desempleo estructural (sobre todo un elevado paro juvenil) y crisis políticas en importantes países miembros. Mientras que la UE ha carecido siempre de poder duro, a consecuencia de la crisis ha perdido también poder blando.

Entre las potencias en auge, Europa se percibe menos que nunca como modelo o socio fuerte sino como un continente ensimismado que va envejeciendo y perdiendo poder. Este hecho influye en socios tradicionales en África, América Latina y Asia Central, que se orientan cada vez más hacia China y otros países emergentes.

El orden internacional liberal de posguerra, al cual Alemania debe la consecución de su bienestar y libertad, está sometido a una gran presión, pero uno nuevo apenas se vislumbra a grandes rasgos. Mientras que el viejo orden ha demostrado ser bastante estable, al menos la transición a uno nuevo va unida a grandes imponderables y al peligro de inestabilidad.

No se sabe si surgirá realmente un nuevo orden estable, ni cuándo aparecerá, ni cuáles serán sus características. En cambio sí es seguro que las piezas importantes del orden global para Alemania y Europa –las Naciones Unidas, la OTAN y la UE– se encuentran en proceso de transformación y también que EEUU, el garante del viejo orden liberal, va perdiendo influencia.

Reacción europea

En vista del auge de las nuevas potencias, Europa debe recobrar sin demora su capacidad de actuación. Para ello es necesario que la UE supere la crisis de la deuda y asegure la competitividad de sus empresas o vuelva a recuperarla allí donde se ha perdido. De lo contrario, Europa corre el riesgo de perder el tren, quedar al margen del orden económico global y, por consiguiente, también de la política internacional. Sólo fortaleciendo su fundamento económico y prosiguiendo con la integración política, acabando también con sus déficit democráticos, la UE podrá adquirir el peso necesario para contribuir a configurar un nuevo orden futuro en nuestro sentido y desempeñar un papel esencial en el mismo.



El mundo del siglo XXI está marcado por grandes Estados, densamente poblados y a la vez dinámicos, como EEUU, China, la India y también Brasil.

A consecuencia de la pérdida de su poder, Alemania dependerá en el futuro aún más de una UE fuerte que le permita llevar a cabo su idea de un nuevo orden global. La política europea de Alemania debe, por tanto, tener como objetivo fortalecer la Comunidad y asegurar por consiguiente la capacidad de actuación de la Unión incluso bajo las condiciones de un nuevo orden global en proceso de formación. La estabilización y el desarrollo de la zona del euro y de la UE en su conjunto sigue siendo una prioridad de la política europea alemana. La unión monetaria tiene que completarse con una unión económica y fiscal. Se necesitan grandes inversiones no sólo en las infraestructuras físicas, sino también en el ámbito de la educación y la investigación si Alemania y Europa quieren continuar siendo competitivas en el futuro.

El mundo del siglo XXI está marcado por grandes Estados, densamente poblados y a la vez dinámicos, como EEUU, China, la India y también Brasil. Para continuar siendo un mercado atractivo en la competencia con estos Estados es imprescindible culminar el mercado interior europeo. Mediante un mercado laboral europeo más uniforme, entre otros, Europa podría mejorar su

atractivo para inmigrantes cualificados y ralentizar así su inminente declive demográfico.

La respuesta de Europa y Alemania sólo puede ser un enfoque coordinado para superar los desafíos del cambio global. “Hoy por hoy Europa todavía representa el siete por ciento de la población mundial. Si no cerramos filas, nuestra voz y nuestras convicciones apenas se oirán”, afirmó la canciller federal Angela Merkel en una entrevista a seis periódicos europeos.

La política exterior de la Unión

Si Europa quiere continuar desempeñando también en el futuro un papel configurador en el mundo necesita una política exterior y de seguridad común (PESC) fuerte, así como una política común de seguridad y defensa (PCSD). En este contexto se incluye asimismo el fortalecimiento del Servicio Europeo de Acción Exterior y de la posición de la alta representante de la Unión para Asuntos Exteriores y Política de Seguridad, Federica Mogherini.

En un primer plano debe figurar en este sentido la política de vecindad. La UE tiene que asumir su papel natural de potencia

ordenadora regional para con sus vecinos del Este y del Sur. Alemania y Europa tienen un interés propio fundamental en la estabilización y democratización duradera de Europa del Este y de los Estados del Magreb y el Mashrek, así como en un encaje europeo durable de Turquía. El fomento de la democracia, el pluralismo, la buena gobernanza y el Estado de Derecho, así como el respeto de los derechos humanos, ocupan un lugar preponderante en la agenda de la UE en sus relaciones a nivel mundial y en especial con sus países vecinos.

También es preciso armonizar más la actuación de los Estados miembros y de la UE en el seno de las instituciones internacionales –Naciones Unidas, Fondo Monetario Internacional (FMI) y Grupo del Banco Mundial– para limitar la inminente pérdida de poder en estas organizaciones a causa de la creciente reivindicación de representación de las nuevas potencias emergentes.

Aunque no pueda evitarse el desplazamiento de poder global hacia las nuevas potencias emergentes, sí existe la posibilidad tanto para Alemania como para

Europa de contribuir a configurar el nuevo orden que va surgiendo en este proceso, solo perceptible a grandes rasgos y caracterizado por la multicentralidad.

Es el objetivo estratégico de la política exterior alemana y europea que este período de transición transcurra pacíficamente y que el nuevo orden se configure lo más liberal posible, esté basado en normas y se oriente hacia la cooperación. La política exterior alemana y europea debe enfocarse a conseguir socios con cuya ayuda se asegure y se siga ampliando en lo posible el conjunto de normas desarrolladas en las pasadas décadas en Occidente. Por lo tanto, el objetivo de Alemania y la UE debe ser fortalecer las relaciones con los países que compartan las mismas ideas (like-minded). Entre ellos no sólo se cuentan los socios tradicionales en Europa y los socios de la OTAN no europeos EEUU y Canadá, sino también Japón y Corea del Sur, Australia y Nueva Zelanda, Brasil, México y Chile, así como Israel.

Pero también debe ser objetivo de Alemania y Europa ampliar y profundizar las relaciones con los países emergentes en la política mundial, especialmente con aquellos más



Aunque no pueda evitarse el desplazamiento de poder global hacia las nuevas potencias emergentes, sí existe la posibilidad tanto para Alemania como para Europa de contribuir a configurar el nuevo orden que va surgiendo en este proceso.

cercanos a nuestros valores y normas. Entre ellos se cuentan sin duda los Estados latinoamericanos y la India, y algunos miembros de ASEAN como Indonesia. Con estos países, así como con Rusia y China, la UE mantiene asociaciones estratégicas a las que debe dotarse de sustancia o que deben ser profundizadas.

Pero también hay que continuar ampliando las relaciones con las potencias de segundo orden (“próximos 11”): entre otros, Egipto, Sudáfrica y Nigeria, Indonesia y Vietnam, así como Pakistán, Arabia Saudí y Kazajistán, países que se han convertido en actores regionales. De cara a ampliar las relaciones con estos países es necesario apoyar su adecuada representación en organizaciones internacionales para mantener o despertar su interés en las mismas. De lo contrario existe el riesgo de que estas organizaciones pierdan influencia en favor de instituciones regionales.

La política exterior alemana y europea debe estar enfocada a que las nuevas potencias emergentes asuman una mayor responsabilidad, en relación con su aumento de poder, para con el orden internacional. Esto también implica marcar los límites a quienes desafían dicho orden, como por ejemplo Corea del Norte e Irán, y contribuir a impedir la desintegración de estructuras de Estado y sus consecuencias, como es el caso de Somalia, convertida en cuna y refugio de terroristas y piratas.

Conclusiones

Liderazgo alemán

Desde la reunificación y la superación progresiva de las consecuencias de la división en Alemania y Europa, la República Federal de Alemania ha ido adquiriendo un liderazgo político en Europa y en la vecindad europea. Asumir dicho liderazgo y actuar como tal es reclamado por unos, como por ejemplo el ministro de Relaciones Exteriores polaco Sikorski, pero temido por otros, especialmente en el sur de la zona del euro, también como consecuencia de la crisis de deuda pública en los países del sur de Europa. Alemania tiene que aceptar este liderazgo, pero desempeñarse en este papel con mucho tacto, paciencia y la disposición a equilibrar intereses.

A causa de su pérdida relativa de poder y la refocalización de EEUU a sus propios intereses claves y a regiones prioritarias –a las que pertenecen cada vez menos Europa y la vecindad europea–, Alemania y Europa deben comprometerse más a fondo para evitar un vacío de poder en su vecindad –por ejemplo, en el norte de África– y la inestabilidad que ello conlleva.

Nunca antes fue mayor la posibilidad, pero también la urgencia, de una verdadera asociación entre Alemania, Europa y EEUU dentro del “Occidente” global. Se trata ni más ni menos de mantener el orden internacional liberal al que debemos nuestro bienestar, nuestra seguridad y nuestra libertad, o dotarlo de un nuevo fundamento bajo las nuevas condiciones marco de la política mundial y garantizarlo de cara al futuro.

Gibraltar, “año cero”: *Brexit*, cosoberanía y nuevas oportunidades de España

Alejandro del Valle Gálvez

El resultado del referendo Brexit sobre la salida del Reino Unido de la UE sugiere considerar la situación de Gibraltar y los cambios en las perspectivas de España sobre la solución a la controversia.

Resumen

La negociación de salida de Reino Unido de la UE tras el *Brexit* plantea un nuevo tablero jurídico internacional y europeo de juego con nuevas reglas, pero también ofrece un momento histórico para que España redefina su relación con Gibraltar, dando oportunidades a fórmulas que busquen vías nuevas de futuro y solución a la controversia histórica.

En pleno bloqueo negociador tras la crisis de 2013, el inesperado resultado del referendo del *Brexit* puede tener unas consecuencias trágicas para Gibraltar, ya que la obligación de negociar la salida del Reino Unido de la UE arrastra al territorio

a redefinir su estatuto jurídico europeo con dicha Unión, que es el marco legal de mayor aplicación práctica cotidiana, junto a los otros dos marcos jurídico internacionales del Tratado de Utrecht y ONU de la descolonización. El marco europeo se seguirá aplicando al menos durante los dos años de la negociación de salida, lo que da suficiente seguridad jurídica sobre el Derecho aplicable en los próximos años. Sin embargo, los efectos de incertidumbre pueden tener un impacto muy negativo sobre la economía de Gibraltar, cuya población tomó en el referendo un claro posicionamiento favorable al *Bremain*. Al mismo tiempo, la posible revitalización del Tratado de Utrecht de 1713 ha traído los fantasmas de la muy probable legalidad de la interrupción del paso fronterizo de la Verja, a voluntad de España, si en el futuro el Derecho de la UE no resultara ya aplicable.

La forzosa renegociación del estatus de Gibraltar en el seno de la UE, debería contar con el acuerdo de España, que en 1986 no cuestionó este estatuto de 1972. En este

contexto, España puede hacer valer varias llaves de unanimidad en el procedimiento negociador de la salida británica regulado en el Art. 50 del Tratado de la UE, por lo que ciertos futuros escenarios posibles para Gibraltar, como los modelos noruego y suizo o el del antecedente de Groenlandia, requerirían en cualquier caso del acuerdo de España. Además la búsqueda de soluciones que salven la aplicación a Gibraltar del Mercado Único europeo son en la práctica inviables en el escenario internacional, ya que Gibraltar no forma parte del Estado británico; y su único estatuto de Derecho internacional es el de un territorio por descolonizar, en un proceso supervisado por Naciones Unidas.

El *Brexit* al mismo tiempo abre ventanas de oportunidad para la controversia histórica, ya que puede favorecer resolver el problema, que abarca tanto la convivencia con la pequeña comunidad vecina y fronteriza de Gibraltar, como las cuestiones de soberanía subyacentes a la controversia con el Reino Unido. El Gobierno español en funciones ha tomado dos decisiones relevantes en 2016: anunciar la necesidad de negociar el estatuto de Gibraltar fuera del marco del Art. 50 TUE, y al mismo tiempo hacer una propuesta de cosoberanía. La coyuntura histórica requiere de decisiones estratégicas que cuenten con un amplio consenso interno en España, ya que se trata de un tema capital y fuertemente simbólico de la acción exterior española, que puede tener importantes consecuencias internas y externas.

España tiene ahora la oportunidad de hacer un planteamiento estratégico que incorpore un nuevo relato y enfoque para Gibraltar, y que aborde el tema pendiente de la normalización de relaciones transfronterizas y de convivencia con la población de Gibraltar. El apoyo por unanimidad durante 2016 de todos los partidos políticos a una Agrupación Europea de Cooperación Territorial (AECT) con Gibraltar en el marco de la UE, demuestra que cambios significativos son posibles para la convivencia transfronteriza. Incluso Gibraltar y el Campo podrían hacer un planteamiento común sobre el *Brexit* y sus consecuencias en Gibraltar y la comarca, haciéndolo valer ante sus respectivos Estados y la UE en este momento de apertura de negociaciones.

La propuesta de cosoberanía anunciada por España tiene el formato y contenidos de otras anteriormente presentadas o negociadas. El momento histórico puede ser incluso propicio para avanzar nuevas fórmulas imaginativas, con iniciativas como la de una “soberanía en común” en la “Ciudad de las Coronas Británica y Española”. Esta fórmula simbólica reintegraría la soberanía y nación española a Gibraltar, además de la incorporación a la UE como parte del Reino de España, permitiendo el mantenimiento de su organización y competencias actuales. Asimismo, conllevaría acuerdos sobre el régimen económico-financiero de la Ciudad y la permanencia y utilización de las bases militares británicas.

Análisis

El panorama general de bloqueo y crisis aguda de los años 2012-2016, con una situación de mantenimiento del statu quo claramente favorable al Reino Unido y Gibraltar, repentinamente se ha modificado tras el referendo de 23 de junio, favorable a la salida del Reino Unido de la UE. Se trata para la controversia de un cambio de proporciones históricas, pues puede trastornar uno de los ejes jurídico-económicos e institucionales del Derecho diario de referencia, y que era constantemente aplicado en Gibraltar desde 1973.

De forma que, súbitamente, la obligación de suprimir, cambiar o modificar el estatuto europeo de Gibraltar afecta y altera sustantivamente las reglas de juego y la misma partida, decantándose aparentemente ahora la situación a favor de los intereses españoles para el corto y medio plazo, que puede tratarse de un largo período de tiempo. Es por ello que hemos denominado el “año cero” de Gibraltar en una situación general de alarma percibida como de amenaza existencial,¹ y que puede marcar un antes y un después para el Peñón y sus relaciones con España, el Reino Unido y la UE.

Bloqueo negociador, elecciones, AECT

El año 2016 era de entrada un año importante para esta controversia histórica, que tanto ha marcado y marcará la acción exterior de nuestro país, por los cambios que podían producirse en el Gobierno de España tras las elecciones de diciembre de 2015 y luego junio de 2016.

Desde luego, nos encontramos desde hace muchos años una situación de absoluto bloqueo negociador, tanto a nivel bilateral como multilateral en la ONU. Particularmente, hemos vivido unas relaciones de vecindad de confrontación desde 2013 con la crisis del arrecife artificial y los refuerzos en los controles en la Verja,² y que llevó a intervenir a la misma Comisión Europea en unas funciones de mediación y control del cumplimiento de Derecho de la UE. Las posibilidades de unas estructuras de diálogo ad hoc –que reemplazaran al Foro tripartito de Diálogo de 2004 que el Gobierno de Mariano Rajoy descartó a su llegada– no han llegado a materializarse desde su anuncio en 2012.³

Siendo de por sí muy limitadas las opciones estratégicas reales de España sobre Gibraltar,⁴ la controversia soberana se ha introducido en un callejón sin salida, con posiciones jurídicas que chocan con la necesidad de diálogo político y de contar con la población gibraltareña, cuya

1 “Gibraltar considera que un Brexit duro para el Reino Unido amenazaría su economía”, Expansión, 20/VIII/2016, <http://www.expansion.com/economia/2016/08/20/57b83966e5fdea3e778b4608.html>.

2 Alejandro del Valle Gálvez (2013), “La crisis de Gibraltar y las medidas, opciones y estrategias de España”, ARI, nº 32/2013, Real Instituto Elcano, 19/VIII/2013.

3 Alejandro del Valle Gálvez (2012), “Gibraltar, de foro tripartito a cuatripartito: entre la cooperación transfronteriza y la soberanía”, ARI, nº 21/2012, Real Instituto Elcano, 23/III/2012.

4 Alejandro del Valle Gálvez (2013), “España y la cuestión de Gibraltar a los 300 años del Tratado de Utrecht”, ARI, nº 23/2013, Real Instituto Elcano, 20/VI/2013.

desconfianza hacia España se ha visto incrementada con la progresiva anulación de los acuerdos del Foro de Dialogo, y en particular de los de Córdoba de 2006 (anulación del acuerdo sobre el aeropuerto, reintroduciendo la suspensión de la normativa aérea europea a partir de 2014, y cierre del Instituto Cervantes en Gibraltar en 2015).

Este bloqueo estructural⁵ reflejaba una posición de tablas, que en sí beneficia, a mi juicio, la posición de relativa fortaleza en la controversia que el Reino Unido (y Gibraltar) habían ido ganando con su cerrazón ante las vías negociadoras de la ONU y bilateral, y con la renuncia del Gobierno español de 2011 a las posiciones anteriores del Foro de Diálogo. Además, el Reino Unido podría haber concluido tras la crisis de 2013 y 40 años de democracia que el coste de mantener la controversia con España era asumible y que incluso, en momentos muy críticos, suponía tensiones y daños tolerables, proporcionalmente aceptables a la vista de su principal interés: el incalculable tesoro y ventaja estratégica de mantener en el Estrecho –con el apoyo de EEUU– sus bases naval, aérea y de inteligencia en el Peñón.

En suma, una controversia enquistada, que ofrece problemáticas internacionales de todo orden, y para la que incluso ya existe una revista académica de análisis sobre la

controversia y lo directa o indirectamente vinculado a ella: los Cuadernos de Gibraltar/*Gibraltar Reports*.⁶

En este contexto de crispación y completo desencuentro en el plano bilateral y multilateral, se constataron a partir de finales de 2015 en el área del Campo de Gibraltar ciertas señales de cambios de actitud y de voluntad de cooperación y distensión desde los ayuntamientos de la zona y la Mancomunidad de Municipios del Campo de Gibraltar, provenientes de todas las fuerzas políticas.

Particularmente, esto se ha reflejado con las posibilidades de cooperación efectiva y práctica, por ejemplo, con la reciente Universidad de Gibraltar,⁷ o principalmente mediante la creación de una Agrupación Europea de Cooperación Territorial (AECT), en el marco de la normativa europea. El Grupo Transfronterizo/*Crossfrontier Group* (asociación que agrupa a todas la organizaciones sindicales de Gibraltar y los sindicatos CCOO y UGT, así como a la Cámara de Comercio de Gibraltar y las Asociaciones de la Pequeña y Mediana Empresa de Gibraltar y La Línea) ha promovido la creación de una específica AECT, para canalizar las relaciones transfronterizas de proximidad entre Gibraltar y los municipios del Campo de Gibraltar, exprimiendo el potencial de cooperación y articulando un nuevo modelo

5 Véase la posición española recientemente expresada en el Comunicado nº 129 de 11/V/2016 del MAEC, con motivo de Visita del ministro de Asuntos Exteriores británico a Gibraltar, http://www.exteriores.gob.es/Portal/es/SalaDePrensa/Comunicados/Paginas/2016_COMUNICADOS/20160511_COMU129.aspx.

6 <http://catedras.uca.es/jean-monnet/revistas/cuadernos-de-gibraltar/esp/numero-actual>.

7 University of Gibraltar, <http://www.unigib.edu.gi/>.

de relación institucional a través de la Verja/ frontera basado en los intereses de los ciudadanos que viven a ambos lados de la misma. Esta iniciativa cuenta ahora con el respaldo expreso de la Diputación de Cádiz,⁸ Mancomunidad de Municipios del Campo⁹ y ayuntamientos de todo signo político, además del Gobierno de Gibraltar.

La coyuntura de las elecciones del 26 de junio 2016 podía hacer pensar en ciertos cambios en la acción exterior española sobre Gibraltar. Aún pendientes de la formación del nuevo Gobierno, hay que destacar que antes de las elecciones del 22-D y 26-J, los partidos efectuaron aproximaciones diferentes al tema de Gibraltar: el Partido Popular parece haber recuperado decididamente la senda de las negociaciones de cosoberanía del período Aznar-Blair, aunque no lo recogía en su Programa 2016, centrado en proseguir la política iniciada en 2012;¹⁰ igualmente, Ciudadanos ha incidido en esta vía,¹¹ tras unas primeras declaraciones que subrayaban la primacía del diálogo y la

cooperación económica con el entorno,¹² aunque sin tener propuestas explícitas en el programa electoral; como tampoco las tenía Podemos, que –aparte de algún comunicado sobre el “tráfico de naves nucleares”– parece incidir en la tradicional denuncia de daños fiscales y económicos, pues en la Comisión de Exteriores del Congreso subrayó el carácter de paraíso fiscal de Gibraltar.¹³ El programa del Partido Socialista, en fin, incide más en la cooperación y el entendimiento para la convivencia entre Gibraltar y el Campo de Gibraltar, con revitalización y regreso al interrumpido diálogo.¹⁴

En suma, la situación de absoluto bloqueo y falta de entendimiento desde 2013 sólo había apuntado a un ligero respiro en 2016 con deseos de mejor entendimiento y el apoyo a una posibilidad AECT a uno y otro lado de la Verja, para fomentar la cooperación transfronteriza institucionalizada en el plano local, y sin haberse definido con claridad

8 Pleno de la Diputación de Cádiz de 17/II/2016, <http://www.dipucadiz.es/prensa/actualidad/Aprobacion-del-Plan-Provincial-de-Obras-y-Servicios/>.

9 “Mancomunidad aprueba la promoción de la Agrupación Europea Territorial de Cooperación”, Andalucía Información, 4/III/2016, <http://andaluciainformacion.es/campo-de-gibraltar/576975/mancomunidad-aprueba-la-promocion-de-la-agrupacion-europea-territorial-de-cooperacion/>.

10 “España seguirá defendiendo en Naciones Unidas nuestra legítima reclamación de Gibraltar recordando que, como establece dicha organización, el principio aplicable para el proceso de descolonización de ese territorio es la reintegración de la integridad territorial de España. Para ello es preciso que, siguiendo el mandato de Naciones Unidas, el Reino Unido acepte retomar las negociaciones en ese sentido. Mantendremos nuestra plena disposición para la puesta en marcha de un mecanismo de cooperación regional ad hoc en la zona en el que, además del Reino Unido y España, estén representados el Gobierno local de Gibraltar, la Mancomunidad de Municipios del Campo de Gibraltar y la Junta de Andalucía, con la Comisión Europea como observadora”, Programa electoral 2016.

11 Proposición no de Ley 162/000205 sobre la cuestión de Gibraltar, del Grupo Parlamentario Ciudadanos, Boletín Oficial de las Cortes Generales, Congreso de los Diputados, XI Legislatura, Serie D, 29/IV/2016, nº 64, pp. 18-21, http://www.congreso.es/public_oficiales/L11/CONG/BOCG/D/BOCG-11-D-64.PDF.

12 “Ciudadanos apela al diálogo en Gibraltar- Marín aboga por que Reino Unido y España ‘saquen rentabilidad’ a la riqueza de la comarca”, Diario de Sevilla, 10/III/2015.

13 Diario de sesiones del Congreso de los Diputados, 2016, XI legislatura, nº 15, Comisión de Asuntos Exteriores, sesión celebrada el miércoles 17/II/2016, p. 20, http://www.congreso.es/public_oficiales/L11/CONG/DS/CO/DS-11-CO-15.PDF.

14 “Reclamar la soberanía de Gibraltar y la aplicación del Derecho Europeo. Asimismo, favorecer los cauces y los foros acordados para resolver problemas de convivencia. En ese objetivo, proponer mantener en el peñón el Instituto Cervantes”, Programa electoral 2016.

un posicionamiento novedoso de los cuatro grandes partidos sobre Gibraltar. Igualmente, en este período de crisis aparece emergente no una parte en la controversia, pero sí un actor, el Campo de Gibraltar, y que tiene intereses propios, de los que el primero es no resultar perjudicado por actuaciones lesivas de Londres o Madrid.

Gibraltar ante el *Brexit*: cambio en los marcos jurídico-internacionales esenciales

Pero, sobre todo, nos encontramos con que el resultado *Brexit* tiene como efecto colateral directo el proporcionar un nuevo tablero de juego de la controversia, que puede hacer cambiar el panorama: inopinadamente, tras el referendo favorable a la salida del Reino Unido de la UE –y pese al resultado abrumadoramente favorable en Gibraltar–, nos encontramos con un cambio sustancial de reglas de juego, que aparentemente da un giro de 180 grados a la situación, con beneficio de los intereses españoles.

En efecto, la situación de negociación e incertidumbre a la que aboca el *Brexit* hace que los puntos fuertes de España sobre Gibraltar vuelvan a primera línea, y los puntos fuertes del Reino Unido y Gibraltar se debiliten. Los parámetros de la controversia parecen sufrir en sí un cambio radical. Hay que recordar los tres marcos jurídicos esenciales de referencia de la

controversia, que se pueden ver afectados estructuralmente: el de la ONU, el bilateral del Tratado de Utrecht de 1713 y el del Derecho de la UE.

Respecto al marco de la ONU, la doctrina no se ve en principio alterada. Sin embargo, el panorama de cambio forzoso en el estatuto europeo aplicable pondrá de relieve en el marco europeo –y España puede hacerlo legítimamente valer– que el único estatuto legal internacional reconocido por la ONU y la Comunidad Internacional para Gibraltar es el de ser un territorio no autónomo pendiente de descolonización, siendo el Reino Unido el administrador internacional de este territorio desde 1946.

Respecto al bilateral de Utrecht, una posibilidad que crea angustia en Gibraltar es la de que España decida cerrar la Verja tras la salida del Reino Unido.¹⁵ Esta situación se ha apuntado como la principal y primera consecuencia del *Brexit*.¹⁶ Aunque el paso fronterizo de la Verja desde luego no puede cerrarse en la actualidad, un cierre futuro, sin embargo, cuenta con una posible base jurídica: el Art. X, párrafo 2º del Tratado de Utrecht, que habla de cesión “sin comunicación alguna abierta con el país circunvecino por parte de tierra”, a efectos de circulación de “mercaderías”. Como ya indicamos,¹⁷ este párrafo, interpretado de forma diferente por las partes, se encuentra actualmente en suspenso o resulta inaplicable, por la aplicación preferente del

¹⁵ <http://chronicle.gi/2016/03/spain-could-close-border-after-brexit-spanish-official-tells-times/>.

¹⁶ Araceli Mangas Martín (2016), “¿Brexit? Escenarios internacionales y Gibraltar”, DT, nº 9/2016, Real Instituto Elcano, 17/VI/2016, http://www.realinstitutoelcano.org/wps/portal/web/riecano_es/contenido?WCM_GLOBAL_CONTEXT=/elcano/elcano_es/zonas_es/dt9-2016-mangas-brexit-escenarios-internacionales-gibraltar.

¹⁷ En “Gibraltar, controles en la Verja y nuevo dialogo ad hoc: la UE se involucra en la controversia”, ARI, nº 62/2014, Real Instituto Elcano, 19/XII/2014.

Derecho de la UE y la libre circulación de mercancías y personas. Un *Brexit* podría permitir reactivar este apartado y ofrecer luz verde jurídica a una decisión política. Por supuesto, que un eventual cierre sólo podría efectuarse en el largo plazo, tras la negociación de la salida del Reino Unido y de un nuevo tratado internacional, que a su vez comporte en su caso un nuevo estatuto de Derecho europeo para Gibraltar. Pero, como vemos, es legalmente posible por hipótesis la reactivación del párrafo 2º del Art. X, pues el *Brexit* haría recobrar su operatividad.

Por lo tanto, la Verja no puede cerrarse mientras el Derecho de la UE sea aplicable, pero una vez entre en vigor la inaplicación del Derecho europeo, podría España recuperar el pleno control del acceso por vía terrestre, en virtud del Tratado de Utrecht. También este Tratado (Art. X, último párrafo) es interpretado por el Reino Unido en el sentido de que impide la independencia de Gibraltar sin el consentimiento de España, lo que dificulta el margen de maniobra de Gibraltar en la búsqueda de nuevos formatos de relación con la UE.

Respecto al marco de la UE, el principal cambio estructural para el estatuto económico institucional y jurídico de Gibraltar viene de la salida futura del Reino Unido de la UE. Es cierto que legalmente todo seguirá operando igual hasta la determinación de la nueva situación para

Gibraltar. Sin embargo, psicológicamente hace surgir una poderosa incertidumbre que, unida a los cambios futuros del régimen jurídico y económico, puede tener un impacto devastador en la situación política, jurídica y económica de Gibraltar; incluso más que la posibilidad que dentro de unos años se pueda recuperar por España el control sobre el paso fronterizo de la Verja. Además, ya han aparecido toda una serie de problemas que pueden tener los trabajadores españoles y la economía de la zona. Con razón, en Gibraltar la perspectiva del *Brexit* ha sido calificada como la peor situación desde la Segunda Guerra Mundial, que ha dejado desfasado el debate sobre la integración de Gibraltar en Schengen. Por su parte, la comarca del Campo se ha alarmado sobremedida con los escenarios de salida a la vista, como ha sido tratado en una Reunión interministerial sobre Gibraltar en el Ministerio de Exteriores.¹⁸

Necesidad de un nuevo estatuto en la UE y las llaves de España en la negociación de retirada del Art. 50 TUE

El principal problema para Gibraltar es que, independientemente del nuevo acomodo del Reino Unido en su relación con la UE, existe la obligación separada de establecer un nuevo estatuto (o no) de Derecho europeo para Gibraltar.

Claro que es el Estado británico el que se retira de la UE, y Gibraltar no forma parte del Estado “Reino Unido de Gran Bretaña

¹⁸ Reunión Interministerial sobre Gibraltar, MAEC, Nota de Prensa 161 de 12/VII/2016, http://www.exteriores.gob.es/Portal/es/SalaDePrensa/NotasDePrensa/Paginas/2016_NOTAS_P/20160712_NOTA161.aspx.

e Irlanda del Norte". Sin embargo, el Reino Unido tiene soberanía (por el Tratado de Utrecht) y jurisdicción sobre el territorio de Gibraltar (aunque es objeto de controversia sobre qué partes del istmo, peñón, o aguas tiene títulos jurídicos de soberanía). La legislación comunitaria y, en general, el Derecho de la Unión se aplican a Gibraltar no por ser parte del Reino Unido (como Estado miembro de la UE), sino por ser Gibraltar un territorio europeo de cuyas relaciones exteriores es responsable el Reino Unido. El artículo 355.3 del Tratado sobre el Funcionamiento de la UE (TFUE) establece que "Las disposiciones del presente Tratado se aplican a los territorios europeos cuyas relaciones exteriores asume un Estado miembro".

De hecho, como territorio europeo obtuvo un estatuto específico y peculiar para Gibraltar con ocasión de su adhesión en 1973, con base en el acta anexa relativa a las condiciones de la adhesión del Reino Unido. Como resultado de estas previsiones, la legislación comunitaria es aplicable en Gibraltar, con importantes particularidades, y especialmente ciertas partes del Tratado CE/UE no se aplican a Gibraltar (además de la exclusión del Reino Unido de Schengen y de partes de los Tratados como la del Espacio de Libertad Seguridad y Justicia, Protocolos 20 y 21 TFUE). Este estatuto no

fue cuestionado con la adhesión de España en 1986, aunque siempre ha preservado sus derechos y planteado los efectos indirectos de la controversia en el ámbito del Derecho de la UE.

La cuestión más importante es que Gibraltar entró de la mano del Reino Unido en la UE y debe salir de la UE de la mano del Reino Unido. Como cualquier cambio o alteración en el estatuto de aplicación del Derecho europeo en un territorio debe requerir el acuerdo de todos los miembros, estamos ante la necesidad de unanimidad, lo que implica el derecho de veto de España.

En efecto, en el marco general de la negociación de salida ex artículo 50 TUE,¹⁹ hay varios momentos o llaves en los que España puede hacer valer sus intereses y oposición en unos procedimientos de toma de decisiones por consenso o unanimidad. En realidad, todo el proceso previsto en el Art. 50 está minado del requisito de unanimidad en varios momentos, que complican muchísimo la posición del Reino Unido respecto a Gibraltar si España hace oposición.

Así es en el momento capital de adoptar las orientaciones del Consejo Europeo (Art. 50.2) por consenso (adopción de decisiones sin votación, gracias a acuerdo previo) de

19 Artículo 50 TUE: "1. Todo Estado miembro podrá decidir, de conformidad con sus normas constitucionales, retirarse de la Unión. 2. El Estado miembro que decida retirarse notificará su intención al Consejo Europeo. A la luz de las orientaciones del Consejo Europeo, la Unión negociará y celebrará con ese Estado un acuerdo que establecerá la forma de su retirada, teniendo en cuenta el marco de sus relaciones futuras con la Unión. Este acuerdo se negociará con arreglo al apartado 3 del artículo 218 del Tratado de Funcionamiento de la Unión Europea. El Consejo lo celebrará en nombre de la Unión por mayoría cualificada, previa aprobación del Parlamento Europeo. 3. Los Tratados dejarán de aplicarse al Estado de que se trate a partir de la fecha de entrada en vigor del acuerdo de retirada o, en su defecto, a los dos años de la notificación a que se refiere el apartado 2, salvo si el Consejo Europeo, de acuerdo con dicho Estado, decide por unanimidad prorrogar dicho plazo. 4. A efectos de los apartados 2 y 3, el miembro del Consejo Europeo y del Consejo que represente al Estado miembro que se retire no participará ni en las deliberaciones ni en las decisiones del Consejo Europeo o del Consejo que le afecten. La mayoría cualificada se definirá de conformidad con la letra b) del apartado 3 del artículo 238 del Tratado de Funcionamiento de la Unión Europea. 5. Si el Estado miembro que se ha retirado de la Unión solicita de nuevo la adhesión, su solicitud se someterá al procedimiento establecido en el artículo 49."

27 Estados, el Reino Unido excluido. Así también la decisión de adoptar el Tratado, que aunque el Art. 50.2 in fine TUE señala que será por mayoría cualificada (20 de 27 Estados), se ha apuntado como deseable que sea nuevamente una decisión de consenso entre los Estados miembros. En fin, el Tratado de la UE modificador del TUE y TFUE debe recibir la ratificación de cada Estado, lo que implica nuevamente unanimidad y la aquiescencia expresa de España, mediante depósito del instrumento de manifestación del consentimiento tras autorización vía Ley Orgánica de Cortes. Además, este Tratado de salida modificador del TUE y TFUE debe ir acompañado probablemente de un segundo Tratado para las condiciones de relación futura con la UE, a adoptar por unanimidad y con ratificación de cada Estado. Sin olvidar que cualquier prórroga del plazo de negociación de dos años requiere unanimidad.

Por tanto, en principio, España cuenta con al menos tres llaves de unanimidad o aquiescencia durante esta negociación de salida del Reino Unido de la UE. Y la posición española sobre Gibraltar puede hacerse valer en cada uno de estos momentos. De hecho, el ministro español de Exteriores ya ha indicado que Gibraltar debe ser excluido de la lista de asuntos a tratar en la negociación de salida del Reino Unido, por tanto, anunciando la primera llave de unanimidad para el momento de la

definición de las orientaciones negociadoras por el Consejo Europeo²⁰, comunicándolo formalmente a los Estados e instituciones de la UE el 28 de septiembre de 2016.²¹

Desde luego, el Reino Unido ha señalado que Gibraltar será plenamente asociado (fully involved)²² a esta negociación del Art. 50, y ha obtenido todas las garantías del nuevo Gobierno británico sobre la inexistencia de cambios inmediatos.²³ Sin embargo, como ya ha sido reconocido por los británicos, la necesidad del Reino Unido de llevar a cabo una negociación con múltiples ventanas y problemas –en situación en principio de desventaja frente a los 27 Estados de la UE– no beneficia la posición gibraltareña.²⁴ Como hemos señalado, un momento esencial es el de la primera definición de orientaciones negociadoras y si el estatuto de Gibraltar entra o no en el paquete o lista de temas de negociación. España ya ha anunciado que pedirá que se separe la cuestión de Gibraltar de la negociación sobre la salida del Estado británico.

De forma y manera que la negociación del *Brexit*, que conlleva la necesidad de cambiar el régimen regulador europeo de Gibraltar, le coloca ante los focos europeos que realzan la naturaleza de este territorio definido internamente por el Derecho

20 "Spain could veto Brexit talks, Margallo says", Gibraltar Chronicle, 21/VII/2016, <http://chronicle.gi/2016/07/spain-could-veto-brexit-talks-margallo-says/>.

21 'Margallo pide el apoyo da la UE para excluir a Gibraltar de la negociación del Brexit', El País, 29/IX/2016, http://politica.elpais.com/politica/2016/09/29/actualidad/1475132511_587788.html

22 <http://in.reuters.com/article/britain-eu-gibraltar-idINKCN0ZS1F1>.

23 "Theresa May garantiza que no se negociará la soberanía de Gibraltar", Europa Sur, 25/VIII/2016, <http://www.europasur.es/article/gibraltar/2355053/theresa/may/garantiza/no/se/negociara/la/soberania/gibraltar.html>.

24 http://internacional.elpais.com/internacional/2016/06/26/actualidad/1466939267_851906.html.

británico como territorio de ultramar (*British Overseas Territory*); pero también su estatuto jurídico de territorio no autónomo pendiente de descolonización, que es el único estatuto legal internacional que tiene Gibraltar a ojos de la ONU, y que España puede hacer valer en todo momento ante la UE, en una negociación de salida con procedimientos que requieren reiteradas veces las unanimidad de los 27 Estados restantes.

La permanencia en la UE: Escocia y el modelo “Groenlandia”

Claro que para Gibraltar la mejor opción es seguir dentro de la UE y con la aplicación selectiva de políticas comunitarias de la que actualmente goza, en particular del Mercado Interior en sus dimensiones de prestación de servicios y circulación de personas. Pero conseguir esto requiere una negociación específica, incluso para quedar como territorio tercero a efectos del Mercado Interior, libre circulación de personas y unión aduanera, independientemente de lo que el Reino Unido decida para su propio país. También se lograría este objetivo si el Reino Unido se mantiene en lo esencial en la UE (con un modelo noruego o suizo, que no implique cambios estructurales). Aunque a ojos gibraltareños lo ideal sería permanecer en las mismas condiciones en la UE mientras una parte del territorio del Reino Unido (Inglaterra y Gales) se sale, permaneciendo Escocia, Irlanda del Norte

o Gibraltar (que en el referendo claramente apostaron por el Brexit, en el caso de Gibraltar con el 95,1%) en la UE,²⁵ o utilizando el antecedente de Groenlandia.²⁶

¿Hay obligación de que el Reino Unido negocie su salida de la UE? Por supuesto que el referendo es un acto de derecho interno británico, y no se ha exteriorizado aún una posición oficial británica. El acto que tiene relevancia jurídica internacional hacia la UE es la notificación de la retirada para activar todas las previsiones de la negociación y proceso de retirada del Art. 50 TUE: el Art. 50.2 comienza señalando que “El Estado miembro que decida retirarse notificará su intención al Consejo Europeo”; este es el acto de Estado ad extra que aún no se ha producido, aunque los socios han solicitado que este acto de notificación formal se produzca lo antes posible. También es verdad que el Reino Unido puede decidir de otra manera por decisión del Parlamento, ya que al no haber constitución escrita no hay procedimientos ni mandatos (como podría ser una constitución que prevea que un referendo sea obligatorio). Por tanto, aún nos encontramos en la esfera interna británica de la toma de decisiones.

Sin embargo, aunque se está cuestionando la obligatoriedad británica de accionar el

25 “Gibraltar negocia con Escocia cómo quedarse en la UE tras el ‘Brexit’”, El País, 27/VI/2016, http://internacional.elpais.com/internacional/2016/06/27/actualidad/1467045208_265698.html.

26 Puede verse la posición gibraltareña en el Chief Minister's Statement to the Gibraltar Parliament on return to Gibraltar from London on Post Brexit Meetings, 29/VI/2016, <https://www.gibraltar.gov.gi/new/sites/default/files/press/2016/Press%20Releases/20160629%20Chief%20Minister%20Statement%20to%20the%20Gibraltar%20Parliament%20on%20return%20to%20Gibraltar%20from%20London%20on%20Post%20Brexit%20Meetings.pdf>.

27 ‘Theresa May to trigger article 50 by end of March 2017’, The Guardian, 02/X/2016, <https://www.theguardian.com/politics/2016/oct/01/theresa-may-to-propose-great-repeal-bill-to-unwind-eu-laws>

Art. 50, hay que –en principio– contemplar la negociación de retirada como el principal escenario en el futuro; en este sentido se ha anunciado la notificación formal de retirada para marzo de 2017.²⁷

¿La situación de Gibraltar puede ser diferente de la del Reino Unido? En principio, es diferente y debe ser diferente, al tratarse de negociar el futuro estatuto de dos territorios diferentes: el Estado británico y el territorio europeo de Gibraltar bajo soberanía y jurisdicción británica. En este escenario hay que alejar una confusión: la actual soberanía británica sobre Gibraltar (al menos, sobre el castillo, ciudad y puerto) no significa que Gibraltar sea parte del Estado británico, en el sentido que desde 1972 se aplica al Estado “Reino Unido de Gran Bretaña e Irlanda del Norte”.

Siendo el Reino Unido un Estado que negocia su salida de una organización internacional, cualquier especificidad de Derecho interno anglosajón o de common law no puede desvirtuar la definición hacia el exterior de un sujeto de Derecho Internacional. Esto implica que el modelo escocés no sería operativo. Pero tampoco el caso de Groenlandia, por tres circunstancias de entrada: (1) es justamente el caso contrario, en un supuesto radicalmente diferente (territorio de más de 2 millones de km² en el continente americano); (2) la permanencia del territorio se operó dentro de un Estado: por decisión interna danesa, en una parte del territorio del Estado

danés (Groenlandia) se decidió que no era aplicable el Derecho comunitario (restricción del ámbito territorial de aplicación de los Tratados en un Estado); y (3), además, y aquí hay un escollo jurídico aún mayor, las modificaciones de aplicación de los Tratados requieren unanimidad y la decisión comunicada por Dinamarca llevó a la modificación y reforma del Tratado CEE, realizada por unanimidad conforme a los procedimientos constitucionales de cada Estado miembro de la época.

Ante la difícil viabilidad de estas propuestas, se están barajando opciones diferentes como la reverdecida opción de integración en el Reino Unido,²⁸ o permanecer fuera del Reino Unido pero como territorio de la Corona británica. Todas estas posibilidades en realidad son alambicadas y en la práctica inviables de forma sostenible en el escenario internacional. Y las principales razones son principalmente dos: (1) Gibraltar no forma parte del Estado británico; y (2) el único estatuto de Derecho internacional de Gibraltar es el de un territorio por descolonizar, en un proceso supervisado por Naciones Unidas.

En definitiva, Gibraltar tiene un estatuto específico en el Derecho de la UE que en principio puede desvincularse de la negociación de salida y futuro estatuto ante la UE del Estado británico. Parece difícil encontrar una fórmula de permanencia en la UE que orille los requisitos de unanimidad para la modificación de los Tratados en vigor.

28 El Jefe de la Oposición gibraltareña, Daniel Feetham, lo ha expresamente apuntado, <http://chronicle.gi/2016/08/integration-could-be-brexit-fall-back-position-feetham-says/>.



La cosoberanía fue negociada expresamente en el período 2001-2002 por los Gobiernos Blair y Aznar, sin duda la experiencia más avanzada de negociación hacia una solución hispano-británica definitiva al diferendo.

La cosoberanía

Aunque durante 2015 en alguna ocasión se deslizó la idea de la cosoberanía, decididamente durante 2016 se ha anunciado esta opción como solución,²⁹ incluso la presentación de la nueva propuesta de solución cosoberana para Gibraltar durante septiembre de 2016. El propio ministro de Exteriores en funciones ha desgarnado las ideas básicas de la propuesta: cosoberanía transitoria entre el Reino Unido y España, nacionalidad británica y española y estatuto de autonomía (Art. 144 de la Constitución). España asumiría las relaciones exteriores tras la salida efectiva del Reino Unido de la UE, donde seguiría integrado Gibraltar, y desaparecerían la Verja y los controles³⁰, ideas posteriormente planteadas por España en sede ONU.³¹

Ante esta oferta, que retoma contenidos ya presentes en anteriores propuestas cosoberanas, podemos hacer unos breves comentarios sobre la cuestión de la cosoberanía.

Las anteriores propuestas tenían contenidos similares, pues esta recurrente fórmula ronda por los pasillos negociadores de la controversia desde hace tiempo; baste señalar que en época democrática fue apuntada o presentada formalmente por los ministros Morán (condominio temporal, 1985) y Matutes (1998), e incluso avanzada por los propios gibraltareños en los años 70 como una posible solución (*nominal co-sovereignty*), y luego en 2010 por el ministro principal Caruana con el referente del modelo “Andorra”; en fin, la cosoberanía fue negociada expresamente en el período 2001-2002 por los Gobiernos Blair y Aznar, sin duda la experiencia más avanzada de negociación hacia una solución hispano-británica definitiva al diferendo.

29 “García-Margallo ofrece al Reino Unido una cosoberanía en Gibraltar”, Europa Sur, 12/VII/2016, <http://www.europasur.es/article/gibraltar/2327308/margallo/ofrece/reino/unido/una/cosoberania/gibraltar.html>.

30 Entrevista, ABC, 1/VIII/2016, http://www.abc.es/espana/abci-garcia-margallo-si-no-gobierno-declaracion-congreso-podria-disolver-cortes-201608010309_noticia.html.

31 Intervención del Embajador Representante permanente de España ante NN.UU. Excmo. Sr. D. R. Oyarzun Marchesi, en la 71 Sesión de la Asamblea General, 4ª Comisión de Descolonización, el 04/X/2016, http://www.spainun.org/wp-content/uploads/2016/10/Intervenci%C3%B3n-Espa%C3%B1a-Item-58-71AG-versi%C3%B3n-compilada-ESP.ING_.pdf

En mi opinión, varias ideas pueden apuntarse objetivamente sobre la fórmula de cosoberanía.

Una primera idea es –a mi juicio– que la fórmula cosoberana está en principio desacreditada o cuestionada tras el referendo gibraltareño de 2002. A diferencia de la negociación de 2001-2002, el Reino Unido está ahora –al menos desde 2007– en un momento diferente en el que no entrará ni avanzará en ninguna dirección sobre soberanía sin el acuerdo previo gibraltareño: esta es la razón por la que el formato negociador bilateral de Bruselas no ofrece perspectivas de avance; y, en cualquier caso, Gibraltar probablemente boicoteará cualquier fórmula cosoberana.

En segundo lugar, algo muy importante es que conocemos las ideas clave de resistencia o líneas rojas de cada parte, y que son, para España, el carácter provisional o transitorio (y no definitivo) de la fórmula cosoberana; y para el Reino Unido, la aceptación por Gibraltar (en 2002, tras el acuerdo; desde 2007, previa a cualquier contenido negociador y acuerdo final). Igualmente, el Reino Unido desea mantener el mando y control exclusivo de las bases militares y de inteligencia en el Peñón.

En tercer lugar, la experiencia nos demuestra que, pese a todo, un acuerdo es posible, pues la negociación sobre cosoberanía Blair-Aznar llegó a alcanzar un acuerdo por escrito completo sobre las

líneas rojas, si damos credibilidad a las memorias del jefe negociador y ministro británico para Europa Peter Hain.³² Aunque no es público el texto de este preacuerdo sobre cosoberanía –luego malogrado–, la experiencia entonces indica que las líneas rojas son salvables, lo que implica la viabilidad de renuncias de posiciones históricas: en el caso español, el Gobierno Aznar llegó a aceptar que en todo Gibraltar el Reino Unido fuera cosoberano de forma “permanente”, lo que implica también el territorio (y aguas) del istmo no cedido en Utrecht. Igualmente, y quizá mucho más relevante, pues es el auténtico centro del núcleo duro del problema, se alcanzó un acuerdo sobre el control británico y utilización de las bases militares, en el marco de la OTAN.

Las oportunidades de España: la solución de la Ciudad de la(s) Corona(s)
El Gobierno español en funciones ha optado por anunciar su deseo de una negociación separada sobre Gibraltar, ofreciendo al mismo tiempo la fórmula cosoberana antes comentada, para la integración de Gibraltar en España como la 18ª Comunidad Autónoma española.

Pero el escenario del *Brexit* es tan extraordinariamente nuevo que la posición favorable a España que de golpe se ha creado –a mi juicio sólo coyuntural y no estructuralmente– podría ser utilizada para intentar resolver la controversia histórica. Si, en efecto, la controversia entra en una nueva

32 Peter Hain (2012), *Outside In*, Biteback Publishing, Londres, pp. 274-285.

coyuntura histórica por alteración de uno de los parámetros reguladores básicos del estatuto y relaciones con Gibraltar, entonces es el mejor momento para la búsqueda de fórmulas imaginativas para la cuadratura del círculo que supone encontrar la solución aceptada por todos.

En este camino, hay que partir de los intereses esenciales de las partes interesadas: para España, la recuperación de alguna forma de la soberanía sobre la ciudad perdida del Reino; para el Reino Unido, el mantenimiento de sus bases militares y de inteligencia; y, en fin, para Gibraltar, ser consultado y poder decidir su futuro respetando su identidad específica. También hay que tener en cuenta en esta ecuación que en relación simbiótica, el Reino Unido defiende como suyo el interés primordial de Gibraltar (ser consultado ex ante, durante y ex post) y Gibraltar el interés primordial británico (así la permanente campaña gibraltareña de sensibilización a EEUU sobre la importancia de las bases militares del Reino Unido, aun no teniendo competencia alguna en Defensa).

La cuestión para todas las partes –aunque en menor medida para el Reino Unido, Gibraltar también constituye un componente en el imaginario imperial británico– pasa por elementos fortísimamente simbólicos; pero también de voluntad real de ceder con objeto de alcanzar una solución imaginativa y enriquecedora para todos, en particular para el Campo de Gibraltar, con

cuyos intereses deben progresivamente identificarse los intereses generales de España.

Apuntando brevemente una nueva hipótesis de solución, esbozaremos una fórmula que podría ofrecer terreno teórico para su exploración. Es el caso de la fórmula simbólica de la “Ciudad de la Corona”, o de la “Ciudad de las Coronas Británica y Española”, que conlleve la “soberanía en común” de los dos Estados, con un estatuto asociado y coordinado por la UE.

Ciertas ideas de base podrían apuntalar su viabilidad jurídica.

Por lo que hace a la cuestión de la integridad territorial: la ONU nunca ha afirmado categóricamente que, *expressis verbis*, Gibraltar deba reintegrarse en el territorio español; la Asamblea General de la ONU ha hecho referencia sólo en una ocasión al párrafo 6 de la Resolución 1514 (XV), y como un considerando. Aunque la ONU señaló que el principio de integridad territorial (de España) era predicable y aplicable en la situación colonial de Gibraltar, más bien la restitución territorial como solución definitiva es una deducción que hace España por un conjunto de razones históricas, jurídicas, y de la doctrina específica de la ONU sobre Gibraltar. Por tanto, la restitución a la soberanía española no implica forzosamente la incorporación de Gibraltar a la estructura territorial autonómica o provincial española. Un

33 Puede verse Alejandro del Valle Gálvez (2011), “Ceuta, Melilla, Chafarinas, Vélez y Alhucemas: tomar la iniciativa”, ARI, nº 163/2011, Real Instituto Elcano, 20/XII/2011.

acuerdo o Tratado de “soberanía en común” que incorpore la Ciudad de Gibraltar como Ciudad de la Corona a la soberanía española no obligaría a su adaptación a la estructura provincial o autonómica. De hecho, el Reino de España cuenta con territorios que no están integrados en la organización provincial, y de Comunidades y Ciudades Autónomas (Islas Chafarinas, Peñón e Islas de Alhucemas, y Peñón de Vélez).³³

Por lo que hace a la restitución mediante tratado de soberanía a España de la Ciudad por vía de su adscripción teórica a la Corona: naturalmente que la Corona española no puede “poseer” o administrar territorios de España, ni tener función ejecutiva alguna, función que corresponde al Gobierno. En el caso, por ejemplo, de las referidas islas y peñones de España en la costa africana, dependen y son administradas directamente por el Gobierno. Dado que no es el lugar de desarrollar detalladamente estas ideas, por el momento sólo apuntaremos que con los instrumentos del Art. 93 de la Constitución y un tratado internacional podría transferirse el ejercicio

en el territorio de Gibraltar de competencias derivadas de la Constitución a la UE y al Reino Unido; y que sería necesaria una mínima reforma Constitucional –y probablemente del Estatuto de Andalucía, que no activaría la previsión de ampliación a Gibraltar como “territorio histórico” andaluz (Disposición Adicional 1^a), pero que debería reconocer las relaciones particulares Gibraltar-Campo de Gibraltar–.

Un tratado de “soberanía en común” en Gibraltar mediante la fórmula de la Ciudad de las Coronas Británica y Española no contendría el acento territorial que tiene la noción de “cosoberanía”, desplazándolo a la cuestión del ejercicio de funciones soberanas. El tratado incorporaría automáticamente Gibraltar al Reino de España y, por tanto, a la UE, respetando la actual organización política de Gibraltar. Independientemente de la fórmula que decidiera el Reino Unido sobre la vinculación de Gibraltar a la Corona y Estado británico, este Tratado supondría la integración jurídica de Gibraltar en el Estado “Reino de España”, y sus ciudadanos se convertirían en parte de la nación y pueblo



Un tratado de “soberanía en común” en Gibraltar mediante la fórmula de la Ciudad de las Coronas Británica y Española no contendría el acento territorial que tiene la noción de “cosoberanía”.



La obligación de negociar la salida del Reino Unido de la organización internacional UE, arrastra a Gibraltar a redefinir su estatuto jurídico europeo, ya quede dentro o fuera del Derecho de la UE.

español, a los que habría que reconocerles derecho a elegir un representante en las Cortes. Inevitablemente, un acuerdo como el propuesto, pese al carácter simple y esencialmente simbólico, conllevaría otros acuerdos complementarios sobre las bases militares (lo que implicaría el necesario control democrático en Cortes de las bases en la Bahía de Algeciras), responsabilidad en relaciones exteriores y defensa, y de cooperación transfronteriza y vinculación institucional al Campo de Gibraltar, además de un *modus vivendi* sobre cooperación y control en las aguas, o sobre actividades económicas y financieras que vinculando institucionalmente al Campo circunvecino potencie el desarrollo económico en la zona.

A su vez, una fórmula como la apuntada permitiría dar solución única al problema único de Gibraltar, alejando analogías con problemas internos españoles, y marcando diferencias en la inevitable comparación con Ceuta y Melilla.

Conclusiones

En pleno bloqueo negociador tras la crisis de 2013, y completamente alejado el panorama de una convivencia vecinal y

transfronteriza normalizada con Gibraltar, el inesperado resultado del referendo del *Brexit* puede tener unas consecuencias históricas para Gibraltar.

En efecto, la obligación de negociar la salida del Reino Unido de la organización internacional UE, arrastra a Gibraltar a redefinir su estatuto jurídico europeo, ya quede dentro o fuera del Derecho de la UE. Esto coloca a Gibraltar en la muy incómoda situación de obligatoriamente buscar y negociar un acomodo nuevo en el importantísimo marco legal de la UE; este es, desde luego, el marco de referencia con mayor aplicación práctica cotidiana, junto a los otros dos marcos jurídicos internacionales de referencia, el Tratado de Utrecht y el de la ONU respecto a la descolonización.

Desde luego, este marco europeo se seguirá aplicando al menos durante los dos años de la negociación de salida, e incluso luego puede ser prorrogado, por lo que se da suficiente seguridad jurídica del Derecho aplicable en los próximos años. Sin embargo, los efectos de incertidumbre pueden tener un impacto muy negativo

sobre la economía de Gibraltar, cuya población tomó un claro posicionamiento favorable al Brexain. Al mismo tiempo, la posible revitalización del Tratado de Utrecht de 1713 ha traído los fantasmas de la muy probable legalidad de la interrupción del paso fronterizo de la Verja, a voluntad de España, si en el futuro se da la rara hipótesis de que el Derecho de la UE no sea aplicable en absoluto.

España se encuentra en una posición diferente a la de 1985, cuando entró en las CCEE. Por ello, la forzosa renegociación del peculiarísimo estatus de Gibraltar en el seno de la UE debería contar con el acuerdo de España, que en 1986 no cuestionó este estatuto pero que ahora sí podría hacerlo, en defensa de sus posiciones. En este contexto, España puede hacer valer varias llaves de unanimidad en el procedimiento negociador de la salida británica, por lo que ciertos futuros escenarios posibles para Gibraltar, como el modelo noruego, suizo, o el del antecedente de Groenlandia, requerirían el acuerdo de España.

Y, sin embargo, paradójicamente el *Brexit* al mismo tiempo abre una multiplicidad de ventanas de oportunidad para la controversia histórica. Este imprevisto recodo del camino de la Historia puede favorecer resolver el problema, que abarca tanto la convivencia con la pequeña comunidad vecina y fronteriza de Gibraltar, como las cuestiones de soberanía subyacentes a la controversia con Reino Unido.

En esta tesitura actual, el Gobierno español en funciones ha tomado dos decisiones relevantes en 2016: (a) anunciar la necesidad de negociar el estatuto de Gibraltar fuera de los procedimientos del Art. 50 TUE; y (b) al mismo tiempo hacer una propuesta de cosoberanía.

En este contexto conviene apuntar algunas ideas como conclusiones:

1. La delicada y particularísima coyuntura histórica requiere de decisiones estratégicas que cuenten con un amplio consenso interno en España. Se trata de un tema capital y fuertemente simbólico de la acción exterior española. Y hay que recordar que la recuperación de Gibraltar para la soberanía española es una compleja decisión de naturaleza política que no es estrictamente de política exterior.
2. España puede ahora tener la oportunidad de un nuevo planteamiento estratégico que incorpore un nuevo relato para Gibraltar, con un enfoque de la cuestión gibraltareña que aporte una narrativa nueva y convincente, asumible y reconocible por la ciudadanía española en el actual momento histórico. La coyuntura puede dar la oportunidad de resolver el tema pendiente de la normalización de relaciones transfronterizas con Gibraltar, aceptando no sólo la vecindad sino la convivencia con su población, en un contexto de progresiva integración en la nación española.

34 "Picardo y el Grupo Transfronterizo impulsarán mesas de cooperación", EuropaSur, 27/VIII/2016, <http://www.europasur.es/article/gibraltar/2356330/picardo-y/grupo/transfronterizo/impulsaran/mesas/cooperacion.html>.

3. En este orden de ideas de las relaciones transfronterizas, el apoyo por unanimidad durante 2016 de todos los partidos políticos españoles en los niveles locales, comarcal y provincial de Cádiz a una AECT con Gibraltar en el marco de la UE, demuestra que cambios significativos son posibles para asumir y desarrollar la convivencia transfronteriza. Además, el momento histórico es propicio para asentar la comunidad de intereses transfronterizos de Gibraltar y el Campo de Gibraltar.³⁴ En este sentido, ambas entidades podrían hacer un planteamiento común sobre el *Brexit* y sus consecuencias en Gibraltar y la comarca, haciéndola valer ante sus respectivos Estados y la UE en este momento de apertura de negociaciones, en particular, la cooperación transfronteriza institucionalizada y un estatuto económico y jurídico diferenciado y común entre ellos. Se trata de realzar en esta importante coyuntura histórica la tendencia de progresiva identificación de los intereses de España con el de los españoles que viven de manera más próxima el problema y la controversia territorial, los campogibraltareses que históricamente son los que más han sufrido las consecuencias de las decisiones adoptadas en las capitales, como lo fue en su momento el cierre de la Verja.

4. La propuesta de cosoberanía anunciada por el Gobierno español en funciones tiene el formato y contenidos de otras anteriormente presentadas o negociadas. Sin menoscabo de su importancia y conveniencia de su negociación, el

momento histórico puede ser propicio incluso para avanzar nuevas fórmulas imaginativas, con iniciativas como la de la “soberanía en común” mediante la fórmula de la Ciudad de las Coronas Británica y Española, donde hay margen constitucional e internacional de exploración. Esta fórmula de las Coronas reintegraría a la soberanía y nación española a Gibraltar –además de la incorporación a la UE como parte del Reino de España–, permitiendo el mantenimiento de su organización y competencias actuales, y conllevando acuerdos sobre el régimen económico-financiero de la Ciudad y la permanencia de las bases militares británicas.

La negociación de salida del Reino Unido de la UE tras el *Brexit* plantea un nuevo tablero jurídico internacional y europeo de juego con nuevas reglas, que hemos calificado como “año cero” para Gibraltar. Pero también ofrece un momento histórico nuevo para que España redefina su relación con Gibraltar, y que puede ser aprovechado dando oportunidades a fórmulas imaginativas e iniciativas de envergadura, tanto para la convivencia como para plantear vías de futuro razonables y pragmáticas que den solución a la controversia histórica.

Spain finally has a new government: what lies ahead?

William Chislett

Spain's minority Popular Party (PP) government, which will be voted in by parliament before the end of October after a 10-month limbo period following inconclusive elections last December and June, has a lot on its plate.

A third election during the Christmas period was narrowly averted when the opposition Socialist party (PSOE), with 85 of the 350 seats in parliament, reluctantly agreed eight days before the 31 October deadline for triggering a new poll, to abstain at the investiture vote and so enable the PP, with 137 seats, to continue at the helm. Had there been a third election Spain might have rivalled the 541 days it took Belgium to form a functioning government in 2010-11.

Given the wrangling, the result of two new parties –the far left Unidos Podemos and the centrist Ciudadanos (C's)– upending the two that have dominated political life for more than 30 years, 2016 has been a lost year. These two parties in the deeply fragmented parliament have 71 and 32 seats, respectively.

Ciudadanos agreed after the June election to allow the PP to remain in government, in return for some reforms, but their seats were not enough to carry the day. Hence the Socialists' grudging abstention, but only after their leader, Pedro Sánchez, was ousted in October for persistently refusing to back the PP. He also failed to come up with a realistic alternative government and rejected a third election where the Socialists risked being overtaken by Podemos, which would be a devastating blow.

The Ibex-35, the benchmark index of the Spanish stock market, greeted the end to the impasse with a rise of more than 1% and Spain's risk premium declined. But the political gridlock is not over. Parliamentary life will now be much more vibrant, as the PP's loss of the absolute majority of 186 seats it enjoyed in the previous parliament means it will have to fight for every law it hopes to pass. Even with C's support, and this is not guaranteed all the time, the PP is still seven seats short of a majority. This is an unprecedented situation and depending on how it evolves could be a healthy one if it forges a much-needed culture of consensus.

Polls show that Spaniards do not want to return to the two-party system and nor are they enamoured of governments with an absolute majority, whatever the political colour.

The PP will also not be able to rely on the so-called royal decrees (emergency laws), which it used (abused in the view of opposition parties) between December 2011 and December 2015 more than any other government, even though it had an absolute majority.

The government's first test, and a crucial one, is to approve the 2017 budget and finally meet the EU deficit threshold of 3% of GDP. In the absence of a functioning government, and with a worried European Commission (EC) demanding a plan for 2017 by the middle of this month, the PP basically rolled over the 2016 budget.

The PP was supposed to lower the budget deficit to 3% this year, but that proved to be impossible after the government missed the targets in 2014 and 2015. Under the latest deal with the EC, the deficit has to be below 3% in 2018 or Spain will face a fine,

which it narrowly missed this year. The latest forecast puts next year's deficit at 3.6%, well above the 3.1% agreed with Brussels. The PP needs to find €5.5 billion of tax rises or spending cuts.

Other pressing issues in the government's in-tray include reforms to prop up the ailing social security system (whose deficit is a major contributor to the overall budget deficit), particularly state pensions. The special reserve built up during the boom to help pay pensions during times of crisis will be depleted by the end of 2017. The mechanism for reforming the social security system is the all-party Toledo Pact, first signed in 1995.

Even more contentious is what to do about Catalan demands for a referendum on independence which the region's government is planning to hold next September whether the government agrees or not. Barcelona's every step in its roadmap of laws for an independent state, approved by a regional parliament with a majority of seats held by pro-secessionist parties, is being opposed by the Constitutional Court in Madrid. The PP did not let this issue out of



Other pressing issues in the government's in-tray include reforms to prop up the ailing social security system (whose deficit is a major contributor to the overall budget deficit), particularly state pensions.



In foreign policy, Spain has been largely absent in the debates about the EU's future, following the UK's Brexit decision.

the courts and into the political arena in its last government, but that may change now the party no longer has an absolute majority. There is still, however, a tremendous reluctance to change the 1978 constitution and rewrite the rules between the state and the regions, not the least reason being that it runs the risk of opening up a Pandora's Box of competing demands.

The education system –with an early school-leaving rate of 20%, double the EU average but well down on a peak of 31% by 2009 at the height of the economic boom when pupils had moved en masse from the classroom to building sites– needs to be overhauled.

Measures to tackle corruption, perceived as endemic in the PP and the Socialist party, are also on the agenda. This is a particularly key issue for C's as it agreed an anti-corruption pact with the PP earlier this year in return for supporting a new PP government. The PP is currently under intense scrutiny in the so-called Gürtel case of kickbacks for contracts.

In foreign policy, Spain has been largely absent in the debates about the EU's future, following the UK's Brexit decision. Its voice has been loudest on one particular issue, dear to the heart of the PP but not to the rest of the EU, and that is the call for Gibraltar, a UK overseas territory long claimed by Madrid, to share sovereignty with Spain as the only way post-Brexit for the Rock to still have access to the single market.

No one is confidently predicting in these new circumstances that the new government will last the normal course of four years. If the same gridlock that prevented the forming of a new government for 10 months hits parliament then a frustrated PP could call an early election. Whether it would increase its share of the vote, as polls showed had a third election gone ahead in December, and even perhaps win a governing majority, may well depend on how the other parties shape up.

Missile defence in Europe: tying together the technical, political and security dimensions

Gustav Lindstrom

Missile defence in Europe is evolving and maturing, even if it this is occurring at the margins of public debate. At the same time, there are perceptions that the missile threat is growing, in terms of both quantities and ranges. A more sophisticated approach towards missile defence in Europe is required, specifically one that considers the system's development across the technical, political and security domains.

Summary

The year 2017 marks the 10th anniversary of missile defence in Europe. Over the decade the system has evolved from a static model involving the US and a couple of European countries to a mobile architecture in which all NATO allies are engaged. It is currently one of the largest transatlantic projects which remain largely unknown outside expert circles. If implemented properly, it will provide the US and Europe with an insurance policy against small-scale ballistic missile threats –making it a critical security

project. In addition, it should enhance options against increasingly offensive Anti-Access/Area Denial (A2/AD) capabilities on the fringes of Europe. Raising the state of debate in Europe on this topic requires a more holistic approach that considers its evolution across the technical, political and security arenas.

Analysis

Introduction

Missile defence efforts in Europe are not well known or widely debated in Europe itself. One has to go back to 2009, during the US bilateral negotiations for the emplacement of interceptors in Poland and a radar facility in the Czech Republic, to find it making front page news in Europe. The lack of visibility is counterintuitive, especially given the frosty relations between the West and Russia, in particular after Russia's annexation of Crimea from the Ukraine in 2014. The lack of strategic debate concerning missile defence in Europe is to a large extent due to its evolution across three separate domains. These cut across technical, political, and security dimensions, with developments in each area moving at different speeds and not always in a mutually reinforcing manner. Gauging the impact and implications of

missile defence in Europe thus requires a more holistic examination, especially one that goes beyond the technical milestones of the system.

The technical dimension of missile defence in Europe

Three characteristics stand out with respect to the technical evolution of missile defence in Europe. First, the specifications for the project originated with US security needs in mind. At the outset of George W. Bush's Presidency there were growing fears of a missile threat emanating from Iran. And while the US had a rudimentary missile defence capability against North Korea through its ground-based interceptors at Fort Greely (Alaska) and at Vandenberg Air Force Base (California), the Eastern portion of the US was unprotected. As a result, a third site was deemed necessary to protect against any incoming missiles originating with an eastern trajectory. Europe was identified as the ideal staging ground for such a site, providing ample time to destroy a ballistic missile prior to it approaching the US East coast. As an additional bonus, such a site would also serve to protect most, but not all, of Europe from incoming ballistic missiles.

In 2007 the US commenced its bilateral negotiations with Poland and the Czech Republic. Just like its twin sites in the US, the system in Europe would have limited

technical capabilities, aiming to halt only a very small number of ballistic missiles. The missiles would be a variant of the two-stage interceptors employed at Fort Greely and Vandenberg. Given the strong US focus on this system, Europe's contribution to this iteration of missile defence was very limited, focusing primarily on allowing and supporting the necessary infrastructures to be built in Poland and the Czech Republic.

A second characteristic of the technical evolution of missile defence in Europe is the transition from a static to a mobile missile defence system. With the arrival of the Obama Administration, a new approach was unveiled: the European Phased Adaptive Approach (EPAA). It hinges on more capable interceptors, many of which are sea-based/mobile and adaptable to perceived threat levels. The EPAA was initially envisioned to evolve over four phases (see Table 1 below), culminating with the deployment of SM-3 Block IIB missiles after 2022. The fourth phase was cancelled in March 2013, mainly due to Congressional funding cuts and the need to boost homeland defence in the US –possibly through a missile defence site on the US East coast.¹ This technical transition to a more mobile system provides more flexibility and adaptability, facilitating greater coherence between political objectives and technical capabilities.

¹ For a more detailed explanation surrounding the cancellation of the EPAA fourth phase, see https://www.armscontrol.org/act/2013_04/Pentagon-Shifts-Gears-on-Missile-Defense.

Table 1. The phased adaptive approach for Europe

Phase	Objective	Key components
I (by 2011)	Initial capacity against SRBMs, MRBMs, and IRBMs	113 SM-3 Block IA and 16 Block IB interceptors 29 Aegis-equipped BMD ships deployed Forward-based mobile X0band radar AN/TPY-2 C2BMC AOC
II (by 2015)	Robust capability against SRBMs and MRBMs	Aegis BMD 4.0.1/5.0 ships with SM-3 IB Aegis Ashore 5.0 with SM-3 IB in Rumania 100 Block IB interceptors deployed along 139 Block 1A THAAD C2BMC updates and enhanced sensors ALTBMD Lower Tier
III (by 2018)	Robust capability against IRBMs	Aegis BMD 5.1 with SM-3 IIA 2 Aegis Ashore 5.1 with SM-3 IB/IIA (Rumania and Poland); Rumania site operational as of May 2016 THAAD Precision Tracking Space System ABIR sensor platforms C2BMC updates ALTBMD Upper Tier
IV (by 2020)	Early intercept capability against MRBM and IRBMs, as well as ICMBs from today's regional threats	Aegis BMD 5.1. with SM-3 IIA Aegis Ashore 5.1 with SM-3 IIB (two sites) THAAD Precision Tracking Space System ABIR Enhanced C2BMC Enhanced sensors

Note: SRBM = Short-range ballistic missile; MRBM = Medium-range ballistic missile; IRBM = Intermediate-range ballistic missile; AN/TPY = Army Navy/Transportable Radar Surveillance; C2BMC = Command, Control, Battle Management and Communications; ALTBMD = Active Layered Theatre Ballistic Missile Defence System; THAAD = Terminal High Altitude Area Defence; ABIR = Airborne Infrared.

Sources: Arms Control Association (2013), 'The European Phased Adaptive Approach at a Glance', May; G. Lindstrom (2013), 'NATO and Missile Defence', in Graeme Herd & John Kriendler (Eds.), *Understanding NATO in the 21st Century: Alliance Strategies, Security and Global Governance*, Routledge, London.

A third technical characteristic is the growing role of NATO capabilities and those of individual NATO members –even though the US remains the largest overall contributor. To facilitate the evolution of the EPAA, it was linked with NATO members' existing and planned missile defence capabilities. Voluntary contributions by NATO states

include Spain's permanent hosting of four Aegis BMD capable ships in Rota, Turkey's hosting of a US BMD tracking sensor in Kürecik, the updating of Dutch frigates with SMART-L radars for enhanced early warning, and the provision of an AN/TPS-77 radar by Italy to the NATO architecture.²

In addition, the EPAA was integrated with NATO's evolving command and control network (Active Layered Theatre Ballistic Missile Defence System or ALTBMD). Looking ahead, new technologies are likely to be incorporated into missile defence efforts in Europe, including the Medium Extended Air Defence System (MEADS –spearheaded by the US, Germany and Italy) and France's SPIRALE early warning satellite programme. The mix of a bottom-up and top-down technical approach to missile defence will create synergies, encourage interoperability and enhance burden sharing. However, it also presents important challenges, including the need to integrate multiple architectures across space-based early warning, land and sea-based sensors, competing types of terminal area interceptors, as well as command and control systems.

The political and security dimensions of missile defence in Europe

Four key issues stand out concerning the political and security dimensions of missile defence in Europe. First, there is a traditionally low political ownership vis-à-vis missile defence in Europe. Political elites in Europe are not known to publicly debate the issue nor examine its costs and benefits. On the contrary, the few political comments relating to missile defence in Europe tend to be reactive in nature, usually in conjunction with the activation of a new component or after reaching a specific level of operational capability.

The lack of political engagement is hardly surprising. During the George W. Bush era, the issue was of a bilateral nature between the US and two European countries. The rest of Europe did not have an engagement role, including organisations such as NATO and the EU. With the development of the EPAA, the dialogue has shifted to NATO missile defence capabilities, effectively making it a NATO-linked dossier. In addition, with Europe facing pressing problems such as economic fragility, a massive migratory influx, a spike in radicalisation and terrorist activity on the continent, there is little incentive to politically engage in missile defence issues.

Unfortunately, this lack of public debate also hinders strategic reflection at the European level, including the ability to form a consistent policy position towards missile defence as well as raising awareness across domestic populations. It also means Europe is unable to effectively plug into US-Russian disagreements on missile defence in Europe, including possible counter-measures taken by Russia.

Second, political positioning towards missile defence in Europe tends to trump technical advances. The demise of the initial Bush-era plan for missile defence in Europe was in part due to political roadblocks, many of which arose due to negative public opinion in Poland and the Czech Republic. Moreover, the systems' inability to protect a large swath in the South-Eastern part of Europe, impacting countries such as

² For more information, see NATO factsheets on ballistic missile defence, available at http://www.nato.int/nato_static_fl2014/assets/pdf/pdf_2016_07/20160630_1607-factsheet-bmd-en.pdf.

Bulgaria, Greece, Rumania and Turkey, raised questions over the solidarity/protective coverage provided by the system. Even the issue of possible debris arising from the destruction of a missile over European territory, while technically suggested to be extremely low probability, surfaced as a security concern.

Exacerbating this issue are diverging views among European leaders concerning the nature of the missile threat. Many are not convinced that Iran poses a threat that requires a missile defence shield in response, especially given the costs. Some point to the July 2015 Joint Comprehensive Plan of Action between the E3/EU+3 and Iran as an additional factor diminishing tensions between the West and Iran. It is telling that NATO as a matter of policy does not cite Iran in conjunction to missile defence discussions.³

A similar situation arises given varying perceptions of Russia. In Poland, for example, concerns were raised when the 4th phase of the EPAA was put on hold. In response, the Polish authorities announced they would spend €33.6 billion over the next decade to set up their own missile shield (eg, by buying multiple batteries of US Patriot systems) and upgrade its armed forces.⁴ Initiatives such as these have implications for the evolution, both technical and political, of missile defence in Europe.

Further complicating the missile threat picture are developments in the A2/AD

arena –including in the vicinity of Europe. While Anti-Access/Area Denial is frequently considered a defensive mechanism hinging on capabilities such as advanced air defence systems, short range ballistic missiles, precision-guided munitions and cruise missiles, A2/AD can to some degree take on offensive forms. An example might be the deployment of tactical short-range ballistic missiles closer to the European continent.

While missile defence is not an ideal tool against several A2/AD capabilities such as cruise missiles (given their low flying signature, they are more difficult to detect and track), it can play a role against short range ballistic missiles, especially during the terminal stage. As the A2/AD challenge grows, so will the pressure on theatre missile capabilities that are adaptable, especially systems that can protect deployed military personnel and associated military platforms such as vessels. As a result, mobile and multi-purpose capabilities such as the Arleigh Burke class destroyers (eg, those stationed in Rota, Spain) are likely to remain high in demand –even if the Iranian missile threat is perceived to decrease or follow a non-linear path.

Third, governance issues are increasingly coming to the political forefront. The issue was recently visible in the run-up to the NATO Warsaw Summit in early July 2016, when France signalled its reservation concerning NATO's ability to confirm the

3 Steven Pifer (2012), 'Missile Defense in Europe: Cooperation or Contention?', Brookings Report, 8/V/2012.

4 'Poland Guarantees Funds for Missile Shield', Agence France-Presse, 12/IV/2013, <http://www.defensenews.com/article/20130412/DEFREG01/304120012/Poland-Guarantees-Funds-Missile-Shield>.

achievement of an initial operating capability (IOC). At stake was whether the command and control system was still in US hands or under Alliance control. According to a French official quoted by the Wall Street Journal, 'It is not just a technical question, there is a political aspect... If it is [a] NATO system, NATO takes the responsibility if you shoot down the missile. NATO takes responsibility if you miss'.⁵ In the ensuing July 2016 NATO Warsaw Summit, it was declared that the Alliance achieved a NATO BMD Initial Operational Capability, putting a temporary end to such discussions. Probably in response to the governance discussions prior to the summit, the declaration states that 'full political control by Allies is essential and will be ensured over the BMD capability. We will continue to deepen political oversight of NATO BMD as the capability develops'.⁶ It is likely that this issue will continue to resurface at the political level as missile defence infrastructures evolve.

Lastly, there are still divergent views on whether or not missile defence in Europe results in a more secure or more vulnerable continent. Those who argue that security levels may not increase point to: (1) Russia's growing assertiveness in relation to EPAA developments; (2) how it may undermine confidence building measures such as de-alerting, de-targeting and other indicators surrounding the operational status of

nuclear weapons; and (3) lead to increased vulnerabilities through other systems such as increased efforts by some to develop evolving hypersonic glide vehicles/hypersonic missiles.

On the other side are those who argue that missile defence is increasingly a proved technology that effectively counters a growing ballistic missile threat. In support of such arguments is new data from the US Missile Defence Agency which indicates that seven out of eight interceptor tests spanning ground-based interceptors, SM-2, SM-3, SM-6 and THAAD, since 2015 were successful.⁷ However, these tests are always carried out under 'controlled' conditions, resulting in a limited understanding of how well such interceptors would do when facing missiles with advanced decoys or other countermeasures.

5 Julian Barnes & Robert Wall (2016), 'US, France Differ Over Readiness of NATO Missile-Defense Shield', The Wall Street Journal, 18/V/2016, <http://www.wsj.com/articles/u-s-france-differ-over-readiness-of-nato-missile-defense-shield-1463578322>.

6 Warsaw Summit Communiqué, issued by the Heads of State and Government participating in the meeting of the North Atlantic Council in Warsaw 8-9/VII/2016.

7 For more information see <https://www.mda.mil/global/documents/pdf/testrecord.pdf>.

Conclusion

Missile defence in Europe will continue to evolve, even while remaining largely unknown outside the NATO or expert community. The evolution will be sustained by three factors: (1) the political commitment to fulfil the EPAA roadmap in conjunction with NATO ballistic missile defence efforts; (2) the security need to have an insurance policy in Europe against low probability/high impact events in the form of missile threats; and (3) the technical need for a system that may eventually need to 'plug and play' with other regional missile defence systems under development.

Given the extensive timeframe and substantial resource allocation required to achieve effective missile defence, European policymakers still have ample time to examine the costs and benefits associated with missile defence. To do so effectively, taking a holistic view that considers the technical, political and security dimensions associated with missile defence, including possible unintended consequences, is the right way forward.



Given the extensive timeframe and substantial resource allocation required to achieve effective missile defence, European policymakers still have ample time to examine the costs and benefits associated with missile defence.

PUBLICACIONES

DOCUMENTOS DE TRABAJO (DT)

Corea del Norte y la Responsabilidad de Proteger

Emilio Menéndez del Valle
DT 13/2016 - 09/09/2016

ANÁLISIS DEL REAL INSTITUTO (ARI)

Reflexiones sobre los flujos comerciales entre España y China

Rafael Cascales
ARI 65/2016 - 06/09/2016

Mujeres, paz y seguridad: la igualdad de género en las políticas de paz y seguridad

María Villellas Ariño
ARI 66/2016 - 14/09/2016

La presencia global de España

Iliana Olivie, Manuel Gracia
y José Ignacio Díaz
ARI 67/2016 - 16/09/2016

Las elecciones parlamentarias rusas de septiembre de 2016

Mira Milosevich-Juaristi
ARI 68/2016 - 21/09/2016

Ocho recomendaciones para el II Plan de Acción Nacional sobre Mujeres, Paz y Seguridad

María Solanas Cardín
ARI 69/2016 - 29/09/2016

China and climate change: the good, the bad and the ugly

Lara Lázaro & Mario Esteban
ARI 70/2016 - 03/10/2016

Beyond Brexit: the future of the Spanish-British relationship

Luis Simón
ARI 71/2016 (English version) - 07/10/2016

El Comprehensive Economic and Trade Agreement (CETA) es un acuerdo amplio y ambicioso, muy positivo para la UE y para Canadá y que debería poder entrar en aplicación lo antes posibles

Cristina Serrano Leal
ARI 72/2016 - 10/10/2016

Missile defence in Europe: tying together the technical, political and security dimensions

Gustav Lindstrom
ARI 73/2016 - 13/10/2016

Alemania, Europa y el auge de las nuevas potencias emergentes: los desafíos de un mundo multicéntrico

Heinrich Kreft
ARI 74/2016 - 14/10/2016

Gibraltar, “año cero”: Brexit, cosoberanía y nuevas oportunidades de España

Alejandro del Valle Gálvez
ARI 75/2016 - 20/10/2016

Una España deportiva, más diversa y sin toreros: análisis de los recientes anuncios de promoción turística

Pablo Francescutti
ARI 76/2016 - 21/10/2016

COMENTARIOS ELCANO

The Bratislava Summit and the Blue Danube – or thinking about Europe’s future

Karel de Gucht

Expert Comment 39/2016 - 13/10/2016

A political economy of low oil prices in Algeria

Gonzalo Escribano

Expert Comment 40/2016 - 19/10/2016

Spain finally has a new government: what lies ahead?

William Chislett

Expert Comment 41/2016 - 25/10/2016

La Grand Inga Dam: a través del corazón de África

Gonzalo Escribano

Comentario Elcano 42/2016 - 26/10/2016

OTROS

An agenda for the future of the European Union: addressing citizens’ expectations

15/09/2016

European Strategy in times of geopolitical interdependence

Luis Simón

20/09/2016

Sistema de Indicadores de la Distancia entre Imagen y Realidad (SIDIR): Análisis del caso español (Tercera edición - 2016)

Carmen González Enríquez y José Pablo

Martínez Romera

20/09/2016

Entrevista con...



Entrevista con Michael Pettis

Por Andrés Ortega

*(Zaragoza 1958) es catedrático de Finanzas en la Escuela de Negocios de Guanghua, en la Universidad de Pekín. Economista y estratega financiero basado en la capital china, su último libro (2013) se titula *The Great Rebalancing: Trade, Conflict, and the Perilous Road Ahead for the World Economy* (“El gran reequilibrio: Comercio, conflicto y el camino que tiene por delante la economía mundial”). Ha sido nombrado por Bloomberg como una de las 50 personas más influyentes del mundo en 2016. Su blog <http://blog.mpettis.com/> es lectura indispensable para quien quiera entender lo que pasa en la economía china y sus repercusiones internacionales.*



Andrés Ortega: ¿Cuál es la fuente de los desequilibrios profundos de China? ¿Puede la economía China lograr reequilibrarse?

Michael Pettis: Desde hace treinta años el rápido crecimiento de la inversión estuvo fuertemente subvencionado por impuestos ocultos sobre los hogares chinos, por lo que los ingresos de éstos crecieron rápidamente, pero no tanto como el PIB del país. Hacia 2012 las familias recibían los porcentajes más bajos de PIB de la historia. Por supuesto, esto significa que los chinos consumen una proporción menor del PIB que casi cualquier otro país, o, dicho de otra manera, que China ahorra una mayor proporción del PIB. Treinta años de fuertes subsidios para créditos en proyectos de infraestructuras y manufacturas también dejaron a China con una proporción del PIB en inversión mayor que cualquier otro país, así como con la mayor tasa de crecimiento de la inversión.

A.O.: Pero ¿no son unos altos niveles de ahorro y de inversión “problemas buenos”?

M.P.: En un mundo de ahorros escasos que limitan la inversión productiva, como en el siglo XIX, un mayor ahorro impulsaría esta última y el crecimiento a largo plazo. Pero hoy en día, pocas economías importantes sufren de no poder financiar la inversión productiva. De hecho, el mundo padece un exceso de ahorros deseados sobre inversión deseada, y como los ahorros no pueden exceder la inversión, se equilibra bien con un alto desempleo global, que es el problema que tenemos, bien con una mayor inversión productiva, que deben impulsar los gobiernos en Europa y EE UU, reacios a ella, o bien con un mayor consumo, que es nuestra solución preferida, pero que requiere una redistribución previa de los ingresos.

A.O.: ¿Y por qué es un problema una alta inversión?

M.P.: En los años 80 y 90 no se debió a que China estuviera hambrienta de inversión. Sin embargo, China carece de las instituciones legales, financieras, educativas y culturales que le permitan explotar altos niveles de inversión productiva. Y así, eventualmente, con el fin de mantener un alto crecimiento, China comenzó a construir muchas más infraestructuras y capacidad de manufactura de las que podía utilizar de manera productiva. Esto ha dejado a China con una de las peores cargas de deuda en el mundo, especialmente en comparación con otros países pobres.

A.O.: ¿Cómo piensa Beijing controlar la deuda?

M.P.: Debe reducir drásticamente la inversión, pero eso significa despedir trabajadores, lo que hará que los ingresos de los hogares chinos sigan bajando, provocando una reducción del consumo, lo que a su vez implica más despidos.

A.O.: ¿Puede Pekín reducir la deuda sin elevar el paro?

M.P.: Si Pekín puede obligar a las entidades gubernamentales locales, que se han enriquecido mucho en los últimos treinta años, a transferir riqueza a los hogares, unos chinos más ricos consumirán más y crearán así suficientes nuevos empleos nuevos para reemplazar los perdidos por la disminución de la inversión. Pekín ha prometido hacer esto desde 2007, pero para aquellos de nosotros que conocemos nuestra historia no nos sorprende que resulte mucho más difícil de lo esperado. Grupos locales y provinciales muy potentes, críticamente presentados en la prensa china como "intereses creados", se oponen ferozmente a toda transferencia de activos, que en última instancia controlan.

A.O.: Si China no puede reducir la inversión sin aumentar su desempleo ¿cómo afectará esta situación al resto del mundo?

M.P.: El aumento de la capacidad no compensada con un aumento del consumo ejerce una presión al alza sobre el superávit comercial chino, que ya es el segundo más alto en la historia, tras el alemán. El aumento de los excedentes, exacerbado por los de Japón, crean una demanda escasa en la economía global. Van a tratar de reducir su desempleo, pero a expensas del empleo en otras partes del mundo.

A.O.: ¿Es, pues, la deuda china (pública y privada) su mayor problema?

M.P.: Sí. La carga de la deuda de China es, se mida como se mida, de las peores del mundo, y a medida que crece, hace cada vez más difícil mantener las tasas de crecimiento del PIB (un problema que sin duda reconocen ustedes en España). Pekín prometió grandes reformas para impulsar el crecimiento, pero una vez que los niveles de deuda son lo suficientemente altos, nunca en la historia ha sido un país capaz de implementar las reformas para volver a controlar la deuda. No puede lograrlo hasta que la deuda,

implícita o explícitamente, se haya reducido o borrado, y el coste asignado a algún sector de la economía. El problema de la deuda ha ido inexorablemente a peor desde 2007, tanto que en el último año parece haberse desarrollado un feo enfrentamiento interno en torno a las reformas de política económica. Se rumorea que el Presidente está furioso con muchos de sus asesores de política económica - con razón, en mi opinión.

A.O.: ¿Son fiables las estadísticas oficiales de China?

M.P.: No del todo, pero en un país que hace desaparecer o impaga las malas inversiones y deudas a morosos, el crecimiento del PIB no puede distinguir entre inversiones que aumentan la capacidad de servicio de la deuda e inversiones que no lo hacen. Esto significa que incluso si Pekín está informando correctamente del PIB según las normas internacionales. De hecho, el crecimiento de la riqueza real o de la capacidad de servicio de la deuda es sustancialmente menor que el del PIB, y es lo primero el que importa, no lo otro.

A.O.: ¿Cuál podrían ser las consecuencias de la concesión a China, que ya pertenecen a la OMC (Organización Mundial del Comercio) del estatus de economía de mercado?

M.P.: China, como Alemania y Japón, es políticamente incapaz de resolver su deficiencia de demanda con la suficiente rapidez, aunque a diferencia de Berlín y Tokio, Pekín parece ser consciente de que la culpa es el bajo peso de los hogares en el PIB. Los tres países necesitan mayores superávits para hacer que sus ajustes les resulten menos difíciles, por lo que todos van a aprovechar cualquier oportunidad de aumentar sus superávits a expensas de sus socios comerciales.

A.O.: ¿Podría haber una crisis en el sistema financiero chino?

M.P.: Menos de lo que la mayoría de los analistas piensan. Los sistemas financieros no colapsan porque sean insolventes. Se derrumban cuando bruscas contracciones de liquidez ponen al descubierto los desajustes entre activos y pasivos. Sin embargo, mientras Pekín mantenga su credibilidad entre los hogares chinos -lo que logra, excepto entre los ricos- los reguladores pueden reestructurar los pasivos del sistema bancario. Pero hay que recordar que una crisis financiera no es lo que causa la destrucción de la riqueza económica. Es simplemente una manera de resolver rápidamente las distorsiones que realmente causan destrucción de la riqueza. Una crisis financiera es más dolorosa en el corto plazo, pero evita que lo sea más en el largo plazo, como, me temo, España está descubriendo.

A.O.: ¿Cuáles son las consecuencias de que el presidente Xi Jinping, esté acumulando tanto poder?

M.P.: Algunos mantienen que social y políticamente perjudica a China en el largo plazo, y otros no están de acuerdo con tal afirmación. No soy lo suficientemente inteligente como para decir quién tiene razón, pero puedo decir que es económicamente necesario. Muy pocos países han tenido éxito a la hora de llevar a cabo los tipos de reformas de liberalización que Pekín debe poner en práctica, y los pocos éxitos eran o democracias, como EE UU en la década de 1930, o autocracias altamente centralizadas, como China en los 80 bajo Deng Xiaoping. A menos que el poder se centralice aún más, Pekín no puede forzar las necesarias transferencias de riqueza de los "intereses creados" a los hogares ordinarios. Si lo logra, China podría ser capaz de lograr un promedio de crecimiento del 3% en las próximas décadas, con una mejora para los hogares. Si no es así, el crecimiento de China será mucho menor, e incluso puede colapsar.

Actividades



Actividades

Septiembre - Octubre

- Desayuno con **Ahmed Rashid**, escritor y periodista pakistaní, que habló sobre "Understanding ISIS in the context of international jihadist movements and its spread into South and Central Asia" (15 de septiembre de 2016).

- Presentación a la prensa del ARI sobre **"La presencia global de España"**, que corrió a cargo de Iliana Olivie, Manuel Gracia y José Ignacio Díaz, autores del documento (16 de septiembre de 2016).

- Desayuno con **Hiroshi Watanabe**, Former Governor and Chief Executive Officer, Japan Bank for International Cooperation (JBIC),

que habló sobre "Present and future trends in Japanese Economy" (20 de septiembre de 2016).

- Mesa redonda **"España: imagen y marca 2016. ¿Cómo nos ven, cómo somos?"**.

Nueva edición de la mesa redonda que cada año analiza la evolución de la imagen de España a lo largo de los últimos doce meses. Contó con la presencia de Luis de Carlos, socio director de Uría Menéndez; Emilio Lamo de Espinosa, presidente del Real Instituto Elcano; Fernando Prado, Reputation Institute; y Carmen González Enríquez, directora del Observatorio de Imagen de España del Real Instituto Elcano (20 de septiembre de 2016).





- Seminario sobre las **"Perspectivas de la política energética en Europa y Estados Unidos tras la COP21"**. La Cámara de Comercio de Estados Unidos en España (AmChamSpain) y el Real Instituto Elcano celebraron una jornada con el objeto de analizar cómo afectarán las conclusiones de la COP21 de París a las políticas energéticas en Europa y Estados Unidos, bajo un triple enfoque: el regulador, el de las empresas y el académico. El momento resulta especialmente oportuno tanto por la adopción del Acuerdo de París y el alcance de sus conclusiones como por la situación de Europa y Estados Unidos. El seminario contó con el patrocinio de Iberdrola, Atlantic Copper y ALCOA (21 de septiembre de 2016).

- Debate Elcano, coorganizada con la Fundación Botín, dedicado en esta ocasión a **"Nuevo gobierno en Brasil: ¿y ahora qué?"**. El debate contó con la participación de Michael Reid, columnista y editor senior para América Latina de The Economist; y los miembros del Real Instituto Elcano Carlos Alonso Zaldivar, investigador senior asociado, y Carlos Malamud, investigador principal, moderados por Alicia González, El País (29 de septiembre de 2016).

• Reunión sobre **"EU enlargement towards the Western Balkan region: What is the rol of the visa-free scheme in the process?",** que contó con Ignacio Molina, Real Instituto Elcano; Giulio Venneri, DG NEAR-European Commission; Salvador Llaudes, Real Instituto Elcano; Borja Lasheras, ECFR; Ruth Ferrero, Universidad Complutense de Madrid; Andrea Stojkovski, Macedonian Centre for European Training (30 de septiembre de 2016).

• **Asamblea General RIBEI**, que tuvo lugar en Bogotá y contó con la asistencia de los miembros asociados de RIBEI, organizada por el Real Instituto Elcano, el Instituto de Ciencia Política de Bogotá, con el patrocinio de CAF-Banco de Desarrollo y el BID (3 de octubre de 2016).

• **VI Conferencia Internacional de la RIBEI "Iberoamérica: laberintos y alternativas".**

La conferencia fue organizada por el Instituto de Ciencia Política Hernán Echavarría Olózaga, la RIBEI y el Real Instituto Elcano, con el patrocinio de BID, CAF, RELIAL y la Universidad del Rosario. Participaron, entre otros, Rebeca Grynspan, secretaria General Iberoamericana; Pedro Dallari, presidente de la RIBEI; Emilio Lamo de Espinosa, presidente del Real Instituto Elcano; Rafael Estrella, vicepresidente del Real Instituto Elcano; y Carlos Malamud, investigador principal para América Latina del Real (4-5 de octubre de 2016).



- Reunión con **Bettina Inclán y Eduardo Soto**, colaboradores del Partido Republicano y del Partido Demócrata respectivamente, hablaron sobre las elecciones presidenciales en EEUU 2016 (6 de octubre de 2016).

- Debate **"New forms of politics in Spain, France and Germany: What impact do new movements and parties have?"**, realizado en colaboración con DGAP, Robert Bosch Stiftung e IFRI, contó con la participación de Franziska Fislage, Coordinator for democracy, parties and society, Konrad Adenauer Foundation, Berlín; Mariana Otero, Film director, current project on young people engaged at "Nuit debout", París; Fernando Vallespín, Political scientist, profesor en la Universidad Autónoma de Madrid (UAM); Ignacio Molina, investigador principal del Real Instituto Elcano (13 de octubre de 2016).

- Mesa redonda **"El futuro de la paz en Colombia tras el NO en el plebiscito"**. El inesperado resultado del plebiscito por la paz en Colombia ha tenido una profunda repercusión tanto dentro como fuera del país. Pese a las expectativas negativas, los principales actores implicados en la consulta y en el proceso de paz han ratificado su voluntad de seguir negociando. En un contexto marcado por la incertidumbre, esta mesa redonda repasó las claves del futuro colombiano próximo y las posiciones de las distintas fuerzas políticas. Contó con la presencia de Alberto J. Furmanski, embajador de Colombia en España; Emilio Cassinello, director general del Centro Internacional de Toledo para la Paz (CITpax); Carlos Malamud, investigador principal del Real Instituto Elcano; y Charles Powell, director del Real Instituto Elcano (17 de octubre de 2016).





• Mesa redonda **"España y la nueva ruta de la seda: cómo aprovechar el tren Madrid-Yiwu"**;

coorganizada por el Real Instituto Elcano, Participaron Mario Esteban, investigador principal, Real Instituto Elcano; Carlos Parga, director adjunto de Inditex; Javier Serra, exconsejero económico de España en China; Mao Wenjin, presidente de la Fundación para el Intercambio entre Yiwu y España; Chen Yuming, consejero económico de China en España; y Charles Powell, director del Real Instituto Elcano (19 de octubre de 2016).

• Desayuno de trabajo con el embajador de Turquía, **Ömer Önhon**, que habló sobre "Developments in and around Turkey" (20 de octubre de 2016).

• Debate Elcano sobre **"EEUU 2016: claves de un insólito proceso electoral"**. Participaron Brian Baird, exmiembro de

la Cámara de Representantes (Partido Demócrata); Dan Miller, exmiembro de la Cámara de Representantes (Partido Republicano); Paul Isbell, Senior Fellow del Center for Transatlantic Relations, Johns Hopkins University SAIS; Carlota García Encina, investigadora del Real Instituto Elcano, moderados por Charles Powell, director del Real Instituto Elcano (24 de octubre de 2016).

• Nueva edición de **Elcano Talks** que contó en esta ocasión con la intervención de la periodista **Mar Cabra**, quien habló sobre "Nuevo periodismo de investigación: filtraciones, Big Data y colaboración" (25 de octubre de 2016).

• Desayuno con **Yves Saint-Geours**, embajador de Francia en España, que habló sobre "La política exterior de Francia" (28 de octubre de 2016).

Conectados



Conectados

De la policía a la energía: reflexiones de un community manager – Elcano Talks

STORIFY

En la 13ª sesión de #ElcanoTalks conversamos con Carlos Fernández Guerra (@carfergue), ex Social Media Strategist de la Policía Nacional y actual director Digital & Social Media de Iberdrola, sobre el papel de las redes sociales y l@s community managers.
<http://www.blog.rielcano.org/reflexiones-de-un-community-manager-elcano-talks/>



Filtraciones: de fotocopias y encuentros secretos, a #Internet #hackers y mails anónimos #elcanotalks



Para gestionar el volumen de datos de los #panamapapers (2.6 Tb) es fundamental la colaboración distribuida #elcanotalks



"Pudimos demostrar cómo estos paraísos fiscales tienen un rol fundamental en la economía" #PanamaPapers #elcanotalks @rielcano



Agencias tributarias de todo el mundo están utilizando los papeles de Panamá para reforzar sus investigaciones @cabralens #elcanotalks



@cabralens "Hay un impacto de esta investigación en posibles cambios legislativos conectados con mayor transparencia" #Elcanotalks @rielcano



El otro registro mercantil: medio millón de sociedades en paraísos fiscales y quién está detrás offshoreleaks.icij.org #Elcanotalks



"Compartimentalizar" la info vs. radical sharing. Las metodologías colaborativas dan más resultados y beneficios. SIEMPRE #ElcanoTalks



"Es una nueva era del periodismo donde las filtraciones son el orden del día, cada vez más y más grandes." @cabralens en #ElcanoTalks

TUITS DESTACADOS



Chris O'Neill-Yates

@ooneillyates



Seguir

Interesting report from @F_Reinares & @carolagc13 at @rielcano about Spaniards who join #IS (en español) #EI #España realinstitutoelcano.org/wps/portal/web ...



Club de Exportadores

@ClubExportadores



Seguir

España está en condiciones de mejorar su relación comercial con China: ow.ly/VtJl303Wa2f vía @rielcano



Escola Cultura Pau

@escolapau



Seguir

La igualdad de género en las políticas de paz y seguridad. Análisis de @mariavillellas para @rielcano



Federico Steinberg

@fsteinberg



Seguir

This is our contribution to the debate on the future of Europe ahead of the Bratislava summit @rielcano realinstitutoelcano.org/wps/portal/web ...



Charles Powell

@CharlesTPowell



Seguir

Welcome! We are very fortunate to have @LuisSimn and @ECLledo on the @rielcano team!



AmChamSpain

@AmChamSpain



Seguir

Thanks to @lazarotouza & @g_escribano from @rielcano for an excellent close to an interesting seminar @casamerica #USEUenergy



EuroEFE

@euroefe



Seguir

Los países europeos "boxean" en la globalización por debajo de su peso, según Iliana Olivé del @rielcano @UEmadrid



Felipe Sahagún

@sahagunfelipe



Seguir

Buen análisis de @SeaChangelsbell para @rielcano: "#Clinton holds the line on #Trump in the first #debate"



Diana Barrantes

@DianaBarrantes



Seguir

Elecciones #USA 2016: audiencias, tácticas y pol.exterior. @encinacharlie de @rielcano analiza #USPresidentialDebate



WEF en Español

@WEF_ES



Seguir

Mucha y blanda: la presencia global de #España wef.ch/2dk4rUV vía @rielcano #wef



Rafael Estrella

@Estrella_Rafa



Seguir

@javirosolana habla en @rielcano sobre Globalización y Gobernanza Global: del ascenso de las clases medias a G20, China, Rusia, EEUU o la UE



Eli Uribe

@Eli_Urbe



Seguir

"Las posibilidades reales de que el TTIP se firme, al menos a corto plazo, son cada vez menores" @sllaudes blog.rielcano.org/contexto-nada-... @rielcano

**Ignacio Ybáñez Rubio**
@ignacioybanz

"La perspectiva de género como elemento esencial para contribuir a la paz y la seguridad internacional". Buen trabajo de @rielcano

**José Antonio Piñero**
@japiñero

"Llega el momento de la política, del liderazgo y de la pedagogía". @CarlosMalamud tras el NO en #ColombiaDecide #referendum vía @rielcano

**Red Iberoamericana**
@RIBERibero

"España es un observador participante de LAC @EmilioLamo avanza 3 ideas sobre el papel de la región en el mundo #RIBEI2016 @rielcano

**Alexander Görlach**
@goerlach

Why the German new right wing is so dangerous and ugly; an op-ed contribution for the Spanish think-tank @rielcano

**Miguel Otero**
@mrotero

Hoy tenemos @rielcano un diálogo franco-alemán-español sobre los nuevos movimientos políticos. Fernando Vallespin explica el caso español

**Adriana Maldonado**
@AMaldonado

Hacia una industria nacional de ciberseguridad. Interesante artículo vía @rielcano

**Cátedra Jorge Juan**
@Cat_JorgeJuan

"El centro de gravedad del mundo se ha trasladado de Europa a Asia por demografía, economía y producción" Emilio Lamo de Espinosa @rielcano

**Ángel Expósito**
@ExpósitoCOPE

"En México hay zonas controladas por el narcotráfico, pero no es un Estado fallido". @CarlosMalamud, investigador de @rielcano, en La Tarde.

**ICervantes Dublin**
@ICervantesDublin

@CharlesTPowell reflects on how to democratize the European Union project #FestivalIsle #Fronteras #Borders @rielcano

**Ángela Paloma Martín**
@angpalma

Me estreno colaborando en @rielcano. Entrevista a @vcardenasDC, Directora de Estrategia de @emilyslist goo.gl/OFepXr #Mujeres

**Ilana Olivé**
@ilolive

Embajador @france_espagne dio hoy en @rielcano datos de #PresenciaGlobal. Posible resumen en nuestro índice ... lobalpresence.realinstitutoelcano.org/es/country/iep ...

**eOrdenMundial S.XXI**
@eOrdenMundial

Según @g_escribano de @rielcano la geopolítica de la energía está cambiando. Y entenderla es clave. elordenmundial.com/2016/06/energi ...

Con el patrocinio de

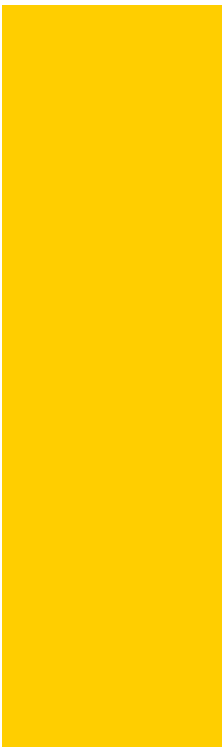


Consejo Asesor Empresarial



Con la colaboración de









REAL INSTITUTO
elcano
ROYAL INSTITUTE

Estudios internacionales y estratégicos
International and strategic studies

Número #16 Septiembre - Octubre 2016

Real Instituto Elcano

www.realinstitutoelcano.org

www.blog.rielcano.org

www.globalpresence.realinstitutoelcano.org

info@rielcano.org

Teléfono: 91 781 67 70

C/ Príncipe de Vergara, 51. 28006 Madrid

