

## UE y Mercosur: negociaciones sin futuro

*Las negociaciones entre la UE y Mercosur, reanudadas con grandes expectativas tras la Cumbre ALCUE de Madrid en mayo de 2010, parecen estar en vía muerta. Los recientes sucesos en Mercosur y la crisis europea hacen sumamente difícil, si no imposible, llegar a un acuerdo.*

**Carlos Malamud**

## The Little Known Story of Spain's Export Success, but How Long will it Last?

*Every crisis has a silver lining. Spain's four-year recession, apart from anaemic growth in 2011, has produced an unprecedented surge in exports, helping to lower the trade deficit and contributing to a turnaround in the current account. But for how long can this be sustained?*

**William Chislett**

## La imagen de España en China

*La actual crisis financiera que vive España está afectando a la percepción que China tiene de España y está dando como resultado un cambio de estrategia en el desarrollo de las relaciones entre los dos países.*

**Emma González**

## La Directiva de Defensa Nacional 1/2012: tiempos de cambio para cambiar a tiempo

*La llegada de las Estrategias de Seguridad Nacional ha devuelto las Directivas de Defensa al marco militar y ministerial que se vieron obligadas a trascender porque carecían de directrices estratégicas y políticas de Estado. Ahora que las Estrategias definen la visión de España en el mundo, sus intereses, riesgos y líneas de actuación, las Directivas como la 1/2012 de julio solo tienen que esforzarse por aplicar a tiempo esas orientaciones.*

**Félix Arteaga**

# Real Instituto Elcano

Editor:

Real Instituto Elcano

Colaboran en este número:

Carlos Malamud  
William Chislett  
Emma González  
Félix Arteaga

Coordinadora:

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



El Real Instituto Elcano es una fundación privada, independiente de la Administración Pública y de las empresas que la financian, que se constituyó bajo la presidencia de honor de SAR el Príncipe de Asturias el 27 de diciembre de 2001.

El Instituto se define como una institución apartidista, aunque no neutral, con vocación prospectiva, que utiliza diversos enfoques disciplinares con el propósito de generar propuesta que, más allá de su interés teórico, puedan resultar de aplicación práctica.

Real Instituto Elcano  
C/ Príncipe de Vergara, 51  
28006 Madrid  
Teléfono: 91 781 67 70  
Fax: 91 426 21 57  
info@rielcano.org  
www.realinstitutoelcano.org/wps/portal

ISSN 1696-3466  
Depósito Legal: M.23.689- 2003

La misión esencial del **Real Instituto Elcano** es generar ideas sobre la realidad internacional y sobre las opciones estratégicas de España en las relaciones internacionales que resulten útiles a los responsables políticos, la empresa privada, el mundo académico, los medios de comunicación y la opinión pública en general.

Los valores y objetivos básicos que inspiran la actuación del Instituto son:

- La paz en las relaciones internacionales.
- La cooperación económica y la solidaridad entre los Estados y los pueblos.
- El respeto a los derechos humanos.
- La promoción y defensa de la democracia y de sus valores.
- La concordia entre los Estados, pueblos y civilizaciones del mundo.

El Real Instituto Elcano tiene como objetivos prioritarios:

- Analizar el escenario internacional con el fin de producir análisis, estudios e informes que arrojen luz sobre la evolución del mismo.
- Difundir esos trabajos con la meta de participar e influir en el debate público global sobre la realidad internacional.
- Servir de foro de encuentro y debate, a fin de fortalecer el diálogo entre agentes públicos y privados.
- Fomentar el crecimiento y desarrollo de la comunidad académica española dedicada a los estudios internacionales y estratégicos.

## Síguenos a través de:

• Boletín/Newsletter electrónico:

[http://www.realinstitutoelcano.org/boletinsubs\\_new.asp](http://www.realinstitutoelcano.org/boletinsubs_new.asp)

• Suscripción por RSS:

 <http://www.realinstitutoelcano.org/wps/portal>

• Twitter:

 [seguir @rielcano](#)

• Facebook:

 [facebook.com/RealinstitutoElcano](https://www.facebook.com/RealinstitutoElcano)

• YouTube:

 <http://www.youtube.com/user/RealInstitutoElcano>

## **UE y Mercosur: negociaciones sin futuro** **4**

*Carlos Malamud*

Uno de los principales resultados de la VI Cumbre América Latina, Caribe, Unión Europea (ALCUE), celebrada en Madrid en mayo de 2010, fue el anuncio de la reanudación de las negociaciones entre la UE y Mercosur (Mercado Común del Sur).

---

## **The Little Known Story of Spain's Export Success, but How Long will it Last?** **9**

*William Chislett*

Export growth, much more than the decline in imports, has reduced the trade deficit and prevented the country's recession from being deeper.

---

## **La imagen de España en China** **12**

*Emma González*

Este ARI se propone exponer, en primer lugar, las consecuencias que la actual crisis económica está teniendo tanto para España como para Europa. En segundo lugar, aborda el cambio de estrategia de China para con España con objeto de fortalecer las relaciones con este socio europeo.

---

## **La Directiva de Defensa Nacional 1/2012: tiempos de cambio para cambiar a tiempo** **17**

*Félix Arteaga*

El escenario estratégico de la Defensa se mueve muy deprisa. Sin que hubiera entrado en vigor la Estrategia Española de Seguridad elaborada durante 2010 (lo haría en julio de 2011) los cambios derivados de la "primavera árabe" agravaron el escenario de riesgos que contenía esa Estrategia.

---

## **ARI, Documentos de Trabajo, Comentarios Elcano, Noticias Elcano, Especiales y Secciones web, Actividades pasadas** **21**

---

# UE y Mercosur: negociaciones sin futuro

*Las negociaciones entre la UE y Mercosur, reanudadas con grandes expectativas tras la Cumbre ALCUE de Madrid en mayo de 2010, parecen estar en vía muerta. Los recientes sucesos en Mercosur y la crisis europea hacen sumamente difícil, si no imposible, llegar a un acuerdo.*

**Carlos Malamud**

---

## Tema

Las negociaciones entre la UE y Mercosur, reanudadas con grandes expectativas tras la Cumbre ALCUE de Madrid en mayo de 2010, parecen estar en vía muerta. Los recientes sucesos en Mercosur y la crisis europea hacen sumamente difícil, si no imposible, llegar a un acuerdo.

## Resumen

Uno de los principales resultados de la VI Cumbre América Latina, Caribe, Unión Europea (ALCUE), celebrada en Madrid en mayo de 2010, fue el anuncio de la reanudación de las negociaciones entre la UE y Mercado Común del Sur (Mercosur). En esa oportunidad se habló de un rápido cierre de los flecos pendientes y de la posibilidad de firmar un Tratado en muy breve tiempo. Desde entonces fueron pasando los meses y las rondas negociadoras, unos tras otros, sin que se arribara a ningún resultado concreto. Para colmo, tras el juicio político a Fernando Lugo, que provocó su salida obligada de la presidencia de Paraguay, se produjeron dos acontecimientos que sin duda impactarán muy negativamente sobre el futuro de las negociaciones birregionales. De un lado, la suspensión temporal de Paraguay como miembro de Mercosur, impulsada activamente por las presidentes Dilma Rousseff y Cristina Fernández, y, por el otro, el controvertido y acelerado ingreso de Venezuela en Mercosur. A ello hay que agregar la persistencia de la crisis europea, con el debilitamiento económico de España y, simultáneamente, su menor capacidad de influencia en la agenda de la UE y el peso de las políticas agrarias de corte proteccionista que explican la persistencia de la Política Agraria Común (PAC), pese a sus últimas modificaciones.

La situación existente permite explicar el fuerte sentimiento de pesimismo que en algunos ambientes rodea el futuro de las negociaciones entre ambos bloques regionales, a pesar de la persistencia de ciertas notas de

optimismo. En este sentido, se abre paso entre algunos especialistas y responsables políticos europeos la percepción de la imposibilidad más absoluta de llegar a un acuerdo en la materia. Este ARI se centra en el análisis de las causas y motivaciones que permiten explicar el bloqueo de la negociación y el estudio de las opciones de futuro, tanto las favorables como las desfavorables, presentes en este momento y que podrán explicar el destino que le espera a este Tratado, tan deseado pero hasta ahora no alcanzado.

## Análisis

---

El futuro de las negociaciones actualmente en marcha para la firma de un Tratado de Asociación entre la UE y Mercosur es muy incierto, a tal punto que algunos lo interpretan como de imposible solución. El deseable acuerdo entre los dos grandes esquemas de integración regional se ha mostrado hasta ahora como una meta totalmente inalcanzable. Es más, cada vez que las cosas parecen cambiar por uno u otro motivo las opciones más favorables desaparecen y el final de la negociación se vuelve a postergar en el tiempo una vez más. Desde hace algo menos de dos décadas, cuando comenzaron seriamente las negociaciones birregionales, se han ido produciendo algunos cambios importantes en los dos bloques de integración y también en la escena internacional que han transformado el tablero de juego de la negociación y, simultáneamente, reforzado en ambos bandos las tendencias más opuestas a la firma de un Tratado. Este análisis pretende estudiar las causas que han conducido al actual bloqueo, a la vez que realiza un ejercicio de prospectiva sobre el futuro de las negociaciones y su resultado final.

Una vez restablecida la democracia en Argentina y Brasil, los presidentes de ambos países (Raúl Alfonsín y José Sarney) sentaron las bases de lo que sería Mercosur en 1985. Seis años más tarde, con la firma del Tratado de Asunción (1991), se inició el considerado unánimemente proceso más dinámico de integración subregional en América Latina. Argentina, Brasil, Paraguay y Uruguay fueron los países inicialmente convocados a unirse al grupo y finalmente adheridos al mismo. Chile fue invitado a integrarse como miembro activo y de pleno derecho, pero dadas sus peculiaridades económicas, con un país más abierto al comercio exterior que todos los demás y, por tanto, unos aranceles menores, prefirió vincularse únicamente como observador.

El despegue de Mercosur, tanto institucional como comercial y económicamente hablando, fue rápido y fulgurante. Mercosur fue visto como una gran oportunidad dentro y fuera de América Latina. La consolidación democrática de sus países, la mejora en las relaciones bilaterales y el aumento del comercio intrarregional atrajeron rápidamente la atención regional e internacional. En la UE muchos pusieron como ejemplo para toda América Latina los avances de Mercosur. Entonces a la UE le interesaba “exportar” las bondades de la integración regional, siguiendo su propio ejemplo. Así fue como Mercosur se convirtió en un modelo de gran utilidad para el cumplimiento de los objetivos latinoamericanos de Bruselas. A esto hay que añadir que los países de la UE eran los mayores receptores

---

<sup>1</sup> [http://eeas.europa.eu/delegations/argentina/press\\_corner/all\\_news/news/2011/20110204\\_01\\_es.htm](http://eeas.europa.eu/delegations/argentina/press_corner/all_news/news/2011/20110204_01_es.htm).

de las exportaciones de Mercosur y que casi la cuarta parte de la inversión extranjera directa (IED) recibida en América Latina provenía de Europa. Sobre estas bases, interpretadas como muy sólidas en su momento, comenzaron a desarrollarse las negociaciones entre la UE y Mercosur, presentadas por todas las partes implicadas como muy promisorias y de gran futuro.

De ahí que se planteara la posibilidad de unas breves negociaciones que permitieran cerrar rápidamente un acuerdo entre las dos regiones. Pese a las grandes expectativas existentes, el diálogo birregional no comenzó hasta que Mercosur no tuvo personalidad jurídica internacional. A fines de 1995 se firmó un Acuerdo Marco Interregional (AMI), que debía dar lugar a un sólido y duradero Tratado de Asociación entre la UE y Mercosur. El tratado de Asociación giraría en torno a tres amplios y ambiciosos ejes o pilares: libre comercio, cooperación y diálogo político. Entre los objetivos europeos para el Tratado, especialmente en lo que a la parte comercial se refiere, éste debía: ampliar la cobertura de productos y servicios a liberalizar; considerar las cuestiones vinculadas con productos y sectores sensibles de ambas partes; abarcar no sólo las mercancías, sino también aspectos como servicios, inversiones, contratación pública, comercio y desarrollo sostenible; garantizar una protección adecuada de los derechos de propiedad intelectual e industrial y de las denominaciones de origen; instaurar unas políticas de competencia eficaces y un acuerdo especial sobre normas sanitarias y fitosanitarias; y establecer un mecanismo eficaz y vinculante de solución de litigios para resolver las desavenencias comerciales entre la UE y Mercosur.<sup>1</sup>

Se esperaba cerrar pronto unas negociaciones iniciadas formalmente en 2000, con una larga historia de contactos previos a sus espaldas. Pero, más allá de las expectativas, enseguida emergieron las dificultades entre las partes, todavía hoy presentes, que han impedido formalizar un acuerdo birregional satisfactorio para todos. Las negociaciones se suspendieron en 2004 sin acuerdo alguno, cuando, según casi todas las previsiones oficiales, deberían haberse cerrado. Desde entonces las conversaciones están paralizadas a la espera, teóricamente, de que concluya la Ronda de Doha. Las negociaciones, bien formal, bien informalmente, llevan más de 17 años y si bien en sus orígenes se presentaron como ejemplares, hoy es difícil encontrarles alguna perspectiva de futuro. Durante mucho tiempo el diálogo se suspendió ante la posibilidad de un rápido fin de la Ronda de Doha, en la Organización Mundial del Comercio (OMC), pero el fracaso de la iniciativa global impulsó la idea de retomar el acuerdo birregional, visto por algunos como necesario. De ahí el empeño puesto por la presidencia rotatoria española, con la complicidad de las autoridades comunitarias, de destrabar el tema. Así fue como en la VI Cumbre ALCUE se anunció la reanudación del diálogo entre las partes, con la idea de alcanzar un acuerdo antes de fines de 2010. Sin embargo, pese a haberse celebrado varias rondas negociadoras entre 2010 y 2012, la firma del Tratado se sigue percibiendo como un objetivo inalcanzable.

Resulta muy complicado explicar las razones del bloqueo negociador, ya que si bien todos los actores implicados manifiestan inicialmente la voluntad de cerrar rápidamente un acuerdo, cuando éstos entran en los detalles se hace más difícil, por no decir imposible, que alcancen resultados concretos. Pese a todo, sería de agradecer un cierre exitoso de esta negociación, algo hasta ahora imposible. Todo indica que pese a la buena voluntad de las partes, las dificultades existentes impedirán alcanzarlo. Mientras los países del Mercosur concentran sus esfuerzos en denunciar la PAC (Política Agraria Común) y el cierre de los mercados europeos para sus productos agrícolas, los de la UE se quejan de proteccionismo en los mercados de servicios y manufacturas en Mercosur. Tampoco ayuda la omnipresencia de China como uno de los principales actores extrarregionales en América Latina, la forzada ampliación del Mercosur, pese al bloqueo existente entre los socios, la especial coyuntura argentina (incluida la expropiación de YPF), la destitución del presidente Fernando Lugo en Paraguay ni la crisis de la UE.

En la UE, las mayores trabas las ponen los principales defensores de la PAC, comenzando por Francia, pero siguiendo por otros como Irlanda, Austria e Italia. España está en una situación particular, ya que mientras su diplomacia defiende el cierre del Tratado con Mercosur, los sectores agrarios españoles apuntan en sentido contrario. Hoy, frente a la crisis y la recesión que atacan

El futuro de las negociaciones actualmente en marcha para la firma de un Tratado de Asociación entre la UE y Mercosur es muy incierto.

a Europa en general, y España en particular, la firma de un Tratado de Asociación con Mercosur sería un buen estímulo para las exportaciones europeas, que buscan en Brasil y México, los dos mayores países emergentes de la región, mercados potentes para sus productos. En este sentido destaca la renovada apuesta del Reino Unido, Alemania, Portugal y otros países comunitarios por relanzar sus exportaciones y reforzar su presencia en América Latina, un continente que habían abandonado años atrás. Prueba de ese interés es la gira oficial del presidente de Irlanda, Michael Higgins, por Argentina, Brasil y Chile a comienzos de octubre.

### *Los motivos actuales del bloqueo negociador y sus consecuencias*

Una de las metas alcanzadas durante la VI Cumbre ALCUE fue la reanudación de las negociaciones entre la UE y Mercosur para la firma de un Tratado de Asociación. El diálogo debía recomenzar en un plazo de dos meses y se esperaban resultados antes de finales de año o, a más tardar, durante 2011. El papel de España en el relanzamiento de las negociaciones fue capital, ya que sin la determinación y el empuje de su gobierno, que entonces ejercía la presidencia rotatoria de la UE y tenía la responsabilidad de organizar la Cumbre, hubiera sido muy difícil incluir este tema en la agenda. Al apostar por esta medida el gobierno español tuvo que elegir entre potenciar su presencia en América Latina y fortalecer sus lazos con la región o seguir respaldando algunas políticas sectoriales, como la política agrícola nacional, muy vinculada a los lineamientos generales de la PAC. En un Consejo de ministros de Agricultura de la UE, anterior a la Cumbre de Madrid, Francia y otros partidarios y beneficiarios de la PAC mostraron sus profundas reservas frente al relanzamiento del diálogo y la consiguiente apertura a los productos agrícolas y ganaderos de Mercosur.

Las expectativas de cerrar un acuerdo durante 2010 eran elevadas, como apuntaban algunos diplomáticos, políticos y académicos. Pese a ello, algunos teníamos ciertas prevenciones de que esto ocurriera, y no nos equivocamos. En un ARI escrito en esas fechas para evaluar los resultados de la VI Cumbre, calificaba de “desmedida” dicha posibilidad. Mientras, Celestino del Arenal y José Antonio Sanahuja, expresando un estado de opinión muy extendido, pese a ser prudentes y no excesivamente optimistas sobre el futuro, destacaban las “perspectivas esperanzadoras” para cerrar la negociación, “incluso antes de final de año”. Así, el acuerdo de Madrid mostraba como habían cambiado las circunstancias, que la UE y Mercosur habían modificado sus posiciones y que existía “una clara voluntad política, por parte latinoamericana, casos de Argentina y Brasil, y europea, caso de la Comisión y de algunos países como España”, para cerrar un vacío notable en la relación birregional.<sup>2</sup> Para estos autores, los siguientes factores jugaban a favor de un rápido acuerdo: (1) la creciente presencia comercial e inversora de China en Mercosur, contraria a los intereses de ciertos sectores productivos, como el automotriz, donde convergían algunas posturas europeas y sudamericanas; (2) entonces, antes de las elecciones presidenciales brasileñas, existía un interés europeo de adelantarse a posibles acuerdos bilaterales de EEUU; (3) el cierre de las negociaciones antes del ingreso de Venezuela en Mercosur evitaría los problemas vinculados a una participación directa de Caracas en las

mismas; (4) Brasil necesitaba exhibir algún éxito comercial, al no haber cumplido una de las mayores aspiraciones de la administración Lula –la firma de un acuerdo equilibrado en la OMC–; y (5) el aumento de los flujos comerciales tras un Tratado de Asociación facilitaría la salida de la crisis económica global.

Cuando se reanudaron las negociaciones ya eran visibles las fuerzas contrarias a un acuerdo. Éstas estaban presentes a ambos lados, como es perceptible desde la creación de Mercosur, y son las que han trabado, y siguen trabando, avances concretos en el frente negociador. Por eso no se pueden cargar las culpas en un solo lado, ya que los fracasos de las diversas rondas negociadoras son responsabilidad de ambas partes. Entre los mayores problemas existentes están, por un lado, el libre acceso de la producción agrícola y ganadera de Mercosur a los mercados europeos, debido a la vigencia de la PAC y al proteccionismo de la UE, y, por el otro, el acceso a los mercados del Mercosur de servicios, propiedad intelectual y productos industriales europeos debido al proteccionismo del bloque suramericano. En ambos bloques los sectores más proteccionistas parece que han ganado de momento la batalla a los más aperturistas.

Si bien los factores positivos enumerados más arriba tenían su impacto, los obstáculos se impusieron y no se pudo avanzar en los aspectos comerciales, ya que en el frente de concertación política y cooperación era más fácil llegar a un acuerdo. Entre julio de 2010 y marzo de 2012 tuvieron lugar ocho rondas negociadoras sin resultados concretos. La novena ronda debía realizarse en Brasil a partir de julio de 2012, coincidiendo con la presidencia pro t mpore de Mercosur en manos de Brasil. Es posible, aunque sin grandes garantías, que la reunión se termine celebrando a lo largo de octubre, pero la responsabilidad de la convocatoria recae principalmente en las autoridades brasileñas. Se trata de una prueba más de las crecientes y poderosas dificultades a las que se enfrenta la negociación, y también de su actual parálisis.

Una vez celebrada en Bruselas la octava ronda negociadora se redactó un comunicado conjunto que evidenció el marco genérico y vago en el que discurrían las negociaciones. Respecto al pilar comercial, se señalaba que los grupos de trabajo “continuarán su labor, clarificando posiciones y presentando nuevas propuestas”.<sup>3</sup> Y poco más. Una magra cosecha para tan largo proceso. Hay que tener presente que entre 2000 y 2004 hubo 13 encuentros del Comité Birregional, sin arribarse a ningún resultado concreto. La última ronda negociadora de aquella etapa se realizó en Bruselas en mayo de 2004. Entonces se pensaba cerrar el acuerdo en octubre de ese año tras dos reuniones adicionales, pero se cumplió el plazo prefijado y no ocurrió nada. En marzo de 2012 se celebró la 24 reunión del Comité Birregional. Más allá de la voluntad de las partes (que en algunos casos es de fuerte antagonismo) de alcanzar un acuerdo, entre 2000 y 2012 muchas cosas han cambiado no sólo en la relación birregional, sino también dentro de la UE y de Mercosur.

Por todo esto hay que buscar las causas del fracaso en ambas partes y en el fuerte proteccionismo de todos. Si bien las dos partes, la UE y Mercosur, tienen sus motivos, una comparación de la relación de la UE con el mundo y con el resto de América Latina y la relación de Mercosur con el mundo y la región permite entender algo más el desarrollo del proceso. La UE ha firmado numerosos Tratados de Asociación y Acuerdos Multipartes, incluyendo Tratados de

<sup>2</sup> Celestino del Arenal y José Antonio Sanahuja (2010), “La Cumbre ALC UE de Madrid: un nuevo impulso a las relaciones birregionales”, Fundación Carolina, <http://www.fundacioncarolina.es/es-ES/nombrespropios/Documents/NPArenalySanahuja1005.pdf>.

<sup>3</sup> Statement of the EU and MERCOSUR after the 8th round of negotiations on the future Association Agreement between both regions, [http://www.sice.oas.org/TPD/MER\\_EU/negotiations/Statement\\_8\\_round\\_e.pdf](http://www.sice.oas.org/TPD/MER_EU/negotiations/Statement_8_round_e.pdf).

Libre Comercio. Con América Latina se han firmado Tratados con México, Chile y América Central más Panamá y Acuerdos Multipartes con Colombia y Perú. Por su parte, los resultados de Mercosur son más limitados, ya que sólo ha firmado tres TLC (el primero con Israel en 2007 y, más recientemente, con Egipto en 2010 y Palestina en 2011). A esto hay que agregar los Acuerdos de Complementación Económica con la Comunidad Andina, Chile y México. Pero las normas de Mercosur impiden a los Estados miembros negociar con terceros países de forma independiente, como ocurrió con Uruguay en 2004 cuando negociaba un acuerdo preferencial de inversiones con EEUU.

En junio de 2012, durante la gira del primer ministro chino Wen Jiabao por Mercosur se planteó la posibilidad de negociar un TLC entre las partes, aunque sin resultados concretos. En América Latina sólo Chile y Perú tienen TLC con China, mientras Colombia está en proceso de negociación. Más allá de las dificultades para que Mercosur alcance un acuerdo de este tipo, la duda es si avances en esta negociación podrán repercutir favorable o negativamente en las negociaciones de Mercosur con la UE. En otros casos, el que algunos países latinoamericanos hubieran firmado TLC con EEUU aceleró las negociaciones con la UE, bien porque se quería imitar a EEUU, bien porque se quería neutralizar una probable acción de EEUU contra los intereses europeos. Por el contrario, en el caso de China no se observa que una eventual firma de un TLC pudiera provocar reacciones similares.

En los tiempos que corren, la relación birregional ha dejado de ser prioritaria para ambas partes. La presencia de China como un gran actor extrarregional en América Latina, especialmente en Mercosur, modificó la dinámica del comercio entre la UE y Mercosur. A comienzos del siglo XXI la UE era el principal mercado, o uno de los más importantes, para los productos del Mercosur. Esta situación ha cambiado a lo largo de la década, ya que ciertos productos sudamericanos, especialmente bienes primarios que no manufacturas, comienzan a tener mejor acogida en China que en Europa. Las exportaciones de soja de los cuatro países de Mercosur, pese a los evidentes riesgos de reprimarización de sus economías, son uno de los pilares que ha sostenido el crecimiento de los últimos años, especialmente en Argentina, Paraguay y Uruguay, así como en Brasil, aunque en menor medida que en los casos anteriores dada la mayor diversificación de su comercio exterior.

En la UE, entre las causas que bloquean el acuerdo con Mercosur están las siguientes:

**1** La ampliación, que supuso pasar de una Unión a 15, en 1995, cuando comenzaron las negociaciones birregionales, a una a 25 en 2004 y a 27 en 2007. Este proceso hizo más complejos los mecanismos de toma de decisiones, rebajó el interés de la UE en América Latina e inició un proceso constituyente y organizativo aún no terminado y de consecuencias difíciles de valorar.  
**2** La persistencia de la PAC, pese a su reforma de 2003 y a las perspectivas presupuestarias para 2014-2020.

**3** La crisis económica y de deuda de la eurozona y el futuro del euro.

En Mercosur también encontramos una serie de factores, entre los que destacan:

**1** El bloqueo de Mercosur y las disputas entre países grandes (Argentina y Brasil) y pequeños (Paraguay y Uruguay). El conflicto de las papeleras entre Argentina y Uruguay agravó la situación al interior de Mercosur, mostró la inexistencia de un sistema adecuado de resolución pacífica de controversias y dejó al descubierto las limitaciones del liderazgo brasileño

**2** El creciente proteccionismo argentino, que ha repercutido negativamente sobre los socios de Mercosur, como prueban los numerosos contenciosos económicos entre Brasil y Argentina. Las trabas a las importaciones del gobierno de la presidente Fernández ha intensificado este proceso.

**3** El ingreso de Venezuela al Mercosur, finalmente resuelto de un modo poco ortodoxo y con numerosos flecos legales, no sólo generó resistencias internas sino que también provocó un desplazamiento en la agenda de la integración, que primó la concertación política (con el refuerzo de Unasur y la CELAC) en detrimento del libre comercio.

**4** Tras la destitución del presidente Lugo y la suspensión temporal de Paraguay de Mercosur se abre un período de gran incertidumbre sobre el futuro del bloque y su número de socios, complicando aún más las cosas.

La firma de un Tratado de Asociación con Mercosur sería un buen estímulo para las exportaciones europeas.

Tras la incorporación de Venezuela al Mercosur, lo que parecía una tarea complicada –la firma de un acuerdo birregional entre la UE y Mercosur– se ha convertido en una misión mucho más difícil y de futuro incierto.

## Conclusión

---

Tras la incorporación de Venezuela al Mercosur, lo que parecía una tarea complicada –la firma de un acuerdo birregional entre la UE y Mercosur– se ha convertido en una misión mucho más difícil y de futuro incierto. Si bien en algunas instancias comunitarias se piensa que la presencia venezolana ofrece más ventajas que desventajas por el tamaño y la importancia de su mercado interior, o que las autoridades bolivarianas no participarán directamente en las negociaciones, se trata de dos extremos que habría que matizar. En primer lugar, los esfuerzos venezolanos por adecuar su legislación interna, especialmente en materia comercial, al acervo del Mercosur, han sido bastante tímidos. Es difícil imaginar cómo se producirá el desmantelamiento de toda la arquitectura proteccionista venezolana, que responde a un fuerte sesgo ideológico y político. Segundo, la influencia de Hugo Chávez, especialmente si el 7 de octubre revalida sus aspiraciones presidenciales, es considerable en algunas capitales de Mercosur, comenzando por Buenos Aires. Una eventual alianza, aunque sea con fines coyunturales, entre Chávez y Cristina Fernández tornará más vulnerable la postura de Brasil.

A esto se suma la situación de incertidumbre y de vacío legal provocada por la suspensión de Paraguay del bloque subregional sudamericano que dificulta aún más avances concretos en las negociaciones entre las partes. En este punto hay que señalar que la suspensión tiene una pronta fecha de caducidad, que coincide con la asunción del próximo presidente paraguayo que debe salir de la probable convocatoria electoral del 21 de abril de 2013. Con todo, la vuelta de Paraguay a Mercosur puede ser el inicio de largos pleitos relacionados con el ingreso de Venezuela y con los actos legales validados durante la ausencia del gobierno paraguayo de las instancias de decisión del grupo.

La presencia de Venezuela, que seguramente contará con el respaldo pleno de Argentina, introducirá una gran cantidad de elementos disruptores en las negociaciones, comenzando por el rechazo frontal del gobierno bolivariano al libre comercio. Desde la perspectiva europea lo más inteligente sería dar por fracasadas las negociaciones, aunque sin ser el causante de la ruptura, al tiempo de intentar potenciar la asociación estratégica que tiene firmada con Brasil. Desde la perspectiva brasileña ésta también sería la solución óptima, pero el problema pasa por saber qué importancia da Brasil a su relación con la UE y cuánto está dispuesto a sacrificar en las relaciones con sus socios. Esto elimina, de momento, cualquier posibilidad de alcanzar un acuerdo comercial bilateral entre Brasil y la UE. Sin embargo, las autoridades brasileñas son conscientes de que en 2014 tanto Brasil como Argentina serán excluidos del Sistema de Preferencias Generalizadas (SPG) y que para minimizar su impacto sería conveniente cerrar un Tratado con la UE. De momento continúa la incertidumbre, pero las perspectivas no son nada buenas, sino todo lo contrario.

**Carlos Malamud**

*Investigador principal de América Latina*

*Real Instituto Elcano*



## Theme

Every crisis has a silver lining. Spain's four-year recession, apart from anaemic growth in 2011, has produced an unprecedented surge in exports, helping to lower the trade deficit and contributing to a turnaround in the current account. But for how long can this be sustained?

## Summary

Export growth, much more than the decline in imports, has reduced the trade deficit and prevented the country's recession from being deeper. Whereas in the past, when the peseta existed, Spain could boost its competitiveness by devaluing the currency, as a euro member it can only do so through productivity gains and improving the price/quality relationship. Exporters have so far been remarkably successful. The challenge is to maintain the momentum when the economy starts to grow again.

## Analysis

Spain is not a major exporting country and yet between 2009 and 2011 exports of goods rose by €54.6 billion to €214.5 billion, an improvement equivalent to 5.1% of GDP and a faster pace of growth than Germany, France and Italy, albeit from a smaller volume. Given the weakness of most markets in the EU, Spain's principal export destiny, the export performance is remarkable and shows what companies can do in order to survive when the chips are down.

The number of companies that exported last year was a record 122,987, 14% more than in 2009. While the US, the UK, Germany, France and Italy have lost global market share to varying degrees over the last decade, mainly to China and other emerging countries, Spain's share of world merchandise exports has remained virtually unchanged at around 1.7% (see Figure 1), according to the World Trade Organisation (WTO). Spain, in 2010, only lost 0.4 pp of its global share since its peak of 2.0% in 2004 compared with Germany's 0.7 pp since 2004, France's 1.6 pp and Italy's 1.1 pp. The 2011 WTO figures to be released later this year are expected to show Spain still holding steady.

Merchandise exports grew 15.4% in 2011 compared with 11.4% in Germany and Italy and 7.5% in France, and increased 3.4% in the first half of 2012 to €110 billion compared to the same period of 2011. This showed that the

# The Little Known Story of Spain's Export Success, but How Long will it Last?

*Every crisis has a silver lining. Spain's four-year recession, apart from anaemic growth in 2011, has produced an unprecedented surge in exports, helping to lower the trade deficit and contributing to a turnaround in the current account. But for how long can this be sustained?*

**William Chislett**

performance is consolidating for the third year running.

But for the positive contribution of external demand (negative for domestic demand), Spain's recession, which is officially forecast to last until 2014, would have been deeper. Spain's structural problem is that external demand is only ever positive when the economy is in the doldrums, as Figure 2 shows. Between 1988 and 2012, the contribution of external demand to GDP growth was positive in only seven years. Its largest contribution was in 1993, when Spain suffered its last recession, mild and short-lived compared to the current one.

The comparison with 1993, however, is tenuous because until Spain joined the euro in 2002 it could resort to the policy option of devaluing its currency, the peseta, in order to restore or boost export competitiveness. The peseta was devalued seven times between 1959 and 1993 (three of them in the 1990s). This option disappeared with entry into the euro and since then competitiveness can only be enhanced through internal devaluation, essentially by lowering wage costs and profit margins, increasing productivity and improving the price/quality relationship.

While the Spanish economy as a whole lost competitiveness during its more than a decade long economic boom, this affected the export sector less as it always has to be more

Figure 1. Global Market Share of Merchandise Exports (%)

Country	2000	2009	2010
China	3.91	10.17	10.40
France	5.07	3.92	3.40
Germany	8.60	9.07	8.30
Italy	3.71	3.27	2.90
<b>Spain</b>	<b>1.70</b>	<b>1.76</b>	<b>1.60</b>
UK	4.34	2.85	2.70
US	12.10	8.55	8.40

Source: World Trade Organisation.

efficient than the purely domestic sector in order to compete. The current account deficit reached 10% of GDP in 2008 at the end of the boom, the largest in the euro zone and much bigger proportionately than the US deficit at its peak. This year the deficit is forecast at less than 2% of GDP.

The economy's external competitiveness continued to improve in the first half of 2012. The Competitive Trend Index (CTI), calculated on the basis of consumer price inflation as well as on the unit value of exports, registered gains.

As a result of the export growth, to a greater extent than the fall in imports (-1.4%), the trade deficit for the first half was 22.5% lower year-on-year at €18.6 billion. A substantial part of the trade deficit is due to energy imports (from non-EU countries). Exports covered 85.5% of imports in the first half, up from 81.5% in the same period of 2011 and 67% in 2008 before the country went into recession.

The export performance is best judged by looking at trade with the EU, which took 64% of exports and supplied 50.6% of imports. Spain achieved a rare surplus of €5.5 billion with the EU, compared with deficits of €10.8 billion with Asia, €6.7 billion with Africa and €3.4 billion with the Middle East.

Traditionally an exporter of vegetables, fruit and wine, Spain since joining the EU in 1986 exports an increasingly diversified range of products (see Figure 3), from oddities such as doughnuts to cars, information and air traffic control systems ( Indra) and space navigation equipment (GMV). Sectors with a high technological component, however, are under-represented in the structure of exports. The automotive industry has generally been the number one exporter over the years (around 20% of the total), but with markets in virtually all European countries depressed exports of cars are substantially lower. All other sectors, however, boosted their exports in the first half, notably food (+9.5% year-on-year).

There has also been some success in increasing sales to non-EU countries, which is particularly important given the depth and duration of the EU's crisis (see Figure 4). Exports

to these countries (35.8% of the total) were 10.5% higher in the first half and those to relatively new markets such as China rose 10.5% and 27% to Africa (+21% to Morocco).

Despite its recent success Spain is still not a strong exporter, as Figure 5 shows. Per capita exports in 2010 (latest comparative figures) were US\$5,339 compared with Germany's US\$15,474. Based on exports of US\$298.2 billion and a population of 47.2 million, per capita exports in 2011 were US\$6,317, almost US\$1,000 more than in 2010 and only a little over US\$1,000 less than Italy's level in 2010.

## Conclusión

The challenge for Spain is to achieve a better balance between the different components of its economy in which exports play a greater and strategic role, like Germany. It is no accident that Germany has recovered more quickly than the other large euro zone countries as its economy is much more export-oriented and internationalised than Spain's in good times and not just in bad ones.

This must greater internationalisation goes some way towards explaining why Germany's jobless rate is less than 7% as against Spain's 25%. Germany's rate, although cushioned by subsidies to companies to keep workers in employment while reducing their hours (a scheme known as *Kurzarbeit*), is the lowest since records for a reunified Germany began in 1991, while Spain's is the highest in 15 years.

The comparison is even more stark in absolute terms: Germany, with a population of 82 million and 30% of the euro zone's GDP, has fewer than 3 million people out of work while Spain (population 47.2 million and 11% of the GDP) has more than 5.5 million (based on the quarterly household survey).

Spain's future economic wellbeing depends to some extent on maintaining the momentum of exports when the economy starts to grow again as of 2014. Achieving this would be an excellent indicator of a healthier economy.

**Figure 2. Contribution of Domestic and External Demand to GDP Growth (Annual % Change)**

	GDP growth	Domestic demand	External demand
<b>1988</b>	<b>+5.2</b>	<b>+7.1</b>	<b>-1.9</b>
<b>1990</b>	<b>+3.7</b>	<b>+5.0</b>	<b>-1.3</b>
<b>1993</b>	<b>-1.2</b>	<b>-4.5</b>	<b>+3.4</b>
<b>1997</b>	<b>+3.9</b>	<b>+3.4</b>	<b>+0.5</b>
2000	+5.0	+5.4	-0.4
<b>2001</b>	<b>+3.6</b>	<b>+3.9</b>	<b>-0.3</b>
<b>2002</b>	<b>+2.7</b>	<b>+3.3</b>	<b>-0.6</b>
<b>2003</b>	<b>+3.1</b>	<b>+3.9</b>	<b>-0.8</b>
<b>2004</b>	<b>+3.3</b>	<b>+4.9</b>	<b>-1.6</b>
<b>2005</b>	<b>+3.6</b>	<b>+5.3</b>	<b>-1.6</b>
<b>2006</b>	<b>+4.0</b>	<b>+5.5</b>	<b>-1.5</b>
<b>2007</b>	<b>+3.6</b>	<b>+4.4</b>	<b>-0.8</b>
<b>2008</b>	<b>+0.9</b>	<b>-0.6</b>	<b>+1.5</b>
<b>2009</b>	<b>-3.7</b>	<b>-6.7</b>	<b>+2.9</b>
<b>2010</b>	<b>-0.3</b>	<b>-0.6</b>	<b>+0.3</b>
<b>2011</b>	<b>+0.4</b>	<b>-1.9</b>	<b>+2.3</b>
<b>2012 (E)</b>	<b>-1.7</b>	<b>-4.3</b>	<b>+2.6</b>

Note: differences are due to rounding.

Source: National Statistics Office (INE) for 1988-2010 and *Analistas Financieros Internacionales (Afi)* for 2012.

**Figure 3.**  
**Exports by Product Group, 1986 and First Half of 2012 (% of Total)**

	1986	2012
Food	16.2	15.2
Energy products	6.3	6.7
Raw materials	3.2	2.8
Semi-manufactured goods exc. chemicals	17.3	12.0
Chemical products	8.6	14.5
Capital goods	17.3	19.2
Automotive industry	15.4	14.8
Consumer durables	15.8	1.6
Consumer manufactured goods	–	8.1
Other goods	–	5.1

Source: Department of Customs.

**Figure 4.**  
**Exports by Geographic Area (% of Total), First Half of 2012**

	% of total
<b>EU</b>	64.2
Euro zone	50.9
France	17.2
Germany	10.8
Italy	7.4
Rest of EU	13.3
UK	6.1
<b>Rest of Europe</b>	7.6
<b>North America</b>	4.5
US	3.9
<b>Latin America</b>	6.1
<b>Asia</b>	5.6
Japan	0.9
China	1.6
<b>Middle East</b>	2.7
<b>Africa</b>	6.5
Morocco	2.3

Source: Department of Customs.

**Figure 5.**  
**Merchandise Exports per Head (US\$), 2010 and 1993 (1)**

Country	Exports
Singapore	70,373 (26,300)
Hong Kong, China (2)	57,288 (23,300)
Netherlands	33,727 (8,800)
Switzerland	24,424 (9,200)
Sweden	17,590 (5,800)
Germany	15,474 (4,500)
Australia	9,661 (2,500)
Republic of Korea	9,518 (1,900)
France	8,010 (3,600)
Italy	7,458 (2,900)
Malaysia	7,100 (2,500)
UK	6,543 (3,200)
Japan	6,061 (2,900)
<b>Spain</b>	<b>5,339 (1,600)</b>

(1) 1993 figures in brackets.

(2) Includes re-exports.

Source: based on World Bank figures of exports and population for 1993 and 2010.

Spain is not a major exporting country and yet between 2009 and 2011 exports of goods rose by €54.6 billion to €214.5 billion.

But for the positive contribution of external demand, Spain's recession, which is officially forecast to last until 2014, would have been deeper.

**William Chislett**

Journalist, Associate Analyst,  
Real Instituto Elcano

---

# La imagen de España en China

*La actual crisis financiera que vive España está afectando a la percepción que China tiene de España y está dando como resultado un cambio de estrategia en el desarrollo de las relaciones entre los dos países.*

**Carlos Malamud**

---

## Tema

La actual crisis financiera que vive España está afectando a la percepción que China tiene de España y está dando como resultado un cambio de estrategia en el desarrollo de las relaciones entre los dos países.

## Resumen

Este ARI se propone exponer, en primer lugar, las consecuencias que la actual crisis económica está teniendo tanto para España como para Europa. En segundo lugar, aborda el cambio de estrategia de China para con España con objeto de fortalecer las relaciones con este socio europeo. Es importante resaltar que China ha hecho tres propuestas a España a partir de tres posibles escenarios: (1) incremento de las inversiones y el comercio bilateral; (2) desarrollo de las energías renovables; y (3) incrementar los intercambios profesionales y culturales.

## Análisis

En chino la palabra crisis está compuesta por dos caracteres que identifican “peligro” y “oportunidad”. Tal vez por ello, mientras la crisis económica continúa agravándose en España, China asume la situación por la que atraviesa España como una oportunidad para incrementar sus inversiones y mejorar sus relaciones con el país mediterráneo. Como es obvio, el interés que muestran los chinos por las implicaciones de la actual crisis financiera europea, tanto positivas como negativas, ha de entenderse en la medida en que esta situación también tiene y tendrá repercusiones para el gigante asiático.

### 1. China y el declive europeo

Las economías europeas están siendo gravemente afectadas por la actual crisis financiera y la carencia de

crédito. Los gobiernos europeos han intentado placar la crisis, nacionalizando bancos y tomando medidas coordinadas sin precedentes. No obstante, la actuación de la UE y sus evidentes problemas de agilidad en la toma de decisiones han generado no poca desconfianza en los inversores internacionales hacia el actual sistema bancario, y ello ha provocado severas caídas en los índices bursátiles de todo el mundo. Pero estas tensiones en los mercados financieros no han hecho sino poner en evidencia la necesidad de los europeos por encontrar nuevas inversiones y mercados hasta el punto de ver en Oriente, y en particular a China, como su nuevo gran aliado.

A diferencia de la UE, la mayor preocupación para el gobierno chino no es la falta de capital. El hecho de que casi el 50% del PIB chino se destine a la inversión es uno de los principales factores que sostiene las espectaculares tasas de crecimiento del país. China puede permitirse destinar esa descomunal cifra a inversiones por la alta tasa de ahorro de los hogares chinos, el superávit de balanza por cuenta corriente y las altas expectativas de retornos de la inversión. Por tanto, la gran preocupación de China no es la escasez de capital sino el exceso de producción que se está empezando a acumular en las fábricas del país que supone un freno al crecimiento chino, que ha caído, de media, en dos puntos del PIB en los tres últimos años.

Europa ha sido tradicionalmente el mayor mercado exportador de China pero la crisis ha provocado que las exportaciones se hayan estancado. El país asiático calcula que este impacto negativo en las exportaciones chinas continuará durante todo el año 2012 y se extenderá a 2013. Desde finales del año pasado las exportaciones chinas fueron descendiendo gradualmente, con las ventas al extranjero creciendo sólo un 4,9% en abril, comparado con una cifra del 8,9% en marzo. La reducción en las exportaciones a los mercados tradicionales de Europa y Norteamérica ha generado, a su vez, que los exportadores chinos hayan empezado una búsqueda para colocar su producción en mercados emergentes.

No obstante, es difícil que a corto plazo China pueda encontrar otro mercado importador y exportador del tamaño de Europa. Aunque los volúmenes comerciales entre China y las economías emergentes como Rusia, India y América Latina están creciendo progresivamente, sus mercados siguen siendo relativamente pequeños. Asimismo, sería arriesgado para los exportadores chinos no aceptar pedidos del viejo continente por desconfianza en la solvencia de los bancos europeos. También hay que tener en cuenta que China no puede transformarse en una economía de consumo a corto plazo para dar salida a parte de su producción de bienes de consumo, ya que es todavía un país en vías de desarrollo y en proceso de urbanización e industrialización.

El gobierno de la República Popular es consciente de que la acumulación de exceso de producción podrían causar aún mayores daños en el sistema financiero chino si no es capaz de vender sus productos a la hoy debilitada Europa. Para solventar este problema, China planea usar ese exceso de capital en la compra de deuda europea y acceder al control accionario de compañías en el viejo continente. Como

muestra de esta estrategia el país asiático ya ha puesto en marcha un plan para contribuir a aliviar la crisis y ha adquirido el 20% de la deuda española. Además, China ha subrayado en diversas ocasiones que no estará ausente en los esfuerzos internacionales para ayudar a Europa a superar la crisis.

No obstante esto último, hay que tener en cuenta que España, junto a otros socios comunitarios, como Francia e Italia, se ha opuesto a las grandes inversiones extranjeras en sectores estratégicos como el financiero y las telecomunicaciones. Una muestra de esta política restrictiva, a pesar de la necesidad que tienen las autoridades españolas por reducir el déficit, se evidencia en la oposición del Ministerio de Industria español a la oferta del grupo chino State Grid de tomar el control de Enagás y Red Eléctrica Española (REE).

Pero el agravamiento de las actuales circunstancias en España y Europa podría favorecer la relajación de las barreras que se imponen a las inversiones chinas. Asimismo, China no teme que la inversión europea en su territorio se paralice ya que estas transacciones las realizan las grandes multinacionales y no los gobiernos, y Europa necesita abrir sus horizontes para encontrar nuevos mercados.

Dado que China es todavía una economía basada en las exportaciones, no puede permitirse perder un mercado del tamaño del europeo. Las autoridades políticas y económicas chinas son conscientes de que, a corto y medio plazo, es imposible que la República Popular pueda convertirse en una economía de consumo o que encuentre nuevos mercados en las economías de los países emergentes capaces de competir con Europa. Por ello, China ha mostrado su interés en ayudar a los países europeos en su lucha contra la crisis. Dentro de Europa, España reúne condiciones favorables para ser un socio preferente y China ya parece tener un plan para incrementar su alianza estratégica con España.

## 2. Las tres propuestas chinas para España

La búsqueda de nuevos canales de inversión ha propiciado que a finales de mayo de 2012, China enviase a España a Wu Bangguo, titular de la Asamblea Popular Nacional (APN), que se reunió con el presidente del gobierno, Mariano Rajoy. Durante la visita del alto oficial asiático, China y España se comprometieron a extender su cooperación bilateral en materia de comercio y energías renovables. Además, los dos países firmaron acuerdos comerciales por valor de unos 500 millones de euros.

Wu, en una rueda de prensa convocada tras su visita, declaró que las relaciones entre España y China se encontraban en el mejor momento de su historia, añadiendo que España es uno de los mejores aliados del país asiático dentro de la UE. Asimismo, Wu mostró su agradecimiento a España por el apoyo concedido a peticiones primordiales para el país como la petición a la EU para el reconocimiento de China como una completa economía de mercado y la solicitud para levantar la prohibición de venta de armas. El funcionario chino añadió que la visita tenía como objetivo mantener el alto nivel de interacción con el gobierno español y fortalecer la alianza estratégica entre los dos países. Además, insistió en que debido a las actuales circunstancias, China y España necesitan mejorar su cooperación para reducir riesgos y promover el crecimiento. Asimismo, el intermediario chino hizo tres propuestas a España: (1) incrementar las inversiones y el comercio bilateral; (2) aumentar la cooperación en el desarrollo de las energías renovables; y (3) favorecer los intercambios profesionales y culturales.

### 2.1 Incremento de las inversiones y el comercio bilateral:

Wu Bangguo instó a los dos países a incrementar las inversiones y el comercio bilateral y pidió la implementación de nuevas medidas y mecanismos para

China asume la situación por la que atraviesa España como una oportunidad para incrementar sus inversiones.

su consecución. Actualmente, China es el mayor socio comercial de España fuera de la UE. Las exportaciones españolas a China están creciendo a un ritmo del 28% anual, al tiempo que China es nuestro tercer proveedor. Ya en 2011, el comercio bilateral entre los dos países alcanzó los 27.300 millones de dólares, mostrando un incremento del 11,7% en solo un año. Las relaciones comerciales entre China y la UE en agricultura y alimentos han ido creciendo durante los últimos años, hasta consolidar al bloque europeo como su primer socio y el tercer mercado exportador de productos agrícolas para la potencia asiática. España exporta principalmente productos agrícolas a China y Wu subrayó que China está suministrando ayudas a las empresas del país para que importen productos competitivos españoles como el vino y el aceite de oliva.

Uno de los productos estrella españoles, el vino, está intentado abrirse camino en Asia. Según cifras de la feria de vinos y alcohol, Vinexpo, China es el sexto mayor productor de vino del mundo, embotellando una media de 157,6 millones de cajas cada año. Hong Kong se ha convertido en la primera ciudad en número de subastas de vino, por encima de Nueva York y Londres, con un total de ventas de 229 millones de dólares en 2011. Un estudio de la feria anticipa que en el año 2014, si la producción vinícola china continúa a este ritmo, los mercados productores tradicionales –España, Francia e Italia– sufrirán caídas en las ventas.

Lu Wen, presidente de una de los mayores casas de vinos en China, admitió al periódico China Daily que el 90% de las uvas que se usan en la producción de sus vinos son cultivadas en China, pero que la mayoría de sus vinos son copias de vinos franceses y españoles; en concreto, han introducido en su producción nacional las variedades Merlot, Cabernet Sauvignon y Chardonnay. China es el futuro del vino y el incremento del consumo de alcohol también podría convertirse en una oportunidad favorable para España, ya que China es el quinto importador de vino español, a donde llega un 25% de todo lo que España produce. Los vinos españoles, que se pueden encontrar en cualquier supermercado chino, gozan de un elevado prestigio entre los consumidores del país. Además, España tiene unos 10 millones de hectolitros en excedentes de vino al año y el único mercado capaz de aceptar una cantidad semejante es el mercado asiático.

Al igual que ocurre con el vino, el mercado del aceite de oliva en China es probablemente el de mayor potencial para la producción oleícola española a nivel mundial. El tamaño del mercado de aceite en China, en cifras de ventas, alcanza los 84 millones de euros. España es líder mundial en exportación de aceites de oliva, con una producción media en torno a 1.098.000 toneladas al año. En 2011, China se convirtió en el sexto mercado en valor comercial, con España exportando ese año 17.608 toneladas de aceite al país asiático por valor de 62,9 millones de euros. Es por este gran potencial que las empresas españolas de producción de aceite han decidido dar el salto hacia Asia e incrementar la inversión. Por ejemplo, la compañía aceitera Deoleo anunció en junio de 2012 una inversión de 20 millones de euros para la promoción del consumo de sus marcas de aceite en mercados emergentes, en los que el margen de beneficio es mayor que en España. Además, otras compañías

–como Migasa, Aceites Borges y Sovena España– han cerrado acuerdos de suministro de aceite con compañías farmacéuticas chinas por las propiedades saludables de nuestro oro líquido.

Dentro de la UE, España continúa siendo un importante destino para la inversión extranjera directa (IED). España, por su posición geográfica cercana al norte de África y sus vínculos con América Latina, representa un atractivo destino para las inversiones asiáticas. En 2006 el país ibérico fue el tercer mayor receptor de IED china en Europa. Asimismo, el interés que China tiene por España se vio reflejado en la visita del vicepresidente chino Hui Liangyu en enero de 2011 a las islas Canarias para estudiar la posibilidad de establecer bases comerciales. No obstante, las inversiones chinas en España no siguen una tendencia constante y están caracterizadas por ser transacciones cuantiosas y ocasionales. La misma tendencia puede ser aplicada a las inversiones españolas en China.

### *(2.2) Desarrollo de las energías renovables:*

China a través de su mediador urgió a España a una mayor cooperación en el desarrollo de sectores emergentes como la generación de energías renovables. El país asiático está realizando grandes esfuerzos para optimizar el uso de las energías renovables y desea utilizar la experiencia de España en la producción de energías verdes. Según un baremo de la agencia Ernst & Young, China es el país más atractivo para invertir en energías renovables. En marzo de este año, China anunció que reduciría las cargas en las importaciones de ciertos productos energéticos y bienes de consumo para incrementar las adquisiciones. La decisión del gobierno chino de incrementar las compras de importaciones de sus socios comerciales está condicionada por el anuncio en febrero de 2012 del mayor déficit comercial publicado por Pekín en la pasada década.

China también añadió su deseo de introducir productos tecnológicos y equipos de última generación de origen español. En julio de este año, las empresas españolas Gamesa y Red Eléctrica anunciaron que colaborarán con la Unión Eléctrica de China para la puesta en marcha de un parque experimental. El principal atractivo de este serán los molinos de viento que proporcionará Gamesa, que serán de 4,5 megavatios por unidad instalada, tres más de lo que es habitual. En 2011, durante la firma de un acuerdo entre Gamesa y el gobierno chino, el enviado chino, Liu Qi, explicó que cuando el vicepresidente, Li Keqiang, visitó España a principios de ese año quedó gratamente impresionado por el uso que nuestro país hace de las energías renovables y urgió a las empresas chinas y españolas a seguir colaborando para el desarrollo de estas energías.

La estrategia de Gamesa en el país asiático ha sido la de operar turbinas y granjas de energía eólica con la ayuda de joint ventures con las mayores empresas del país. La compañía española ya ha instalado más de 3.000 turbinas en más de 60 localizaciones dentro de China desde el año 2000. En junio de 2011 la producción en China contabilizó como el 20% del total de las ventas de la empresa. Sin embargo, la regulación china presenta una trampa empresarial para las

empresas internacionales que trabajan en el país y Gamesa es un ejemplo.

La referida normativa china obliga a que la mayoría de los componentes que Gamesa monta en sus plantas estén producidos por empresas locales. Pero estas empresas, a su vez, copian las piezas y elementos tecnológicos de alto valor y los venden a los competidores chinos de Gamesa. La trampa radica en que las compañías chinas no tienen escrúpulos en comprar y copiar la última tecnología de Occidente y además reciben subvenciones del gobierno y ayuda para desarrollar esa tecnología. A pesar de que estas prácticas empresariales violan claramente los acuerdos de libre comercio, los ejecutivos de Gamesa no lamentan la incursión en China. En una entrevista al New York Times, su presidente, Jorge Calvet, insistió que la compañía “no se arrepiente de haber formado a más de 500 empresas chinas como consecuencia de jugar de acuerdo con las reglas de Pekín. Simplemente, uno tiene que asumir que es el precio a pagar para poder participar en el mayor mercado existente”.

Uno de los mayores objetivos de China es convertirse en el líder de las energías verdes, como se puede observar en el discurso de Li Junfeng durante la conferencia sobre la Energía Eólica China 2010 en el que lanzó una ambiciosa exhortación a los ejecutivos de las compañías chinas. Li dijo que “uno no puede llamarse ganador si eres el líder en el mercado durante tres o cinco años, solo puedes ser la élite mundial si eres el líder durante 100 o 200 años”. Pero para llevar a cabo este ambicioso sueño, China es consciente de que necesita a los occidentales y su tecnología.

### *(2.3) Incrementar los intercambios profesionales y culturales.*

Otro de los elementos esenciales destacados por el intermediario chino en su visita a España es el referido al reforzamiento de los intercambios entre profesionales y los intercambios culturales. La depreciación del euro respecto al yuan ha generado un mayor flujo de personas entre los dos continentes y ha incrementando el número de turistas chinos. Para las agencias de viaje chinas, la caída de la paridad del euro con respecto al yuan ha servido para aumentar las reservas de viajes a los países del Mediterráneo, una ruta que anteriormente era demasiado cara para los turistas chinos. El hecho de que el euro esté a uno de los niveles más bajos de los últimos años ha propiciado que los viajes a Europa sean los más solicitados por los clientes de los operadores de viaje chinos. Ma Yiliang, investigador del Instituto de Turismo Chino, declaró al China Daily que la baja oferta doméstica en Europa ha causado que la industria hotelera y de servicios en Europa ofrezca mayores y favorables descuentos a los operadores chinos. Ma declaró que “el precio de los paquetes turísticos en Europa cayó cerca de un 7% el primer cuatrimestre del año comparado con el mismo período el año pasado, mientras que el número de turistas creció un 16%”. Durante 2011 el número de salidas de turistas de China a todo el mundo alcanzó los 70,25 millones de personas, un 22,4% más que el año anterior, y el gobierno chino espera que para el 2015 el número de turistas chinos que viajen al extranjero alcance los 88 millones.

Asimismo, el número de estudiantes de español ha crecido significativamente, hasta convertir a nuestra lengua en una de las más populares en las universidades chinas. En la actualidad, existen un total de 39 centros docentes superiores chinos que ya ofrecen la licenciatura de español, atendiendo a cerca de 1.000 graduados cada año, entre estos centros, 12 imparten cursos de postgrado, y la Universidad de Estudios Extranjeros de Beijing será la primera en otorgar un doctorado en español. Además, el Instituto Cervantes y la reciente creada Fundación Samaranch en Pekín, contribuyen a mantener y promover las relaciones culturales, económicas y financieras entre España y China.

El incremento en el número de turistas y de ciudadanos chinos que quieren aprender nuestro idioma refleja el creciente interés que el gigante asiático tiene en nuestro país, no sólo como miembro cultural destacado del occidente europeo, sino también condicionados por la importancia de una lengua que hablan 400 millones de americanos.

China planea usar el exceso de capital en la compra de deuda europea y acceder al control accionario de compañías en el viejo continente.

Europa es el gran mercado de China, y está en su propio interés garantizar la recuperación económica ya que el crecimiento del gigante asiático sigue dependiendo de Occidente.

## Conclusión

---

La crisis financiera en Europa está repercutiendo negativamente en el crecimiento chino. Por ello, el país asiático se ha propuesto ayudar al Viejo Continente mediante la compra de deuda y la firma de acuerdos gubernamentales. Europa es el gran mercado de China, y está en su propio interés garantizar la recuperación económica ya que el crecimiento del gigante asiático sigue dependiendo de Occidente. Dentro de Europa, España se ha convertido en uno de sus principales aliados. La creciente dependencia española en la ayuda china se ha convertido en un importante vínculo entre los dos países y ha favorecido un mayor acercamiento. China ha desarrollado tres propuestas para la colaboración con España, basadas en mayores intercambios y ayuda mutua. El país asiático está atraído por la reputación de nuestros productos agrícolas y desea hacerse con bases corporativas en nuestro país debido a su excelente situación estratégica. Asimismo, la República Popular ambiciona convertirse en la máxima potencia en la producción de energías renovables y para ello necesita la ayuda de las empresas y la tecnología españolas. Finalmente, los cambios en el poder adquisitivo de los chinos y la apreciación del yuan han permitido nuevos flujos de personas. El sector turístico español tiene la oportunidad de atraer una nueva clientela con gran potencial. Por tanto, la actual crisis debe entenderse como la entiende el país asiático, por un lado como un peligro pero también como una oportunidad para mejorar relaciones y abrir nuevas vías de crecimiento.

**Emma González**

*Universidad Internacional de Beijing*



## Tema

La llegada de las Estrategias de Seguridad Nacional ha devuelto las Directivas de Defensa al marco militar y ministerial que se vieron obligadas a trascender porque carecían de directrices estratégicas y políticas de Estado. Ahora que las Estrategias definen la visión de España en el mundo, sus intereses, riesgos y líneas de actuación, las Directivas como la 1/2012 de julio solo tienen que esforzarse por aplicar a tiempo esas orientaciones.

## Resumen

El escenario estratégico de la Defensa se mueve muy deprisa. Sin que hubiera entrado en vigor la Estrategia Española de Seguridad elaborada durante 2010 (lo haría en julio de 2011) los cambios derivados de la “primavera árabe” agravaron el escenario de riesgos que contenía esa Estrategia. En julio de 2012 se ha aprobado una nueva Directiva de Defensa Nacional 1/2012 que responde a esos tiempos de cambio y cuyas directrices tratan de transformar a tiempo la estructura y funciones de la defensa nacional.

Este ARI describe el tiempo de cambio determinado por la llegada de las estrategias y del concepto de seguridad nacional, el acercamiento de riesgos y amenazas y el estancamiento del multilateralismo. También se analizan la Directiva aprobada para evaluar si las directrices que propone hacen frente a los cambios de contexto sistémico, orgánico, presupuestario e industrial que se avecinan.

## Análisis

Las Directivas de Defensa Nacional del Ministerio de Defensa han sido un ejemplo pionero de comunicación pública dentro de la Administración del Estado y de las políticas públicas. Sin embargo, todas ellas han tenido que trascender sus límites ministeriales y militares porque carecían de directrices superiores que integraran la política de defensa en el conjunto de la política general del Gobierno. Esta Directiva 1/2002 hubiera sido otra más si no se hubiera aprobado la Estrategia Española de Seguridad en 2011, un documento escrito en el que se recogen esas directrices. Por lo tanto, su análisis debe tomar en cuenta si se adapta o no a las tendencias de cambio y si las medidas que adopta podrán llegar a tiempo de afrontarlas.

### Tiempos de cambio en el escenario estratégico de la Defensa

#### *Tiempos de cambio (1): las estrategias primero (lo general antes que lo particular)*

Las directivas de defensa nacional, desde la primera pública de 1992, han sido los únicos documentos programáticos en los que un Ministerio, el de Defensa, detallaba por escrito cuáles eran sus objetivos y líneas de actuación

# La Directiva de Defensa Nacional 1/2012: tiempos de cambio para cambiar a tiempo

*La llegada de las Estrategias de Seguridad Nacional ha devuelto las Directivas de Defensa al marco militar y ministerial que se vieron obligadas a trascender porque carecían de directrices estratégicas y políticas de Estado.*

Félix Arteaga

para la legislatura. Para saber a qué se iban a dedicar los otros Ministerios, había que atenerse a lo que los Ministros manifestaran verbalmente en su primera comparecencia ante la Comisión del Congreso correspondiente. Por lo tanto, las directivas han sido pioneras en el ejercicio de diplomacia pública que ahora se reclama a las políticas gubernamentales. Sin embargo, todas ellas han carecido de una guía anterior en la que el Presidente del Gobierno explicara cuáles iban a ser sus objetivos de gobierno. Los discursos de investidura, escrito sea con todos los respetos, no son más que declaraciones orales que carecen de un soporte documental en el que los Presidentes justifiquen con argumentos cuál es su visión del mundo, la posición que España debe ocupar en él y las prioridades y estrategias de la política general.

Esa contextualización previa es imprescindible para políticas, como la de defensa, que son interdependientes con otras públicas y, sin ella, cada Ministerio y política se elabora de forma compartimentada y, a veces autista, respecto al interés general. Por ello era necesario elaborar, al menos, una estrategia que integrara las políticas implicadas en la seguridad y la defensa. Finalmente, y tal y como se había recomendado desde el Real Instituto Elcano<sup>1</sup> se aprobó en 2011 la Estrategia Española de Seguridad (EES) que puso punto y, casi, final a la falta de liderazgo estratégico. Casi final porque todavía faltan por concretar el sistema y la norma que permitirán su aplicación de forma sistematizada, pero su aprobación ha representado un gran avance hacia un nuevo tipo de gestión pública integral y transparente, en materia de seguridad y defensa.

Las Directivas de 2008 y de 2012 se han elaborado siendo conscientes del tiempo de cambio en el que estaban, subordinadas a la aplicación de estrategias de orden superior. Anteriormente, y en ausencia de ellas, las

<sup>1</sup> Félix Arteaga, "Hoja de ruta para una Estrategia de Seguridad Nacional española", ARI 102/2008, [http://www.realinstitutoelcano.org/wps/portal/rielcano/contenido?WCM\\_GLOBAL\\_CONTEXT=/elcano/elcano\\_es/zonas\\_es/defensa+y+seguridad/ari112-2008](http://www.realinstitutoelcano.org/wps/portal/rielcano/contenido?WCM_GLOBAL_CONTEXT=/elcano/elcano_es/zonas_es/defensa+y+seguridad/ari112-2008) y Charlie Edwards, "España en el siglo XX: argumentos a favor de una estrategia de seguridad nacional", ARI 191/2008, 22 de septiembre de 2008, [http://www.realinstitutoelcano.org/wps/portal/rielcano/contenido?WCM\\_GLOBAL\\_CONTEXT=/elcano/elcano\\_es/zonas\\_es/defensa+y+seguridad/ari91-2008](http://www.realinstitutoelcano.org/wps/portal/rielcano/contenido?WCM_GLOBAL_CONTEXT=/elcano/elcano_es/zonas_es/defensa+y+seguridad/ari91-2008).

directivas se veían obligadas a elaborar por defecto su visión parcial del escenario estratégico en el que se enmarcaban. La valoración estratégica ha sido sucinta en todas las directivas desde la primera que se hizo pública en 1992, salvo las de 2004 y 2008 que se prodigaron en abstracciones más propias de una estrategia por defecto. La aprobación de la EES en 2011 ha permitido a la Directiva 1/2012 reducir su extensión y ceñirse a su ámbito natural porque aquella ya definía el contexto, principios e intereses generales de la acción exterior. Las directivas de 2008 y 2012, han tenido en cuenta la llegada de las estrategias de seguridad nacional y ambas se han formulado con carácter provisional, supeditando sus directrices y contenidos a la elaboración de esas estrategias: la EES lo haría a lo largo de 2010 y, su actualización parece que se va a elaborar durante 2012.

### *Tiempos de cambio (2): para amenazas, las próximas (la defensa de uno es lo primero)*

En el escenario estratégico también han llegado tiempos de cambio cuyas consecuencias últimas todavía no conocemos. Cuando se elaboró la anterior Directiva en 2008, no se había tirado la toalla en Afganistán, ni se esperaba ninguna “primavera árabe” ni, mucho menos, eran imaginables guerras tan cercanas como las de Libia y Siria, o el “pivot” americano hacia Asia y su preferencia por dirigir la seguridad europea “desde la retaguardia”.

Mientras nos ocupábamos de estados fallidos y terroristas en tierras lejanas, no se prestaba suficiente atención a lo que ocurría cerca de nuestras fronteras. A partir de 2011, y de los focos pioneros del Sáhara Occidental y Túnez, las movilizaciones sociales o las rebeliones armadas han alterado el escenario político del norte de África. Por debajo, en la franja del Sahel se ha ido asentado los combatientes yihadistas de al-Qaeda en el Magreb Islámico, las redes de tráfico ilícitos se han consolidado y se han producido secuestros de personas y buques nacionales en una zona de riesgo que abarca del Golfo de Adén al Golfo de Guinea. Existen dudas sobre si los cambios en la zona afectarán positiva o negativamente a nuestros intereses diplomáticos y económicos, pero en materia de seguridad y defensa los tiempos han cambiado para peor. La llegada de armas y combatientes a la región que ya ha producido la caída del régimen democrático en Mali y ha puesto en manos de yihadistas, nacionalistas y contrabandistas una región (Azawad) de casi un millón de kilómetros cuadrados puede desestabilizar los frágiles estados de Níger, Mauritania o Chad, sin que Argelia ni Marruecos tengan garantizada su inmunidad frente al contagio.

La Estrategia Española de Seguridad no pudo anticipar la “primavera árabe” pero sí que se adelantó en constatar que los problemas señalados convertían a África en la clave para la seguridad española. Como las evidencias posteriores confirman su diagnóstico, la Directiva de 2012 ha tenido que llamar la atención sobre la inminencia y proximidad del riesgo en la zona, en lugar de dedicarse a buscar escenarios de riesgo remotos para justificar la defensa nacional. Si en las últimas directivas pesaban más los riesgos para la paz y la seguridad internacional que los riesgos propios, ahora el cambio de escenario estratégico invierte la situación y la

ubicación estratégica de España como puerta de Europa y del Mediterráneo nos coloca en primera línea frente a las amenazas y riesgos que llaman a esas puertas.

### *Tiempos de cambio (3): el estancamiento del multilateralismo (las organizaciones internacionales de seguridad ya no son lo que eran)*

La progresiva ineficacia de las organizaciones internacionales para hacer frente a los grandes problemas de seguridad es ya un lugar común entre los analistas y análisis estratégicos. Mucho antes que la crisis económica amenazara con reducir su capacidad de actuación, las evaluaciones estratégicas alertaron de la progresiva incapacidad de las Naciones Unidas, la OTAN y la UE –por no hablar de organizaciones regionales como la Unión Africana– para resolver crisis complejas donde converjan operaciones militares y programas de gobernanza y desarrollo.

La multiplicación de misiones internacionales, las divergencias de intereses, las desiguales contribuciones, el coste político y económico de combatir y, sobre todo, los escasos resultados prácticos han puesto en duda la eficacia de las organizaciones multilaterales para este tipo de retos. La Estrategia Europea de Seguridad de la UE ya advirtió de este riesgo en 2003 cuando reclamó la necesidad de un multilateralismo eficaz para que los regímenes, organizaciones y tratados internacionales pudieran ser eficaces frente a las amenazas a la paz y la seguridad internacional. Desde entonces, el cansancio de las misiones, el estrés de las operaciones, el desfase entre ambiciones y recursos o entre compromisos y aportaciones han empeorado la situación. Coaliciones y organizaciones multilaterales han salido de Irak y de Afganistán como han podido, la intervención militar en Libia ha evidenciado la magnitud de estos problemas estructurales.

Entre sus múltiples secuelas se encuentran que la desigualdad de las capacidades y contribuciones militares entre los miembros de la OTAN ha acelerado el paso a la retaguardia del liderazgo de EEUU y que la falta de solidaridad con Italia, dejándola sola frente al problema de inmigración masiva procedente de Libia, ha dejado en evidencia la solidaridad de la UE. La falta de intervención en Siria ha venido a corroborar las limitaciones del multilateralismo y, por eso están cobrando auge las relaciones bilaterales y los subgrupos informales, incluso dentro de las organizaciones internacionales de seguridad como la OTAN (acuerdos bilaterales de EEUU con los países que han apoyado su defensa contra misiles o agrupaciones de países para desarrollar iniciativas de defensa inteligente) o la UE (acuerdos entre Francia y Reino Unido y los subgrupos de Visegrado o Weimar dentro de la UE). Como resultado, la seguridad y la defensa de los países depende, en primer lugar, de ellos mismos; luego de la colaboración de sus aliados o coligados directos y, en último término, de los regímenes, organizaciones y tratados internacionales.

La Estrategia Española de Seguridad vigente ya consideraba que las Fuerzas Armadas españolas podían participar en tres tipos de conflictos: los no compartidos con nuestros aliados; los multilaterales que afectaran a los intereses directos de España; y los derivados de nuestros

compromisos internacionales en marcos multilaterales que no afectaran directamente a nuestros intereses. La Directiva 1/2012, constatando la creciente dificultad de los marcos multilaterales para disuadir las amenazas compartidas, no puede sino advertir de la soledad de los países para hacer frente a las no compartidas. Esto no significa que España no deba esperar nada de las instituciones multilaterales a las que pertenece, sino que debe darse cuenta de que el apoyo que reciba no será incondicional, sino proporcional a su peso político y a las capacidades aportadas. También, y como señala esta Directiva, que más allá de las instituciones o dentro de estas existe todo un mundo de asociaciones bilaterales o subregionales que pueden complementar las capacidades españolas de defensa.

#### *Tiempos de cambio (4): la seguridad nacional ya está aquí (y ha venido para quedarse)*

Las primeras Directivas de Defensa respondían a un concepto de defensa nacional que se ha ido perdiendo con el tiempo. El concepto de defensa nacional contenido en la Constitución corresponde a una situación de guerra en la que la necesidad de coordinar todos los recursos subordinaba el resto de las políticas a las de defensa. La LO 6/1980 diferenció entre políticas general, defensa y militar pero, en la práctica, la falta de una política general mantuvo la delegación de las cuestiones de seguridad y defensa en el ámbito de las directivas de defensa. A medida que el concepto de seguridad se fue ampliando y la dimensión militar ya no era la dominante, perdió sentido que la política de defensa siguiera liderando al resto de políticas implicadas. Las directivas se han resistido al cambio y han incluido al terrorismo, la proliferación, el crimen organizado o las misiones de reconstrucción de Estados (nation building) dentro del concepto de defensa nacional a pesar de que son fenómenos de los que difícilmente podían encargarse las Fuerzas Armadas.

Hasta que se habilitó plenamente el concepto de seguridad nacional, las Directivas recurrieron al concepto puente de “seguridad y defensa” para cubrir el vacío y asegurarse el predominio de la cultura de defensa sobre el resto de las culturas implicadas. Su uso expansivo condujo a un enfrentamiento entre los Ministerios de Interior y Defensa durante la revisión de la Ley Orgánica de la Defensa Nacional de 2005 y, ante la oposición, la nueva LO 5/2005 prescindió del término seguridad pero no de su vocación expansiva (el concepto tan amplio de defensa nacional en esa Ley corresponde, en realidad, al de seguridad nacional). La Directiva de 2008 contuvo ya esta expansión encubierta y la de Directiva de 2012 reconoce que el abanico de riesgos y amenazas desborda la noción tradicional de defensa.

La aprobación de la Estrategia Española de Seguridad en 2011 y los primeros pasos para su implantación en 2012 muestran la necesidad de implantar un concepto de seguridad integrador y supraministerial –como el que en su época tuvo la defensa nacional- para afrontar tareas que ya no son militares o civiles, externas o internas, públicas o privadas, sino una mezcla de todo lo anterior por lo que su gestión no puede encomendarse, en particular, a ninguna de las administraciones implicadas. A medida que se desarrolle la seguridad nacional, las diferentes políticas implicadas podrán centrarse sobre sus cometidos sectoriales y en mejorar la interacción entre ministerios y agencias.

Conclusiones: Las valoraciones sobre las directivas son limitadas porque suelen centrarse más sobre su soporte documental que sobre sus resultados. Con el tiempo, los órganos de seguridad nacional serán los responsables de supervisar sus resultados y su correlación con las orientaciones de Presidencia y de trasladarlos al debate público con ocasión de las revisiones estratégicas pero por ahora no existe ningún mecanismo externo de seguimiento y evaluación del desarrollo de las directivas (lo que hace dudar sobre si la finalidad de muchas directivas no se agota en su aprobación formal).

Entre las directrices que se enuncian, esta Directiva de 2012, como la anterior de 2008, son conscientes de su carácter provisional y de la llegada de un tiempo nuevo con la seguridad nacional. La aprobación de la EES en 2011 ha permitido a

Las valoraciones sobre las directivas son limitadas porque suelen centrarse más sobre su soporte documental que sobre sus resultados.

Estamos a tiempo de poner a salvo el capital humano, tecnológico y económico acumulado en el sector industrial de la seguridad y la defensa durante estos últimos años.

la Directiva de 2012 abandonar la tentación expansionista de algunas anteriores, disponiéndose a colaborar en la revisión de esa Estrategia y en transformar su política de defensa para adecuarse a ella. Sin embargo, para poder hacerlo necesita que el Gobierno proceda a revisar la Estrategia anterior y elaborar su propia Estrategia de Seguridad Nacional, así como a establecer el sistema y la normativa que posibiliten su funcionamiento. Todavía se está a tiempo pero si esas tareas de Presidencia no prosperan en los próximos meses, no le será posible al Ministerio de Defensa implementar en esta legislatura las directrices que pretende, algo que ya le ocurrió al equipo anterior en la legislatura pasada.

Su implementación también depende de la previsibilidad del marco presupuestario. Esta Directiva, como las anteriores, carece de un marco presupuestario definido que les permita conocer con cuántos recursos –pocos o muchos– disponen para planificar sus inversiones. En un contexto de desinversión estructural como el que afecta a la defensa desde mucha antes que llegara la crisis económica, no se puede seguir manteniendo la ficción de que se pueden asumir nuevas misiones con menos recursos. Se está a tiempo de explicar a la sociedad y a sus responsables qué se puede hacer con lo que se tiene y qué no se puede hacer. ¿De verdad podemos, como afirma la Directiva 1/2012 contribuir al avance de la Cooperación Estructurada Permanente de la UE reduciendo el presupuesto militar al ritmo que lo hacemos? (25% en los últimos cuatro años).

La Directiva afirma que dará prioridad a las capacidades militares necesarias para ejercer la disuasión, defender el territorio nacional, vigilar los espacios marítimo y aéreo, proyectar capacidad militar para defender los intereses nacionales y apoyar a las autoridades civiles en caso de emergencia. Dar prioridad no es tan difícil como definir qué capacidades podemos permitirnos y de cuáles nos vemos obligados a prescindir. La Directiva parece apuntar a ajuste de las estructuras de acuerdo a las limitaciones del contexto económico y la evaluación del Estado Mayor de la Defensa –la Visión 2025– puede servir como ejercicio de reflexión interno. Sin embargo, la reflexión deberá esperar a que la nueva Estrategia de Seguridad Nacional defina prioridades y, en función de ellas, asigne recursos. Sin esa definición previa le sería muy difícil al Ministro de Defensa llevar a cabo la Revisión Estratégica de la Defensa que se propone porque sin objetivos ni medios conocidos, se podrán recortar pero no transformar las estructuras de fuerzas.

Finalmente, estamos a tiempo –aunque cada vez nos queda menos– de poner a salvo el capital humano, tecnológico y económico acumulado en el sector industrial de la seguridad y la defensa durante estos últimos años<sup>2</sup>. Para ello no basta como sugiere la Directiva que el Ministerio siga impulsando el sector como siempre ha hecho, sino que hace falta acabar con la excepcionalidad del sector, su exclusión de la economía nacional y los complejos que amenazan con llevarse por delante un sector industrial de alto rendimiento en empleos de calidad, exportaciones, tecnología e

innovación. La Estrategia Española de Seguridad aprobada en 2011 ya reconoció el valor de futuro de la base industrial de la seguridad y defensa, pero la Directiva 1/2012 no puede evitar su desmovilización si no cuenta con el respaldo del resto de estrategias y políticas gubernamentales.

Por lo tanto, le corresponde ahora al Presidente de Gobierno que ha aprobado esta Directiva movilizar los recursos y la agenda del Gobierno para permitir su desarrollo al Ministerio de Defensa. Si lo hace, esta podría ser la primera directiva transformadora que alinea las capacidades de defensa con la seguridad nacional. Si no, habrá que seguir esperando otra Directiva que pueda hacerlo... mientras se acumulan los tiempos de cambio y se agota el tiempo para cambiar.

**Félix Arteaga**

*Investigador principal de Seguridad y Defensa,*

*Real Instituto Elcano*

---

<sup>2</sup> Félix Arteaga, "Propuesta para la reestructuración del Sector Industrial de la Seguridad y Defensa en España", DT 18/2011, noviembre 2011, [http://www.realinstitutoelcano.org/wps/portal/rielcano/contenido?WCM\\_GLOBAL\\_CONTEXT=/elcano/elcano\\_es/zonas\\_es/defensa+y+seguridad/dt18-2011](http://www.realinstitutoelcano.org/wps/portal/rielcano/contenido?WCM_GLOBAL_CONTEXT=/elcano/elcano_es/zonas_es/defensa+y+seguridad/dt18-2011)

## **UE y Mercosur: negociaciones sin futuro**

Carlos Malamud

*ARI 61/2012 - 27/9/2012*

## **The Little Known Story of Spain's Export Success, but How Long will it Last?**

William Chislett

*ARI 60/2012 - 17/9/2012*

## **La imagen de España en China**

Emma González

*ARI 59/2012 - 14/9/2012*

## **La Directiva de Defensa Nacional 1/2012: tiempos de cambio para cambiar a tiempo**

Félix Arteaga

*ARI 58/2012 - 5/9/2012*

## **La encrucijada de la legitimidad en el incipiente gobierno económico europeo**

Justo Corti Varela

*ARI 57/2012 - 5/9/2012*

# Documentos de Trabajo

Publicados en septiembre

## **La política exterior alemana de diversificación energética: principios y líneas de acción (1998-2012)**

Míriam Solera Ureña

*DT 11/2012 - 18/9/2012*

## **The New 'Treaty on Stability, Coordination and Governance in the Economic and Monetary Union': Asymmetry or Dis-integration?**

Giuseppe Martinico and Carlo Maria Cantore

*WP 10/2012 - 18/9/2012*

# Comentarios Elcano

Publicados en septiembre

## **Elecciones EEUU: ¿Asia o Europa?**

Carlota García Encina

*Comentario Elcano 22/2012 - 24/9/2012*

## **Elecciones EEUU: ¿la vuelta de la política exterior?**

Carlota García Encina

*Comentario Elcano 21/2012 - 14/9/2012*

## **La crisis del euro ante 10 millones de holandeses y ocho jueces alemanes**

Ignacio Molina

*Comentario Elcano 20/2012 - 13/9/2012*

## **From Multipolarity to Multinodality in International Security**

Félix Arteaga

*Expert Comment 19/2012 - 13/9/2012*

## **Al-Qaeda, la Primavera Árabe y el undécimo aniversario del 11-S**

Fernando Reinares

*Comentario Elcano 18/2012 - 7/9/2012*

## **BCE mueve ficha**

Federico Steinberg

*Comentario Elcano 17/2012 - 7/9/2012*

## **Difficult policy choices in China's slowing economy**

Pablo Bustelo

*Expert Comment 16/2012 - 5/9/2012*

**3/10/2012**

**Haizam Amirah Fernández**, investigador principal de Mediterráneo y Mundo Árabe, participó en el seminario “*The Multilateral Track of Euro-Mediterranean Relations: The Role of the Union for the Mediterranean*”, en la Secretaría de la Unión para el Mediterráneo (UpM), Barcelona.

**4-5/10/2012**

**Haizam Amirah Fernández** participó en la Asamblea General y Conferencia Anual de la red EuroMeSCo (de la que el Real Instituto Elcano es miembro), en el Instituto Europeo del Mediterráneo, Barcelona.

**8/10/2012**

Seminario sobre “La gestión de la marca-país: visión y globalización”, organizado por la Oficina del Alto Comisionado del Gobierno para la Marca España y Casa de América, con la colaboración del Real Instituto Elcano. El seminario contó con la participación de Manuel García-Margallo, ministro de Asuntos Exteriores y de Cooperación, **Emilio Lamo de Espinosa** y **Javier Noya**, así como expertos procedentes de varios países.

**8/10/2012**

Desayuno de Trabajo con Gabriel Murillo, de la Universidad de los Andes, que habló sobre “El proceso de paz en Colombia”.

**8/10/2012**

**Iliana Olivé**, investigadora principal de Cooperación Internacional y Desarrollo, asistió en calidad de ponente al seminario de investigación sobre “*Foreign Direct Investment and Development*”, organizado por el *Navarra Center for International Development*, Pamplona.

**9/10/2012**

**Carlos Malamud**, investigador principal de América Latina, participó en la presentación de UNO N°9: “Latinoamérica en el centro del mundo”, una publicación de Llorente y Cuenca.

**9/10/2012**

**Charles Powell** impartió la conferencia sobre “La actitud de los gobiernos de UCD ante la OTAN y Estados Unidos” en el V Congreso de Historia de la Defensa sobre El legado del general Gutiérrez Mellado, organizado por el Instituto Universitario General Gutiérrez Mellado.

**10-11/10/2012**

**Carlos Malamud** participó en el panel “La interacción de Iberoamérica hoy con los espacios regionales latinoamericanos y europeos”, en el marco del Encuentro “Iberoamérica hoy”, organizado por la Secretaría General Iberoamericana (SEGIB), Madrid.

**11/10/2012**

En una solemne ceremonia en el paraninfo de la Universidad de Salamanca, y junto a Salvador Gutiérrez Ordóñez, **Emilio Lamo de Espinosa**, presidente del Real Instituto Elcano, fue investido doctor *honoris causa* por esa universidad, pronunciando la *laudatio* el profesor Pedro Cordero y contestando con una lección magistral titulada “La necesidad de Europa”.

**11/10/2012**

**Haizam Amirah Fernández** asistió como ponente al seminario “*Conflicting European interests in the Neighbourhood and the difficult use of EU conditionality: the Mediterranean*”, en el Istituto Affari Internazionali (IAI), Roma.

**11-12/10/2012**

Primer seminario sobre la Estrategia Global Europea (EGE), celebrado en Varsovia y organizado por los cuatro *think tanks* que los gobiernos de España, Italia, Polonia y Suecia han designado para trabajar sobre la EGE con el objetivo de desarrollar ideas para un enfoque estratégico y global del futuro de las relaciones exteriores europeas. Contó con la participación de **Charles Powell**, **Ignacio Molina** y **Alicia Sorroza**.

**13/10/2012**

**Carlos Malamud** participó con la ponencia “*Aliança para o Pacífico: Pragmatismo vs. Retórica*”, en el Forum UAL – IPDAL América Latina “*América Latina, China e a nova ordem internacional*” organizado por el IPDAL y la Universidad Autónoma de Lisboa.

**13/10/2012**

**Emilio Lamo de Espinosa** participó en el seminario “*The Future of European Foreign Policy*”, organizado por *The German Marshall Found of the United States* y celebrado en Riga.

**15-16/10/2012**

**Iliana Olivé** participó como moderadora de la mesa sobre cooperación iberoamericana, en el seminario “La renovación de la cooperación iberoamericana”, organizado por la Secretaría General Iberoamericana (SEGIB), Madrid.

**15/10/2012**

**Charles Powell** participó en la mesa redonda: “La campaña de 2012: mensajes y contextos” en el seminario “Las elecciones de 2012 en Estados Unidos: medios, mensajes y contextos”, organizado por la Universidad Europea de Madrid, en colaboración con la Embajada de Estados Unidos y el Real Instituto Elcano.

**16/10/2012**

**Emilio Lamo de Espinosa** participó como miembro del Jurado de la 5ª edición de las Acreditaciones a los Embajadores Honorarios de la Marca España, celebrada en Sevilla.

**16/10/2012**

Desayuno de trabajo sobre “El futuro de la democracia en Europa”, organizado por *The German Marshall Fund of the United States* y el Real Instituto Elcano. La reunión contó con la participación de **Charles Powell**, **Carmen González Enríquez**, **Ignacio Molina** y **Federico Steinberg**.

**17/10/2012**

**Emilio Lamo de Espinosa** pronunció la conferencia “Post Occidente”, en la clausura de la 13ª edición del Curso de Dirección y Gestión de ONG de ESADE celebrado en Barcelona.

**17/10/2012**

Desayuno de trabajo en el que Jonathan Paris, *Senior Fellow*, *South Asia Center of the Atlantic Council*, presentó la ponencia “*Current Political and Security Situation in North Africa and the Middle East*”.

**17/10/2012**

Debate en torno al libro “*Arab Society in Revolt: The West's Mediterranean Challenge*”, editado por *Brookings Institution*, que contó con la participación de **Haizam Amirah Fernández** y **Gonzalo Escribano**.

**19/10/2012**

Mesa redonda sobre “La península de Corea: presente y futuro”, organizada por la Embajada de Corea y el Real Instituto Elcano. Con la participación de expertos tanto coreanos como españoles, la mesa redonda trató sobre diversos aspectos de la situación en la península.

**19-20/10/2012**

**Carlos Malamud** participó en el seminario internacional “*The rising economic powerhouses: Latin America's role in the global rebalancing*”, organizado por el Aspen Institute, Roma.

**23/10/2012**

**Emilio Lamo de Espinosa** pronunció la conferencia de clausura “La importancia de la marca. La imagen de España”, con motivo del 50 aniversario de la creación del Instituto de Estudios Turísticos, celebrado en Madrid.

**23/10/2012**

Reunión del Grupo de Trabajo de Economía Internacional dirigido por **Federico Steinberg**. La reunión contó con la intervención de Juan Ignacio Crespo, analista económico, que comentó su último libro “*Las dos próximas recesiones*”.

**25/10/2012**

**Carlota García Encina**, investigadora, participó como ponente en una mesa redonda sobre las Elecciones en Estados Unidos, organizada por ICADE, Universidad Pontificia de Comillas, Madrid.

**26/10/2012**

Seminario para la preparación de la sección económica del libro “*Think Global Act European* (TGAE)”, organizado por Notre Europe y el Real Instituto Elcano, que contó con la participación de **Ignacio Molina** y **Alicia Sorroza**.

**30/10/2012**

**Carmen González Enríquez**, investigadora principal de Demografía, Población y Migraciones Internacionales, presentó una ponencia en el seminario “*Les Européens peuvent-ils relever le défi démographique par une vaste stratégie migratoire?*” en el marco del proyecto *Think Global, Act European* (TGAE), organizado por Notre Europe y celebrado en Bruselas.

**31/10/2012**

Reunión del Grupo de Trabajo sobre Inversiones españolas, dirigido por **Gonzalo Escribano** y que contó con la intervención de José Manuel Reyero, jefe de la Oficina Comercial de España en Argel, quien habló sobre la situación de los inmigrantes españoles en el Norte de África.



## Estrategia Global Europea

**Secciones:** Cuatro think-tanks europeos han sido seleccionados para elaborar un informe que contendrá los aspectos fundamentales y los posibles elementos de una Estrategia Global Europea (EGE).

<http://www.realinstitutoelcano.org/wps/portal/rielcano/EstrategiaGlobalEuropea>



## RIBEI

Asociación fundada por 38 centros de estudios de América Latina, España y Portugal, tiene como objetivo establecer un nuevo mecanismo de cooperación orientado al estudio y debate de las relaciones internacionales con perspectiva estratégica.

**Secciones:** Novedades, Qué es RIBEI, Centros Integrantes, I Conferencia Internacional RIBEI, Publicaciones.

<http://www.realinstitutoelcano.org/wps/portal/rielcano/RIBEI>



## Crisis en el mundo árabe

Sección sobre los acontecimientos en el mundo árabe con el objetivo de proporcionar análisis de la situación y facilitar a sus lectores el acceso a materiales e informaciones disponibles sobre el tema.

**Secciones:** Respuesta a la crisis, notas del Observatorio, Notas de actualidad, Análisis del Real Instituto Elcano, *thin tanks* y Materiales de interés, medio y Web Social, Actividades y multimedia.

<http://www.realinstitutoelcano.org/wps/portal/EspecialesElcano/CrisisMundoArabe>



Índice Elcano  
de Presencia Global

## Índice Elcano de Presencia Global

Índice sintético que ordena, cuantifica y agrega la proyección exterior de diferentes países en los terrenos económico, militar, científico, social y cultural.

**Secciones:** Componentes e indicadores, Estudio Elcano 2 (metodología), Resultados 2010.

<http://www.realinstitutoelcano.org/wps/portal/rielcano/IndiceElcanoPresenciaGlobal>



## Euro Crisis

**Secciones:** Novedades/News, Euro crisis en los medios/Euro Crisis in the Media, España y la crisis en la eurozona/Spain and the Eurozone Crisis, Comentarios Elcano/Expert Comment, Análisis y publicaciones/Analyses and Publications, Euro crisis en los medios/Euro Crisis in the Media, Materiales de interés/Key Documents.

<http://www.realinstitutoelcano.org/wps/portal/EspecialesElcano/Eurocrisis>



## Energía y Cambio climático

Sección Especial del Programa de Energía dirigido por Gonzalo Escibano, vincula la geopolítica de la energía y la política energética, española y europea, con los recursos energéticos disponibles, su distribución geográfica y su impacto medioambiental, incluyendo las energías renovables y la eficiencia energética como instrumentos para combatir el cambio climático.

<http://www.realinstitutoelcano.org/wps/portal/rielcano/ProgramasElcano/Energia-Cambio-Climatico>



27/09/2012

## Reunión del Grupo de Trabajo sobre la Cumbre de Cádiz

Pedro Pérez Herrero, director del Instituto de Estudios Latinoamericanos, presentó la ponencia "Las conferencias iberoamericanas. Una reflexión desde 2012"

26/09/2012

## Debate en torno al libro "*Energy and the Atlantic: The Shifting Energy Landscape of the Atlantic Basin*", de Paul Isbell, Calouste Gubelkian Fellow, Centre for Transatlantic Relations, Johns Hopkins University-SAIS, editado por German Marshall Fund of the US.

El debate contó con las intervenciones de Arturo Gonzalo, director de Relaciones Institucionales y Responsabilidad Corporativa de Repsol, y de Ramón de Miguel, asesor para Asuntos Internacionales de Iberdrola, además de Gonzalo Escribano, investigador principal de Energía del Real Instituto Elcano y Paul Isbell, autor del libro.



# Actividades

Realizadas en septiembre

**24/09/2012**

## **Desayuno con Raja Mohan.**

El experto en política internacional india y responsable de Estudios Estratégicos de la *Observer Research Foundation* habló sobre "La nueva política exterior india: estrategias frente a los desafíos del siglo XXI"

**19/09/2012**

## **Presentación a la prensa del estudio de imagen país del *Reputation Institute***



17/09/2012

Reunión de los investigadores del Real Instituto Elcano con el ministro de Asuntos Exteriores y de Cooperación, José Manuel García-Margallo



## Patronato

**Presidente de honor: S.A.R. el Príncipe de Asturias**

**Presidente: Emilio Lamo de Espinosa**

**Vicepresidente: Rafael Estrella**

**Felipe González**, expresidente del Gobierno

**Marcelino Oreja**, exministro de Asuntos Exteriores y excomisario europeo

**Javier Solana**, exministro de Asuntos Exteriores, Educación y Cultura

**Juan Antonio Yáñez-Barnuevo**, embajador de España

**Juan José Linz**, Cátedra Sterling de Ciencias Políticas y Sociales, Universidad de Yale

**Eduardo Serra Rexach**, expresidente del Real Instituto Elcano

**Gustavo Suárez Pertierra**, expresidente del Real Instituto Elcano

**Antonio de Oyarzábal**, exvicepresidente del Real Instituto Elcano

**Gil Carlos Rodríguez-Iglesias**, exdirector del Real Instituto Elcano

**José Manuel Romero**, secretario



## Consejo Asesor Empresarial



## Consejo de Medios



El Real Instituto Elcano no comparte necesariamente las opiniones manifestadas en los documentos firmados por sus colaboradores y difundidos en su página web o en cualquier otra publicación del Real Instituto. El Instituto considera que su misión fundamental es servir de foro de discusión y análisis, estimulando el debate y recogiendo opiniones diversas sobre temas de la actualidad internacional, y muy particularmente sobre aquellos que afecten a las relaciones de España y su repercusión en los diferentes ámbitos de la sociedad española.