

## Hacia una Estrategia Global Europea en 2013

*Cuatro Estados miembros de la UE (España, Italia, Polonia y Suecia) han encargado a think-tanks en sus países la redacción de un documento informal titulado Estrategia Global Europea para mayo de 2013. La idea es ofrecer a los 27 Estados miembros y a las instituciones de la UE un marco de debate que permitirá, en su caso, la negociación de un documento estratégico con ocasión del 10º aniversario de la Estrategia Europea de Seguridad (EES), adoptada en diciembre de 2003.*

**Martín Ortega Carcelén**

## El impacto del Servicio Europeo de Acción Exterior en la diplomacia española

*Con la puesta en marcha del Servicio Europeo de Acción Exterior (SEAE), en coincidencia con una gravísima crisis económica y financiera europea e internacional, que está afectando especialmente a la eurozona y en particular a España, parece abrirse una ventana de oportunidad para replantear las bases y los instrumentos de la política exterior española y propiciar un debate más profundo sobre el lugar que España debe ocupar en Europa y también en la gestión de la agenda global.*

**Ignacio Molina y Alicia Sorroza**

## Crisis en Egipto, entre la religión y la economía

*Tras librarse de la tutela militar en agosto con un audaz “contragolpe civil”, el pasado noviembre Mohamed Morsi anulaba por decreto la supervisión judicial de sus decisiones. Sus polémicos decretos han dilapidado la confianza en los Hermanos Musulmanes de amplios sectores de la población.*

**Marcos Suárez Sipmann**

## Shifting Towards What? Europe and the Rise of Unconventional Energy

*The IEA's World Energy Outlook-WEO 2012 projects a significant geographical shift in hydrocarbon production due to the unconventional hydrocarbon revolution in North America. But neither Middle Eastern, Russian nor North African producers will be pushed to the fringe of the international geopolitical scene.*

**Gonzalo Escribano**

# Real Instituto Elcano

## Editor:

Real Instituto Elcano

## Colaboran en este número:

Martín Ortega Carcelén  
Ignacio Molina  
Alicia Sorroza  
Marcos Suárez Sipmann  
Gonzalo Escribano

## 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>

---

## Hacia una Estrategia Global Europea en 2013

4

*Martín Ortega Carcelén*

Cuatro Estados miembros de la UE (España, Italia, Polonia y Suecia) han encargado a *think-tanks* en sus países la redacción de un documento informal titulado Estrategia Global Europea (EGS, en inglés: *European Global Strategy*) para mayo de 2013.

---

## El impacto del Servicio Europeo de Acción Exterior en la diplomacia española

7

*Ignacio Molina y Alicia Sorroza*

La puesta en marcha del Servicio Europeo de Acción Exterior y la crisis económica y financiera que afecta a Europa y a España propician un debate en profundidad sobre el futuro de la diplomacia española.

---

## Crisis en Egipto, entre la religión y la economía

12

*Marcos Suárez Sipmann*

Tras librarse de la tutela militar en agosto con un audaz “contragolpe civil”, el pasado noviembre Mohamed Morsi anulaba por decreto la supervisión judicial de sus decisiones.

---

## Shifting Towards What? Europe and the Rise of Unconventional Energy

18

*Gonzalo Escribano*

The IEA's World Energy Outlook-WEO 2012 projects a significant geographical shift in hydrocarbon production due to the unconventional hydrocarbon revolution in North America.

---

## ARI, Documentos de Trabajo, Comentarios Elcano,

27

Noticias Elcano, Especiales y Secciones web,

Actividades pasadas

# Hacia una Estrategia Global Europea en 2013

*Se ha puesto en marcha la preparación de una Estrategia Global Europea, un documento que ayudará a reflexionar sobre la razón de ser de la UE en el mundo.*

**Martín Ortega Carcelén**

## Tema

Se ha puesto en marcha la preparación de una Estrategia Global Europea, un documento que ayudará a reflexionar sobre la razón de ser de la UE en el mundo.

## Resumen

Cuatro Estados miembros de la UE (España, Italia, Polonia y Suecia) han encargado a think-tanks en sus países la redacción de un documento informal titulado Estrategia Global Europea (EGS, en inglés: *European Global Strategy*) para mayo de 2013. La idea es ofrecer a los 27 Estados miembros y a las instituciones de la UE un marco de debate que permitirá, en su caso, la negociación de un documento estratégico con ocasión del 10º aniversario de la Estrategia Europea de Seguridad (EES), adoptada en diciembre de 2003. Este ARI da cuenta del proceso hasta la fecha y comenta los posibles contenidos de una Estrategia Global Europea, teniendo en cuenta el contexto cambiante que viven las relaciones globales y las diversas instituciones internacionales.

## Análisis

En julio de 2012, los Ministerios de Asuntos Exteriores de cuatro Estados miembros de la UE lanzaron en Bruselas un proceso de reflexión sobre una futura Estrategia Global Europea (EGS, en inglés: *European Global Strategy*). Este proceso tomó la forma de un mandato dirigido a cuatro centros de estudios: Istituto Affari Internazionali (IAI, Italia), Polski Instytut Spraw Międzynarodowych (PISM, Polonia), Real Instituto Elcano (RIE, España) y Utrikespolitiska Institutet (UI, Suecia). El objetivo es producir un breve texto con valor académico en mayo de 2013, que podrá ser presentado por los cuatro ministros como contribución a un futuro debate dentro de la UE. A lo largo de 2013, la UE tendrá que decidir si prepara un documento oficial de estrategia con la vista puesta en diciembre, cuando se cumplen 10 años de la adopción de la

Estrategia Europea de Seguridad (EES), conocida también como Documento Solana,<sup>1</sup> que ha cumplido un importante papel como guía de la acción exterior de la Unión.

Una ventaja notable de tal ejercicio es que la redacción del texto se remite al marco independiente de los think-tanks, evitando así los escollos de una negociación oficial en este primer estadio. El trabajo intelectual puede ser un banco de pruebas para la posible redacción de un documento europeo, o incluso para tantear diversas opciones aparte de la preparación de una nueva estrategia: hay que recordar que en diciembre de 2008, cinco años después de la EES, no se hizo un nuevo documento sino que se elaboró un Informe sobre la Aplicación de la EES.<sup>2</sup>

La vocación del proceso en curso es potenciar el debate público a través de la participación de expertos. Además de los cuatro centros reseñados, existe un número creciente de institutos asociados de países como Alemania, Bélgica, Grecia, Lituania y Noruega. Asimismo, se organizarán diversos seminarios para recabar opiniones autorizadas, la página Internet de la Estrategia Global Europea (<http://www.euglobalstrategy.eu/>) contiene numerosas contribuciones, y está abierta a comentarios y redes sociales, y se ha convocado la realización de estudios sobre cuestiones relacionadas con la estrategia europea, que escribirán autores de los más diversos orígenes. De esta manera, aunque los redactores del informe final son los cuatro institutos que lideran el trabajo, existe una clara intención de incluir todos los puntos de vista que tienen algo que aportar a esta reflexión.

Elaborar el texto académico de una Estrategia Global Europea es todo un reto. Para empezar, se trata de un trabajo colectivo en el que deben integrarse las más diversas posiciones, lo que supone seleccionar ideas y llegar a compromisos entre visiones no siempre coincidentes. Puede hablarse, por tanto, de un método típicamente europeo aplicado al debate intelectual. Pero más importantes todavía son los aspectos de contenido, entre los que pueden destacarse los siguientes:

- (a) De la seguridad a lo global. A diferencia de la EES, que utilizaba desde el mismo título la idea de seguridad entendida en sentido amplio, el mandato actual de la Estrategia Global Europea pone más el acento en cuestiones globales. Esto está en línea con las grandes transformaciones que ha vivido el mundo en los últimos 10 años, tiempo en el que se ha consolidado el ascenso de las potencias emergentes y se ha puesto de manifiesto la necesidad de hacer frente a crisis como la desatada en 2008 con instrumentos ambiciosos de alcance mundial, como el G-20.
- (b) De las amenazas a los objetivos. En 2003, el pensamiento internacional tenía su epicentro en la evaluación de las amenazas (lo que en inglés se llama *threat assessment*). La lista de las amenazas fue paulatinamente ampliada desde las dos más evidentes (terrorismo y proliferación de armas de destrucción masiva) hacia otras reconocidas por la EES (conflictos locales, crimen organizado), hasta llegar en el momento actual a una lista mucho más

<sup>1</sup> Estrategia Europea de Seguridad, diciembre de 2003, <http://consilium.europa.eu/uedocs/cmsUpload/031208ESSIIES.pdf>.

<sup>2</sup> Informe sobre la aplicación de la EES de 2008, [http://www.consilium.europa.eu/ueDocs/cms\\_Data/docs/pressdata/ES/reports/104637.pdf](http://www.consilium.europa.eu/ueDocs/cms_Data/docs/pressdata/ES/reports/104637.pdf).

<sup>3</sup> Martín Ortega (2007), 'Building the Future: The EU's Contribution to Global Governance', EUISS Chaillot Paper n° 100, <http://www.iss.europa.eu/uploads/media/cp100.pdf>.

<sup>4</sup> Tratado de la Unión Europea, en su versión consolidada tras el Tratado de Lisboa, [http://noticias.juridicas.com/base\\_datos/Admin/tue.t1.html#a2](http://noticias.juridicas.com/base_datos/Admin/tue.t1.html#a2).

<sup>5</sup> Giovanni Grevi (2012), 'A Progressive European Global Strategy', FRIDE Policy Brief, noviembre, [http://www.fride.org/download/PB\\_140\\_A\\_progressive\\_European\\_global\\_strategy.pdf](http://www.fride.org/download/PB_140_A_progressive_European_global_strategy.pdf).

completa (incluyendo el cambio climático, las ciber-amenazas e incluso la inestabilidad financiera). En una futura Estrategia Global Europea, más importante que identificar las amenazas, sobre las que existe un consenso creciente, será definir los objetivos comunes que persiguen los europeos. Por ejemplo, uno de esos objetivos podría ser participar activamente en la gobernanza global y también fomentar la integración regional en otros continentes, como sugerí en un trabajo anterior, donde se indicaba que la UE podría actualizar su propósito de apoyar el multilateralismo eficaz y transformarlo en una contribución a la gobernanza global.<sup>3</sup>

- (c) Hacia una nueva narrativa europea. El Tratado de la Unión Europea en su redacción tras el Tratado de Lisboa ofrece una visión convincente del papel de la Unión en el mundo, a través de los principios y valores reflejados en los artículos 2 y 3, las bases de la acción exterior del artículo 21 y de la política de defensa en el artículo 42.<sup>4</sup> Sobre ese lienzo, una futura Estrategia Global Europea puede concretar una nueva narrativa que desarrolle los objetivos globales de la UE, teniendo en cuenta tanto el enfoque global apuntado más arriba como la fuerza movilizadora de unos objetivos comunes.
- (d) Una visión equilibrada de la vecindad de la UE. Cada Estado miembro tiene una preocupación regional distinta, provocada en gran medida por su posición geoestratégica y por su historia. Un documento de estrategia de la Unión debería combinar las diversas preocupaciones de manera coherente, y aportar una perspectiva de conjunto europea.
- (e) Renovar los vínculos estratégicos. Más allá de las políticas de vecindad, la UE debe definir su papel en el mundo a través de los lazos de amistad y asociación que mantiene con los principales actores globales. Esto es particularmente relevante por lo que se refiere a EEUU, el principal socio político y comercial de los europeos. La Estrategia Global Europea podría ser el lugar idóneo para proponer una profundización de la relación transatlántica, especialmente cuando existen conversaciones para crear una zona de libre cambio. En un sentido más amplio, teniendo en cuenta a las potencias emergentes que se han convertido también en socios estratégicos, un documento de estrategia debería acentuar la voluntad de la Unión de trabajar con todos ellos. Así, Giovanni Grevi ha apuntado que la UE debería trabajar para co-liderar un mundo que ya es sin duda multipolar.<sup>5</sup>
- (f) Políticas y prioridades. La UE cuenta con un amplio espectro de políticas para llevar a cabo su acción exterior y su política de defensa y seguridad, que van desde la ayuda al desarrollo a las medidas restrictivas o sanciones y a las operaciones civiles y militares. Una Estrategia Global Europea debería subrayar la riqueza de esos medios, que se han ido desarrollando con el tiempo, y debería mencionar las prioridades de acción que se ajustan al mundo actual y de cara al futuro.
- (g) La necesidad de contar con los instrumentos adecuados. Cualquier documento de estrategia debe sin duda hacer mención a los instrumentos para aplicar las políticas de la UE. Sin embargo, existen dos dificultades de entrada para que la Unión se dote plenamente de esos mecanismos. Por un lado, la actual crisis financiera obliga a los Estados a reducir sus presupuestos de política exterior y de defensa, y esto se aplica también a los presupuestos destinados a la UE. Por otro, los últimos cambios institucionales incorporados en el Tratado de Lisboa (sobre todo la creación de un Servicio Europeo de Acción Exterior) todavía no han terminado de producir sus frutos. Una propuesta sobre los instrumentos debe partir, por supuesto, de la estructura existente y enfatizar la necesidad de encontrar la sinergia adecuada entre ellos.

Esta lista es solo un escueto recordatorio de los elementos que deben armonizarse en la redacción de una Estrategia Global Europea. Todo ello debe aparecer en un texto directo, atractivo y comprensible de unas 20 páginas.

En julio de 2012, los Ministerios de Asuntos Exteriores de cuatro Estados miembros de la UE lanzaron en Bruselas un proceso de reflexión sobre una futura Estrategia Global Europea

Elaborar el texto académico de una Estrategia Global Europea es todo un reto. Para empezar, se trata de un trabajo colectivo en el que deben integrarse las más diversas posiciones, lo que supone seleccionar ideas y llegar a compromisos entre visiones no siempre coincidentes.

Evidentemente, se trata de un desafío intelectual que será sometido al escrutinio de todos los observadores de los asuntos europeos e internacionales.

Una dificultad añadida es que cada país europeo mantiene una actitud distinta hacia la política exterior, de seguridad y defensa de la UE. En realidad, toda política exterior y de defensa de los europeos tiene un carácter dual, en el sentido de que ambas son resultado de la suma de las políticas de los Estados miembros y las que realiza la propia UE. Esto supone que el documento programático de estrategia de la Unión solo puede referirse a la vertiente multilateral, pero no a las políticas nacionales.

El contexto mundial ha cambiado y necesitamos nuevas guías, mapas o brújulas para movernos en una situación especialmente volátil e imprevisible. Ahora bien, si esa contribución académica será sucedida por un texto oficial depende de circunstancias políticas y económicas que no pueden preverse. Como acaba de apuntarse, cada Estado miembro tiene una actitud distinta hacia la política exterior y de defensa de la UE, y está por ver si esas posiciones pueden componerse en un momento como el actual, en el que hay una crisis económica y financiera en Europa, pero no existe un sentimiento de urgencia estratégica como el que se verificó tras la crisis de Irak en 2003. La posible negociación de un documento de estrategia en 2013 se verá más bien influida por la agenda económica y financiera en Europa; en otros términos: los arreglos pendientes para asegurar la solvencia del euro y para establecer instituciones y mecanismos eficaces en los campos de políticas económicas y fiscales comunes. Y esta otra agenda, de importancia capital, sigue abierta.

Con todo, la renovación de la visión estratégica de la UE es necesaria. El contexto mundial ha cambiado y necesitamos nuevas guías, mapas o brújulas para movernos en una situación especialmente volátil e imprevisible. Ese ejercicio de renovación es realizado periódicamente por organizaciones internacionales que saben adaptarse a los nuevos paradigmas. Así, por ejemplo, la OTAN aprobó un Nuevo Concepto Estratégico en noviembre de 2010, y sigue poniendo al día sus métodos de actuación.<sup>6</sup> Los Estados también se adaptan a las circunstancias, como demuestran las sucesivas estrategias de países como EEUU, que son interpretadas ante cada caso.<sup>7</sup> Por lo que se refiere a España, en junio de 2011 el gobierno publicó una Estrategia Española de Seguridad que está siendo revisada en el momento presente por el gobierno de Mariano Rajoy.<sup>8</sup> La elaboración de un estudio sobre una Estrategia Global Europea tendrá al menos la virtud de llamar la atención a todos los socios europeos y a las instituciones de Bruselas sobre la necesidad de ese ejercicio de puesta al día.

Conclusiones: La decisión de cuatro países europeos (España, Italia, Polonia y Suecia) de encargar un informe no oficial sobre una Estrategia Global Europea a cuatro centros de estudios internacionales es una iniciativa digna de elogio.

Dicha iniciativa abre un proceso académico de reflexión sobre los contenidos de un documento de estrategia para la UE en las circunstancias actuales. Esa estrategia debería mirar menos a las amenazas, cuya lista es objeto de consenso, y más a los objetivos comunes con espíritu positivo de construcción de un futuro mejor. Ese enfoque basado en los objetivos permitirá previsiblemente la elaboración de una nueva narrativa para la UE como elemento esencial para contribuir a la gobernanza global.

El 10º aniversario de la EES, que fue adoptada en diciembre de 2003 y ha cumplido un papel muy relevante como inspiración de la acción exterior de la UE, sería una ocasión idónea para que la Unión elaborase un documento de puesta al día. Este texto daría un contenido vivo a las disposiciones del Tratado de la Unión Europea sobre la acción exterior y sobre la política de seguridad y defensa. No obstante, las circunstancias políticas y económicas presentes no parecen las más idóneas para realizar ese ejercicio. En concreto, la puesta en marcha de una política económica y fiscal común para apuntalar el euro es una cuestión que seguirá abierta en 2013 y que seguramente va a influir sobre el resto de los debates dentro de la Unión. A pesar de todo, la preparación de un documento académico sobre una futura Estrategia Global Europea, en la que participa el Real Instituto Elcano por mandato de nuestro Ministerio de Asuntos Exteriores y de Cooperación, será una forma de llamar la atención sobre los problemas globales, las amenazas y riesgos pendientes, y los objetivos comunes que los europeos no pueden ignorar.

**Martín Ortega Carcelén**

*Profesor de Derecho Internacional  
y Relaciones Internacionales  
en la Universidad Complutense de Madrid  
y Senior Research Fellow  
del Real Instituto Elcano  
para el proyecto Estrategia Global Europea*

<sup>6</sup> Nuevo concepto estratégico de la OTAN, Lisboa, noviembre de 2010, [http://www.nato.int/strategic-concept/pdf/Strat\\_Concept\\_web\\_en.pdf](http://www.nato.int/strategic-concept/pdf/Strat_Concept_web_en.pdf).

<sup>7</sup> La Estrategia de Seguridad Nacional de mayo de 2010 fue después reinterpretada por el presidente Obama a propósito de la US Defense Strategic Review en enero de 2012 cuando apuntó que el grueso del esfuerzo militar de EEUU se dirigirá a Asia en el futuro. Véanse [http://www.whitehouse.gov/sites/default/files/rss\\_viewer/national\\_security\\_strategy.pdf](http://www.whitehouse.gov/sites/default/files/rss_viewer/national_security_strategy.pdf) y <http://www.whitehouse.gov/photos-and-video/video/2012/01/05/president-obama-speaks-defense-strategic-review>.

<sup>8</sup> Estrategia Española de Seguridad, junio de 2011, <http://www.defensa.gob.es/Galerias/politica/seguridad-defensa/ficheros/DGL-2011-EstrategiaEspanolaSeguridad.pdf>.

## Tema

La puesta en marcha del Servicio Europeo de Acción Exterior y la crisis económica y financiera que afecta a Europa y a España propician un debate en profundidad sobre el futuro de la diplomacia española.

## Resumen

Con la puesta en marcha del Servicio Europeo de Acción Exterior (SEAE), en coincidencia con una gravísima crisis económica y financiera europea e internacional, que está afectando especialmente a la eurozona y en particular a España, parece abrirse una ventana de oportunidad para replantear las bases y los instrumentos de la política exterior española y propiciar un debate más profundo sobre el lugar que España debe ocupar en Europa y también en la gestión de la agenda global. En este ARI se comentan algunos aspectos vinculados al impacto que la puesta en marcha del SEAE está teniendo en la diplomacia española.

## Análisis

### Introducción: la política europea de España

La posición española en relación con el Servicio Europeo de Acción Exterior (SEAE) debe integrarse en el contexto más amplio de la política europea de España. Europa ha sido indiscutiblemente el espacio prioritario de actuación internacional e incluso el elemento central del propio proyecto nacional desde que España recuperó la democracia en 1977. Como dejó dicho el filósofo José Ortega y Gasset a la luz de los muy accidentados siglos XIX y XX, España constituía en sí misma un problema y Europa era la solución. En efecto, tras la adhesión en 1986, la UE ha significado el mecanismo idóneo para tratar de solucionar o, al menos, normalizar los variados problemas políticos y económicos de España. Aunque la profunda crisis de la zona euro puede estar alterando algo esta realidad, Europa sigue siendo el modelo a seguir para la gran mayoría de los españoles con independencia de su ubicación ideológica o regional. Ese europeísmo generalizado también afecta, como es lógico, al Ministerio de Asuntos Exteriores que considera a la UE como la principal alianza a la que pertenece España y entiende que el avance en el proceso de integración es el principal objetivo de su política exterior (y también, lo que es aún más importante, de su política interior).

España ha mantenido casi invariablemente una posición muy pro-integracionista en relación con el proceso de construcción europea.<sup>1</sup> En consecuencia, ha apoyado los esfuerzos por construir una Política Exterior y de Seguridad Común (PESC) que además ayudase a superar las décadas de aislamiento internacional que había sufrido España. La diplomacia española ha defendido una UE fuerte que ejerciera un papel importante como actor global, aunque reconociendo que algunos de sus intereses nacionales

# El impacto del Servicio Europeo de Acción Exterior en la diplomacia española

*La puesta en marcha del Servicio Europeo de Acción Exterior y la crisis económica y financiera que afecta a Europa y a España propician un debate en profundidad sobre el futuro de la diplomacia española.*

**Ignacio Molina y Alicia Sorroza**

requieren de una acción nacional autónoma. Por eso, junto a una profunda europeización (downloading) del proceso de toma de decisiones y de casi todos los aspectos sustantivos de su política exterior, España también ha intentado “españolizar” (uploading) la agenda europea exterior en algunos temas –como el terrorismo internacional y el control de fronteras– y, sobre todo, en dos áreas geográficas: América Latina y el Magreb. Una intención que obtuvo importantes resultados en los primeros años de pertenencia, aunque luego ha ido languideciendo en un contexto de relativa pérdida de importancia de España dentro de la UE y que la crisis está seguramente agudizando desde 2010.

La puesta en marcha del SEAE coincide, en efecto, con una grave crisis económica internacional, que está afectando especialmente a la eurozona y muy en particular a España. No es un momento fácil para el país en el seno de la UE ni tampoco para definir una política exterior europea. Sin embargo, también es cierto que se abre una doble ventana de oportunidad: por un lado, la posibilidad de avanzar en la llamada Unión política entre aquellos Estados miembros más comprometidos en la salvación del euro y, por el otro, la necesidad de replantear profundamente las bases y los instrumentos de la diplomacia española, tal y como declara querer hacer el actual gobierno del PP presidido por Mariano Rajoy y en el poder desde diciembre de 2011.

### Una diplomacia española post Lisboa

Pocas dudas caben que la crisis está afectando a la posición de España en el mundo y que en los últimos años ha perdido relevancia como actor internacional. En 2008 aún era la octava economía del mundo (y por eso parecía indiscutible su participación en el G-20, del que ahora mismo es invitado permanente). Sin embargo, en sólo cuatro años, el PIB español ha retrocedido hasta el 12º o 13º puesto del ranking mundial por efecto de la recesión y el rápido

<sup>1</sup> Por supuesto, la política europea de España ha ido variando a lo largo de los años y la idea de que todo lo que es bueno para Europa es bueno para España ha atravesado altibajos. Tras el largo período marcadamente europeísta del socialdemócrata Felipe González (1982-1996) y los primeros años del conservador José María Aznar (1996-2000), se produce un cierto distanciamiento. Así, durante el segundo mandato de Aznar (2000-2004) España se desmarcó del eje Bruselas-París-Berlín prefiriendo una opción más liberal y atlantista que miraba a Washington y Londres. Por el contrario, tras el regreso al poder del PSOE bajo la presidencia de Rodríguez Zapatero (2004-2011) se pretendió volver a los orígenes y a la relación franco-alemana. De todos modos, el europeísmo de Rodríguez Zapatero fue más bien retórico, sin voluntad de liderazgo y –al menos hasta la aparición de la crisis de la deuda en la Eurozona– sin otorgar tampoco auténtica atención a la integración europea como elemento central de la política interna y la exterior.

ascenso de otras potencias como Brasil, Rusia y la India. De todos modos, aunque es evidente que España atraviesa un grave problema de pérdida relativa de prosperidad, poder político e imagen exterior, lo cierto es que en estos momentos sigue ocupando aproximadamente el 10º puesto mundial en cuanto a presencia internacional agregada.<sup>2</sup> Es más, España lleva ocupando ese privilegiado lugar desde principio de la década de los 90 cuando comenzó la fuerte expansión de sus empresas multinacionales, la participación de su Ejército en misiones en el exterior, la promoción internacional de su lengua y cultura, la llegada de millones de inmigrantes y el esfuerzo ahora menguante en cooperación al desarrollo. Por tanto, y debido a su tamaño y grado de desarrollo, España es hoy una nación bien inserta en la globalización aunque no sea una potencia global. Se trata sólo del quinto país por peso económico o demográfico dentro la UE y sus aspiraciones diplomáticas son más bien las propias de una potencia media, de un modo similar a otros Estados miembros intermedios como Italia, los Países Bajos y Polonia.

Las prioridades de la política exterior española, aparte de la propia Europa, están claramente acotadas a tres ámbitos: EEUU, América Latina y el Norte de África. En primer lugar, la alianza estratégica con EEUU consiste en una relación firme aunque a veces se ha politizado y ha resultado difícil de manejar por el relativo antiamericanismo de la población española –sobre todo de izquierda– y por el excesivo énfasis que hace Washington en los aspectos de seguridad, ya sea a través de la OTAN o bilateralmente por las dos importantes bases militares norteamericanas en suelo español. En segundo lugar, América Latina ha estado siempre muy unida a España por los lazos de la historia y la lengua común y, más recientemente, ha estrechado esos vínculos gracias a intensos flujos humanos y al despliegue de las empresas españolas en casi todos los países latinoamericanos. Y, en tercer lugar, está la frontera meridional con los países árabes y África (Marruecos, en especial) en donde se concentran importantes desafíos para la diplomacia española, tales como el abastecimiento energético, los flujos migratorios, la delincuencia organizada, la radicalización islámica e incluso varios contenciosos sin resolver: la descolonización del Sahara occidental, los problemas con el Reino Unido en relación con Gibraltar y la reivindicación por Marruecos

de la soberanía sobre Ceuta y Melilla. Por los intereses específicos de España en estas tres zonas, existen algunos asuntos donde no es posible la sinergia entre los objetivos estratégicos españoles y los europeos, e incluso se pueden producir divergencias.<sup>3</sup> Sin embargo, no hay especiales dificultades para hacer compatibles los intereses nacionales con los de la PESC y la posición española consiste mucho más en tratar de que la UE preste mayor atención a América Latina y al Mediterráneo que en definir un dominio reservado.

Aparte de estas tres grandes prioridades geográficas, España apenas tiene política exterior para el resto del mundo y, por tanto, está bien dispuesta a confiar a la UE el grueso de su acción diplomática en Oriente Medio, África subsahariana, el antiguo espacio soviético y la amplia región de Asia-Pacífico. Tampoco se resistiría a una mucha mayor europeización de la gestión de crisis o conflictos armados internacionales ni en los llamados “asuntos globales”, como la defensa de los derechos humanos y el cambio climático, en donde la UE supone una fantástica herramienta para perseguir la agenda marcadamente pro-multilateral e incluso pro-ONU que España tiene en estos terrenos. Por supuesto, puede también haber desavenencias ocasionales –como ha ocurrido, por ejemplo, en relación con el no reconocimiento de Kosovo por parte de España– pero en la inmensa mayoría de los casos España apoya que haya una posición común europea y estaría dispuesta a subordinar su acción a aquella si madura el papel de la UE como actor global. Así, por ejemplo, el Ministerio de Asuntos Exteriores español ha participado en los trabajos del *Future of Europe Group* y actualmente patrocina el proyecto *European Global Strategy*, dos iniciativas impulsadas por grupos de Estados miembros particularmente interesados en una política exterior europea más fuerte.<sup>4</sup>

De todos modos, a pesar de ese europeísmo y de la certeza de que España tiene muy limitadas capacidades para impulsar una política exterior propia, el gobierno afronta esa apuesta con algunas dudas. En primer lugar, existe una lógica reserva performance-related que se está reforzando a la vista del debilitamiento y desorientación que sufre también la propia UE a causa de la crisis del euro. Es decir, el temor de que el proyecto de una política exterior europea

2 Según la medición realizada por el Índice Elcano de Presencia Global que incorpora indicadores económicos, militares y de presencia “blanda”. En 2011 España ocupa el 11º puesto mundial, por detrás de Italia y por delante de Australia. Véase <http://www.iepg.es/?lang=en>.

3 Por ejemplo, en el caso de la relación con EEUU, España tiene una agenda propia de promoción del idioma español que difícilmente puede compartir con la UE. En América Latina, tanto por sus intereses económicos como por la especial relación política, se producen ocasionales divergencias como, por ejemplo, en relación al régimen autoritario de Cuba, con el que muchos Estados miembros desean mantener una posición más dura que la que usualmente defiende España. Por último, en relación con Marruecos, España tiene que procurar la difícil defensa de sus enclaves territoriales en el norte de África pero esta no es una amenaza compartida por sus socios europeos y ni siquiera por la OTAN.

4 El *Future of Europe Group* ha sido una iniciativa del ministro de Exteriores alemán Guido Westerwelle para reflexionar sobre la unión política y ha incluido a 11 Estados miembros especialmente europeístas que han trabajado a lo largo de 2012. Entre sus conclusiones destaca que todos los componentes actuales de la acción exterior europea (incluyendo cooperación al desarrollo, ampliación, vecindad y gestión de las migraciones) deben estar mucho mejor integrados y que el SEAE debe reforzarse. La *European Global Strategy*, por su parte, responde a una idea del ministro sueco de Exteriores Carl Bildt, apoyada por otros tres Estados miembros de tamaño medio (Italia, Polonia y España) y tutelada por la propia Catherine Ashton. A través del trabajo de diferentes think-tanks entre 2012 y 2013 pretende impulsar una estrategia de acción exterior que actualice y complemente la Estrategia Europea de Seguridad de 2003. Véase [www.euglobalstrategy.eu/](http://www.euglobalstrategy.eu/) 5 Por ejemplo, en el “Marcador” de la política exterior europea que elabora el European Council on Foreign Relations (ECFR), España no está entre los 10 Estados que actualmente lideran más componentes de la PESC y sí se cuenta, en cambio, entre los 10 “remolones”. Véase [www.ecfr.eu/scorecard/2012](http://www.ecfr.eu/scorecard/2012).

6 Así se expresó desde la primera comparecencia del ministro de Asuntos Exteriores en el Congreso de los Diputados (22 de febrero de 2012). Como se ha dicho antes, el nuevo ministro sí ha participado en las diversas iniciativas de reforzamiento de la PESC que han tenido lugar en 2012.

7 El gasto en el área de la cooperación internacional al desarrollo se ha reducido drásticamente desde el 0,43% del PIB en 2010 hasta el 0,23% en 2012, de lejos la mayor reducción producida entre los 34 Estados miembros de la OCDE (Grecia incluida).<sup>8</sup> El Ministerio de Exteriores ha anunciado también el cierre de tres consulados en Marruecos y Portugal. Este pequeño repliegue supone que la presencia española en el mundo pasa ahora a estar formada por 116 embajadas bilaterales, 11 misiones en organizaciones internacionales y 94 consulados (siendo algunas representaciones muy pequeñas, como demuestra el hecho de que 47 embajadas y 54 consulados carezcan de oficina comercial). El Ministerio es también responsable de la Agencia Española de Cooperación Internacional al Desarrollo (AECID), con 44 oficinas técnicas comerciales y 15 centros culturales. Además, la red de delegaciones exteriores del gobierno español incluye 35 oficinas de turismo y 75 centros del Instituto Cervantes. Todo sumado, España constituye la quinta potencia diplomática dentro de la UE.

no supere su actual fase embrionaria como consecuencia de las crecientes desconfianzas políticas entre el Norte y el Sur de la Eurozona o de la posible división de la UE entre los que forman parte de la moneda común y los que no. Además, y en segundo lugar, incluso en el caso de que la UE fuese capaz de superar su confusión actual e impulsar una política exterior fuerte, España es un Estado miembro medio-grande que no parece demasiado bien preparado para moldearla activamente.<sup>5</sup> En estos momentos, defender un SEAE fuerte sigue siendo la doctrina oficial y la convicción profunda de la mayor parte de los políticos y funcionarios españoles. Sin embargo, cada vez resulta más frecuente escucharles también que el europeísmo no puede ser ni ingenuo ni delegativo. La crisis del euro y la debilidad de España impulsan a querer “más Europa” pero también llevan a tener más conciencia de que las prioridades españolas no siempre coinciden con las dominantes en la UE y que el país –ya sea por falta de influencia, de recursos o de voluntad– no desempeña en la PESC el papel proactivo que le debería corresponder por su tamaño y presencia global.

### *España y la creación del SEAE*

Desde el inicio de la Convención constitucional y durante el largo proceso posterior de reforma institucional que finalizó en el Tratado de Lisboa, España apoyó las posiciones ambiciosas para reforzar a la UE como actor global. No obstante, tampoco puso un énfasis inicial en ese terreno y aceptó fácilmente que la toma de decisiones en los asuntos PESC siguiese rigiéndose por la intergubernamentalidad y la unanimidad. A finales de 2009, el presidente socialista Rodríguez Zapatero sí jugó un papel destacado para que la laborista británica Catherine Ashton resultase elegida alta representante en sustitución de su compañero de partido Javier Solana. Y ese protagonismo se alargó durante la primera mitad de 2010 ya que España fue el primer Estado miembro que ejerció la Presidencia rotatoria del Consejo bajo las nuevas reglas de Lisboa. Durante ese semestre de transición, el Ministerio de Exteriores español tuvo que ayudar a Ashton a presidir el nuevo Consejo de Asuntos Exteriores, a convertir las representaciones exteriores de la Comisión en delegaciones de la UE, a diseñar el Servicio Europeo de Acción Exterior (sobre todo, facilitando el entendimiento entre el Consejo, la Comisión y el Parlamento Europeo) y a realizar los demás ajustes que exigía el Tratado. Pese a alguna descoordinación y a las ambiciones de España de aprovechar la visibilidad del momento en las cumbres internacionales previstas, la colaboración fue buena. De hecho, la prioridad declarada era ayudar a que Europa hablase con una sola voz en el mundo.

A partir de entonces, distintos factores propios (en especial, la preocupación prioritaria por la debilidad española en la crisis de la deuda pública en la zona euro) y factores ajenos (el bajo perfil de la alta representante y la lenta puesta en marcha del SEAE), fueron rebajando las expectativas y el interés prestado por España al fortalecimiento de la política exterior europea. Aunque en el verano de 2010 el entonces ministro de Asuntos Exteriores Miguel Ángel Moratinos anunció una reorganización profunda de su Ministerio para adaptarlo al SEAE, lo cierto es que esa pretensión no fue mucho más allá de plasmar los primeros recortes en el presupuesto del departamento e incluso se llegó a rebajar la importancia organizativa de los asuntos europeos en la acción diplomática española. Cuando el SEAE empezó efectivamente a trabajar en diciembre de 2010, el gobierno español –en línea similar con otros Estados miembros– centró su preocupación en conseguir que los diplomáticos nacionales estuviesen bien representados en las delegaciones y en los servicios centrales del Servicio. España apoyó, aunque sin gran entusiasmo, el Informe que la alta representante presentó en diciembre de 2011 al Consejo, la Comisión y el Parlamento Europeo sobre el funcionamiento del SEAE durante su primer año. En cambio, no participó en el Non Paper on EEAS que se presentó en ese mismo mes por 12 Estados miembros interesados en mejorar su funcionamiento, debido a algunas discrepancias sobre la actividad consular y, sobre todo, a que ese documento se elaboró en plena transición entre el gobierno socialista y el nuevo gobierno del PP.

Europa ha sido indiscutiblemente el espacio prioritario de actuación internacional e incluso el elemento central del propio proyecto nacional desde que España recuperó la democracia en 1977.

La puesta en marcha del SEAE coincide, en efecto, con una grave crisis económica internacional, que está afectando especialmente a la eurozona y muy en particular a España. No es un momento fácil para el país en el seno de la UE ni tampoco para definir una política exterior europea.

Ya en 2012, con la llegada al poder del presidente Mariano Rajoy, parece que se ha retomado el interés por aprovechar más activamente el SEAE y porque su despliegue sea “efectivo y potente”. A ello ayuda el fuerte europeísmo del ministro de Exteriores –el antiguo eurodiputado José Manuel García-Margallo– y, sobre todo, una reconsideración profunda de la acción exterior española como consecuencia de la fuerte disminución de los recursos a disposición del Ministerio, que llegó a sufrir un recorte presupuestario del 54% en marzo de 2012. Los planes estratégicos elaborados durante este año para reformar el servicio exterior en general y la cooperación al desarrollo en particular –que es el área donde más se han concentrado los recortes–<sup>7</sup> reconocen esa necesidad de buscar sinergias con los recursos y las acciones de la UE de forma que se fomente una cierta especialización o división del trabajo. Pero estas ideas apenas han pasado todavía de la teoría a propuestas concretas, y lo cierto es que no se ha producido una auténtica evaluación política o administrativa del impacto del SEAE sobre la diplomacia nacional. No obstante, el gobierno ha solicitado a sus máximos responsables –Catherine Ashton y Pierre Vimont– que en algunos países en los que España no cuente con representación, pueda haber diplomáticos nacionales que trabajen para las delegaciones de la UE aunque sigan dedicándose a tiempo parcial a algunas funciones estrictamente españolas. En agosto de 2012 España anunció el cierre de sus embajadas en Yemen y Zimbabue, añadiendo que los intereses españoles en esos dos países quedarían a partir de entonces en manos de las Delegaciones de la UE.<sup>9</sup>

Aunque los diplomáticos españoles destinados en terceros países están ya inmersos en una realidad post-Lisboa y trabajan estrechamente con las delegaciones de la UE, reconocen que aún hay descoordinación y resistencias para aceptar que el jefe de delegación pueda tener un protagonismo que difumine la visibilidad de España en temas o regiones considerados centrales. Como la experiencia es de poco más de dos años, no existe una pauta estructural y la relación entre el SEAE y las misiones diplomáticas españolas depende mucho de la personalidad y actitud respectiva de los jefes de delegación o de los embajadores. También depende de la importancia que España concede a una zona u otra. Así, es relativamente fácil aceptar una cierta subordinación al SEAE en Asia y África Subsahariana, donde la diplomacia española nunca ha contado con grandes capacidades. Por el contrario, en América Latina y el norte de África, con una gran presencia de embajadas y consulados, o con importantes intereses económicos españoles, se reivindica más autonomía para la diplomacia nacional y más protagonismo en el seno del SEAE. No es casualidad que una importante proporción de los puestos ocupados por españoles dentro del Servicio se concentre en esas zonas.

Por el momento, no hay una evaluación global de la colaboración en el terreno, ya que hay situaciones muy variadas pero sí hay casos destacables de colaboración, como por ejemplo en Siria. Sí hay consenso en que el jefe de delegación de la UE debe erigirse en el principal interlocutor político con el gobierno del país en cuestión y se destaca como muy positivo la elaboración de informes conjuntos entre éste y el resto de embajadores de Estados miembros de la UE. El énfasis hasta el momento se ha puesto en la circulación de la información y, en ese sentido, España ha apoyado la puesta en marcha del proyecto ACID, un tipo de sistema electrónico de firma digital seguro que permita una comunicación fluida y confidencial entre las delegaciones y embajadas.

### *La presencia española en el SEAE*

Como se ha dicho, la principal prioridad de España en la etapa inicial del SEAE ha sido la política de personal o, en palabras del propio ministro García-Margallo, “aprovechar el servicio exterior europeo para lograr una participación satisfactoria de nuestros funcionarios españoles en el mismo. Esta participación deberá verificarse tanto en los servicios centrales en Bruselas como en las delegaciones en el exterior; también en todos los niveles más elevados donde en estos momentos la presencia española es muy limitada”. Sin embargo, pese a ciertas quejas por un supuesto maltrato en ese reparto, lo cierto es que ya a finales de 2011 los españoles dirigían 11 delegaciones (entre ellas, algunas tan importantes como las de Rusia, Marruecos y Argentina) y ocupaban 55 puestos en los servicios centrales. En ambos casos, eso supone un número algo inferior al disfrutado por Italia y Francia, pero similar al de Alemania y el Reino Unido, por lo que no supone una mala situación. Es verdad que el gobierno no se quejaba tanto de la ausencia de españoles (muchos de ellos provenientes de la Comisión o del Consejo), sino de diplomáticos nacionales correspondientes al tercio aportado directamente por los Estados miembros. De todas formas, con los nombramientos de Bernardino León como representante especial (EUSR) para el Mediterráneo Sur y de Luis Fernández de la Peña como uno de los 16 directores generales (en su caso, con responsabilidades sectoriales geográficas para Rusia, Vecindad Oriental y Balcanes Occidentales), España dispone ya en el SEAE de cargos de alto nivel acordes con su peso.

En el seno de la Subsecretaría del Ministerio de Exteriores existe una unidad específica para informar y formar a los diplomáticos españoles que quieren ser parte del SEAE. Aunque existe una política oficial de estímulo, lo cierto es que no hay financiación adicional para la misma y los candidatos potenciales afrontan impedimentos de tipo informal pues no es seguro que la rotación vaya a beneficiar sus perspectivas de carrera cuando regresen al servicio exterior español. Algo que, en su caso, puede provocar cierta segmentación entre los diplomáticos con trayectoria europeizada y los que no la tienen. Otro problema es el desequilibrio en las áreas

---

<sup>9</sup> El Ministerio de Exteriores ha anunciado también el cierre de tres consulados en Marruecos y Portugal. Este pequeño repliegue supone que la presencia española en el mundo pasa ahora a estar formada por 116 embajadas bilaterales, 11 misiones en organizaciones internacionales y 94 consulados (siendo algunas representaciones muy pequeñas, como demuestra el hecho de que 47 embajadas y 54 consulados carezcan de oficina comercial). El Ministerio es también responsable de la Agencia Española de Cooperación Internacional al Desarrollo (AECID), con 44 oficinas técnicas comerciales y 15 centros culturales. Además, la red de delegaciones exteriores del gobierno español incluye 35 oficinas de turismo y 75 centros del Instituto Cervantes. Todo sumado, España constituye la quinta potencia diplomática dentro de la UE.

geográficas, con una presencia muy importante en lo relativo a América Latina, pero por el contrario muy minoritaria en áreas como los Balcanes y el Magreb.

## Conclusión

---

Casi tres años después de la entrada en vigor del Tratado de Lisboa, y cuando ha pasado una década desde que se empezó a diseñar el fortalecimiento de la PESC en la Convención constitucional, la política exterior española sigue apostando por hacer de la UE un actor global. Sin embargo, la crisis de la zona euro –con la consiguiente pérdida de confianza entre los socios y en el proyecto–, el lento despliegue del SEAE en sus dos años de existencia y las dificultades de la diplomacia española han ido rebajando ese entusiasmo. Ahora bien, esas mismas debilidades alimentan la esperanza de dar nuevos pasos que refuercen el SEAE. Al fin y al cabo, resulta cada vez más evidente la vulnerabilidad de los Estados miembros –y singularmente de España– si no se conectan estrechamente a una UE más fuerte en el mundo. Por ello, la firma el pasado 10 de diciembre de 2012 del memorándum de entendimiento entre el SEAE y España para establecer la embajada española en la Delegación de la UE en Yemen va en esa dirección. Aunque haya claros criterios económicos detrás de la decisión, esta apuesta por europeizar la política exterior española es positiva tanto para nuestro país como para la UE.

Pocas dudas quedan que la resolución de la crisis del euro está vinculada a “más Europa”, y que para ello es necesario también avanzar en la unión política y por ende en la política exterior europea. Además de la buena disposición, España debe estar bien preparada para que, en el caso de que se produzca ese avance ambicioso en la acción exterior europea, pueda ejercer el liderazgo que en teoría le corresponde por tamaño y por presencia internacional.

**Ignacio Molina**

*Investigador principal de Europa, Real Instituto Elcano*

**Alicia Sorroza**

*Investigadora, Real Instituto Elcano*

Aunque los diplomáticos españoles destinados en terceros países están ya inmersos en una realidad post-Lisboa y trabajan estrechamente con las delegaciones de la UE, reconocen que aún hay descoordinación y resistencias para aceptar que el jefe de delegación pueda tener un protagonismo que difumine la visibilidad de España en temas o regiones considerados centrales.

---

# Crisis en Egipto, entre la religión y la economía

*En los seis meses de la presidencia de Mohamed Morsi, se ha vivido en Egipto una progresiva y peligrosa concentración de poder por parte de los Hermanos Musulmanes.*

**Marcos Suárez Sipmann**

---

## Tema

En los seis meses de la presidencia de Mohamed Morsi, se ha vivido en Egipto una progresiva y peligrosa concentración de poder por parte de los Hermanos Musulmanes. Laicos, liberales, movimientos de izquierda y cristianos, entre otros, acusan a Morsi de promover una nueva dictadura a través de la constitución.

## Resumen

Tras librarse de la tutela militar en agosto con un audaz “contragolpe civil”, el pasado noviembre Mohamed Morsi anulaba por decreto la supervisión judicial de sus decisiones. Sus polémicos decretos han dilapidado la confianza en los Hermanos Musulmanes de amplios sectores de la población. Morsi ha insistido que, con su decisión de asumir poderes excepcionales, sólo busca preservar la revolución que defenestró a su antecesor. Sus adversarios afirman que quiere islamizar el país y dotarse de unos poderes sin precedentes. El perjuicio para su propia credibilidad y la de la Hermandad es más grave que cualquier beneficio a corto plazo.

## Análisis

El presidente egipcio, Mohamed Morsi, que fue elegido democráticamente en junio, ha dado dos golpes de mano que revelan en él a un autócrata entregado a los militantes políticos islamistas. El primero tuvo lugar el pasado verano al relevar la cúpula militar, mientras que el segundo –mucho más grave– el pasado mes de noviembre lo enfrentó de manera avasalladora contra el poder judicial y la Fiscalía.

Con su decreto del 22 de noviembre, el presidente blindaba sus plenos poderes ejecutivos y legislativos. Como afirmó la vicepresidenta del Tribunal Constitucional, Tahani el Gebali (la primera mujer en convertirse en juez), la decisión de Morsi al ordenar que todas sus decisiones fueran definitivas e inapelables ante la justicia le convertía en un presidente ilegítimo. Ese decreto generó un grave malestar entre los jueces.

Mediante su “declaración constitucional”, Morsi también se deshacía de uno de sus rivales en el estamento judicial: el fiscal general Abdelmeguid Mahmud. Como resultado, se somete la designación de este cargo, que hasta ahora correspondía a los propios jueces, a la institución presidencial.

Sin embargo, el aspecto más problemático para los partidos laicos fue el blindaje de la asamblea constituyente ante una posible disolución por parte del Tribunal Constitucional. La composición de esa asamblea constituyente, dominada por los islamistas, era objeto de un recurso ante dicho tribunal. La oposición laica y liberal, junto con las iglesias cristianas coptas de Egipto, se retiraron de la asamblea en señal de protesta por el hecho de que los islamistas aprovecharan su mayoría para imponer sus posturas. El decreto sobre la asamblea constituyente establece que este órgano no puede ser disuelto ni por el sistema judicial ni por el Consejo de la Shura (la Cámara Alta del Parlamento egipcio).

El conflicto con la magistratura no es nuevo. En una de sus primeras decisiones como presidente, en julio pasado, Morsi revocó la disolución de la Cámara Baja. Tuvo que rectificar tres días después, tras recibir la negativa del Tribunal Constitucional. Debó dar marcha atrás igualmente en octubre cuando cesó al fiscal general y 48 horas después se vio obligado a retractarse.

Es verdad que los tribunales estaban estrechamente ligados a la larga dictadura de Hosni Mubarak. Las razones de Morsi para evitar el sistema judicial de Egipto no carecen de fundamento. La mayoría de los jueces de Egipto fueron leales a Mubarak y seleccionados cuidadosamente por su corrupto régimen. Pero esta vez Morsi fue demasiado lejos. Su decreto cambia las reglas del juego y coloca al ejecutivo por encima de cualquier otro poder. Muchos consideran que es un acto peligroso, equivocado e ilegal.

En esta ocasión el momento elegido por Morsi parecía el propicio. Aprovechó el aumento de su credibilidad – exterior e interior– tras mediar en el reciente conflicto en Gaza para asestar su golpe al poder judicial y a la separación de poderes del Egipto posrevolucionario. Pero de nada le valió su intento de calmar los ánimos insistiendo en que su declaración constitucional era “temporal” y no pretendía concentrar poderes. Su llamamiento a las distintas fuerzas políticas para lograr un consenso fue rechazado por éstas.

Un buen número de consejeros presidenciales abandonó al mandatario desde que comenzó la crisis en señal de protesta por el hecho de que el presidente hubiera emitido el decreto sin discusión previa con su equipo de asesores. Entre los dimisionarios estaban Amr el Leithi, Seif Abdel Fattá y Ayman al Sayad. También dimitió el asesor y vicepresidente copto del brazo político de la Hermandad, el Partido Libertad y Justicia, Rafik Habib. Los asesores de la Hermandad realizaron una acción de “aislamiento” del presidente con respecto al resto de consejeros.

El terremoto político y judicial se trasladó a las finanzas. La Bolsa egipcia suspendió brevemente su cotización ante las fuertes pérdidas. Las dudas de los inversores se tradujeron en pérdidas por unos 2.480 millones de dólares en la apertura. La Bolsa de Egipto se desplomó en 9,5%.

### *Dos bandos irreconciliables*

Aunque nominalmente presidente de “todos los egipcios”, Morsi ha mostrado ser voz e instrumento de la cofradía a la que pertenece. Es considerado por muchos egipcios como una marioneta de la Hermandad. Cabe recordar que Morsi se ganó el apodo de “rueda de recambio” al haber sido presentado como el candidato de repuesto en sustitución del influyente Jairat al Shater, el candidato de los Hermanos Musulmanes a las elecciones presidenciales que fue apartado por la comisión electoral.

El jefe de esta Hermandad férreamente organizada es su guía espiritual, Mohamed Badía. Sus llamamientos al diálogo podrían parecer una muestra de tolerancia, pero aseveraciones como “llegar a la verdad y no que uno venza a otro... convertir las diferencias en un punto de construcción y no de destrucción” quedan neutralizadas por la matización de que “esto no se va a lograr si no es con los valores del islam”. Los Hermanos no admiten discrepancias y divisiones y consideran que no sirven más que a los enemigos de la umma (nación islámica).

En cuanto a los islamistas, en el sentido amplio del término, conviene recordar dos cosas:

(1) No representan –ni mucho menos– una mayoría abrumadora en Egipto. Existe controversia por las decisiones del presidente, cuyos nuevos poderes no han caído bien entre la población. Sin embargo, los islamistas están mucho mejor organizados que los liberales y pueden ser más eficaces a la hora de llevar a sus simpatizantes a la votación.

(2) No constituyen un bloque homogéneo. La relación entre las dos agrupaciones mayoritarias, los Hermanos Musulmanes y los salafistas, es muy compleja. Ambos grupos incluyen tendencias conservadoras y otras más moderadas, y hay una gran fluctuación. El ejemplo más conocido es el del islamista moderado y ex candidato presidencial Abdelmoneim Abul Futuh, quien había abandonado la cofradía. Con su nueva formación, el Partido por un Egipto Fuerte, ha pedido el “no” a la constitución. A ello hay que añadir la existencia de órdenes sufíes que han empezado a interesarse en la política desde la revolución. O la de grupos como al-Gamaa al-Islamiya que, tras una revisión ideológica, ha renunciado a la violencia en favor del cambio pacífico, y como la organización de la Yihad egipcia, entre otros.

El acuerdo alcanzado para apoyar la constitución islamista es muy frágil. En el futuro sólo persistirá en la medida en que la Hermandad sea capaz de alcanzar éxitos económicos y sociales, algo muy dudoso si se tiene en cuenta la grave crisis política y económica y la ineficacia en el gobierno. En el momento en que la popularidad de los Hermanos Musulmanes disminuya, los salafistas tratarán de distanciarse y pasarán a la oposición posicionándose como alternativa.

El presidente y su movimiento político no parecen dispuestos a escuchar en un ambiente cada vez más tenso y polarizado. La arrogancia islamista de las últimas semanas demuestra una gran inseguridad. Desde su cuenta de Twitter, los Hermanos Musulmanes mostraron una actitud desafiante, relativizando el número de manifestantes, y acusándolos de ser fulul (remanentes del viejo régimen), lo cual corresponde a la verdad sólo en algunos casos. En los discursos presidenciales aparecen una y otra vez términos como “conspiración”, “inestabilidad” y la distinción entre “buena” y “mala” oposición.

Una consecuencia ha sido que la oposición se está uniendo. El Frente de Salvación Nacional (FSN) –que integra a los principales partidos opositores– anunció las tres demandas cuyo cumplimiento exigen a Morsi: (1) la retirada de la declaración constitucional del pasado 22 de noviembre, que sitúa por encima de la ley las resoluciones del presidente; (2) la suspensión del referéndum sobre una nueva Carta Magna aprobada sin consenso por los islamistas; y (3) la formación de una nueva asamblea constituyente que elabore un texto fundamental representativo de la sociedad egipcia. Hasta el momento, sólo ha conseguido parcialmente lo primero.

Sus polémicos decretos han dilapidado la confianza en los Hermanos Musulmanes de amplios sectores de la población.

Un buen número de consejeros presidenciales abandonó al mandatario desde que comenzó la crisis en señal de protesta por el hecho de que el presidente hubiera emitido el decreto sin discusión previa con su equipo de asesores.

### *Las Fuerzas Armadas en el nuevo escenario*

El papel de las Fuerzas Armadas está regulado en el borrador aprobado de la constitución. Según ese texto, se permite a los tribunales militares juzgar a civiles en casos “excepcionales” en que se produzca un “perjuicio al Ejército”. Una formulación vaga, inconcreta y abierta a interpretación. El ministro de Defensa deberá pertenecer al Ejército y será elegido para el cargo por los propios militares, se instituye un nuevo Consejo Nacional de Defensa que integrará a los principales cargos civiles políticos y militares, y que tendrá competencia para controlar los presupuestos militares y opinar sobre las leyes que afecten al Ejército. Se estipula que el presupuesto militar no será sometido a control parlamentario. Como ha recordado Mohamed El Baradei, en la mayoría de los países del mundo son los Parlamentos los que controlan los presupuestos militares.

En suma, el ejército prácticamente vuelve a gozar de los privilegios y derechos que tenía durante los tiempos de Hosni Mubarak. Muchos ven en esta sorprendente e inesperada decisión un pacto entre los Hermanos Musulmanes y el ejército, pues, a pesar de haberse liberado de la tutela del Consejo Supremo de las Fuerzas Armadas, el gobierno islamista está ahora a merced de los militares, a quienes necesita para su protección. Por otra parte, el ejército está presionando a la Hermandad a cambio de una vuelta a la normalidad en la calle. A día de hoy, lo que vayan a hacer las Fuerzas Armadas es una gran incógnita.

El ejército egipcio cuenta con un personal de casi 460.000 miembros y tiene vastas posesiones de tierras y empresas. Su función social es importante ya que provee empleos y un sentido de identidad nacional a muchos egipcios. El presupuesto de las Fuerzas Armadas y sus ingresos son considerados como “secreto de Estado”. Por otra parte, calcular el tamaño de los negocios e industrias de propiedad militar es muy difícil y se estima que representan alrededor de un 40% del PIB. La mayoría de los gobernadores provinciales son oficiales retirados y muchas de las grandes instituciones civiles y empresas del sector público están dirigidas por ex generales. Algunos de estos oficiales retirados están saliendo abiertamente a la palestra para dar muestras de apoyo a la oposición en la crisis actual.

Una nueva señal se dio cuando la Guardia Republicana –una división fuertemente armada del Ejército, encargada de proteger las instalaciones estratégicas– desplegó tanques y vehículos blindados en las proximidades del complejo presidencial. Cuando la multitud de manifestantes se abrió paso entre las alambradas y escaló los muros erigidos por los soldados, la Guardia –tal como había afirmado su jefe, el general Mohamed Zaki– no utilizó la fuerza. Esto puede tener, puntualmente, algunos aspectos positivos, pero muchos egipcios no desean que los militares intervengan en la política.

### *La nueva constitución*

Aunque la asamblea constituyente egipcia tenía de plazo hasta febrero de 2013 para culminar sus labores, se votó apresuradamente el proyecto constitucional en medio de la peor crisis política desde la elección presidencial hace seis meses. Sus 234 artículos recibieron el visto bueno en apenas 16 horas de debates. En una única sesión maratónica que se prolongó hasta la madrugada se utilizó un procedimiento

de votación complejo: artículo por artículo a dos vueltas. El plan premeditado de los Hermanos funcionó pero con un coste muy alto de polarización y violencia.

Se conservó la referencia a los “principios” de la sharía (ley islámica) en la futura constitución, una formulación que figuraba ya en la anterior Carta Magna de 1971. El artículo 2 prevé que los “principios de la sharía” constituyan la “principal fuente de legislación”. Es una formulación bastante consensuada en Egipto, que significa que la ley islámica no es la única fuente a la hora de legislar. Así pues, el artículo 2 no exige observar estrictamente el derecho islámico, si bien obliga a atenerse a sus principios. Los más radicales en la asamblea retiraron, finalmente, su exigencia de que la estricta interpretación de la sharía determine la nueva constitución. No obstante, el borrador constitucional incluye matices para contentar a los salafistas.

Junto a la cuestión de la sharía en la legislación, los principales enfrentamientos tienen que ver con los derechos y libertades. El proyecto que se está sometiendo a referéndum dista mucho de proteger los derechos humanos y, en concreto, no tiene en cuenta los derechos de las mujeres. Restringe, además, la libertad de expresión con la excusa de proteger la religión y permite que se juzgue a civiles ante tribunales militares. Se dice, por ejemplo, que la universidad al-Azhar, la autoridad máxima en el islam suní, debe ser consultada en todos los temas relacionados con la ley islámica. Muchos temen que esto dé a los clérigos demasiado poder en el establecimiento de las leyes. Los liberales temen igualmente que el artículo que establece que el Estado protegerá “la naturaleza verdadera de la familia egipcia” pueda llevar a los islamistas a imponer su visión del mundo en la cultura popular.

El proyecto presenta muchos déficit, como que la única alusión a la infancia es que los niños deberán tener un nombre apropiado. Nada sobre la prohibición del trabajo infantil o del matrimonio con menores, básico en un país donde teóricamente un adulto se puede casar con una niña de nueve años.

Mientras que para El Baradei la nueva constitución irá a parar al “basurero de la historia”, el primer ministro Qandil confía en que las cosas se calmen tras completarse el referéndum constitucional. Para Qandil, tecnócrata con afinidad islamista, la constitución “no es de ninguna manera un texto perfecto”, pero es el resultado del “consenso de la mayoría”. Incluso el jeque de al-Azhar, Ahmed al Tayeb, pidió a todos los egipcios, “cualquiera que sea su filiación”, que se contengan y recurran al “diálogo pacífico y civilizado que corresponde a Egipto y los egipcios”.

### *El referéndum constitucional*

El 8 de diciembre la crisis política había llegado a un extremo peligroso, con miles de manifestantes en las calles, lo que llevó a las Fuerzas Armadas a plantear públicamente la necesidad de abrir un diálogo para evitar –según el comunicado emitido– una “catástrofe” en el país. Tras reunirse con un sector de la oposición (no asistieron los principales líderes: Mohamed El Baradei, Hamdin Sabahi, Amr Musa y Abdelmoneim Abul Futuh), el presidente Morsi aceptó derogar el decreto promulgado el pasado mes que ampliaba y blindaba sus poderes. Con esto no disminuyó la

tensión pues en el nuevo decreto decidió mantener el controvertido referéndum. Muchos vieron con desconfianza este paso considerándolo una maniobra dilatoria.

La oposición laica del FSN continuó rechazando la convocatoria. En un comunicado leído por el presidente del Sindicato de Abogados de Egipto, Sameh Ashur, los opositores criticaron la intención de seguir adelante con la misma en el tenso ambiente tras las protestas y disturbios de los días anteriores. Según la declaración constitucional que anulaba la anterior del 22 de noviembre, en caso de que los electores rechacen la constitución en el referéndum constitucional, el presidente convocará elecciones para escoger a los 100 miembros de una nueva asamblea constituyente dentro de un plazo máximo de tres meses. La Hermandad advertía que, tras la anulación de la polémica declaración constitucional que blindaba los poderes presidenciales, ya no había motivos para que la oposición continuara sus protestas. Pero para los opositores la insistencia de la consulta de una constitución sin consensuar entre todos los sectores marca “las bases de la tiranía presidencial”. Además, el comunicado condena la campaña de intimidación de los seguidores de los Hermanos Musulmanes contra los opositores a Morsi y contra los medios de comunicación, objeto de las críticas de los islamistas.

### *La economía*

Las autoridades de El Cairo han estado meses negociando un acuerdo con el Fondo Monetario Internacional (FMI) para ayudar a salir al país de la grave crisis económica en la que se encuentra tras la revolución de 2011, lastrada por el déficit presupuestario y la carencia de divisas generada por el descenso del turismo. El 20 de noviembre –dos días antes del estallido de la crisis por el “decretazo”– se había llegado a un principio de acuerdo. El compromiso pretende realizarse en respaldo del programa económico egipcio 2013-14 con el objetivo de reducir el déficit fiscal y promover la recuperación económica. El FMI advertía a Egipto que el convenio exige que no haya “cambios mayores” en las condiciones económicas. El jefe de la división del FMI de Oriente Medio y Asia Central, Andreas Bauer, aseguraba entonces que las “reformas fiscales son fundamentales” dentro del programa, e incluyen la modificación de los subsidios energéticos y del sistema tributario, así como la flexibilización de la política monetaria.

Este mes, el primer ministro anunció que el Ejecutivo ha pedido al FMI retrasar un mes las negociaciones para obtener el préstamo de 4.800 millones de dólares de ese organismo debido a la actual crisis política. Un portavoz del FMI confirmó que, debido a esos acontecimientos, las autoridades egipcias habían solicitado posponer su petición del préstamo. La razón es que la situación política, que mantiene paralizada la maltrecha economía egipcia, no admite los drásticos recortes de subsidios y las subidas de impuestos que exige el Fondo y que podrían elevar aún más la tensión.

Desde la Hermandad afirman que la constitución traerá la más que ansiada estabilidad política y, con ella, la reactivación de la economía. Es, sin duda, un atractivo fundamental de su campaña, que podría calar entre un sector importante de la sociedad que ha visto mermar sus ingresos con cada nueva crisis política. El gobierno de Morsi ya ha reducido las ayudas al gas butano y la electricidad en el marco de un programa de austeridad, en consonancia con el plan económico propuesto por el país al FMI para recibir el préstamo.

En cuanto a su decisión de subir los impuestos a ciertos bienes y servicios, suspendida horas después, Qandil afirmó que no guardaba relación con las negociaciones con el FMI. El primer ministro señaló que esas enmiendas a la ley de impuestos, que serán discutidas en un diálogo nacional antes de ser aprobadas, forman parte del programa de reforma económica y financiera de Egipto. Subrayó que el programa es parte del plan del gobierno para lograr el crecimiento económico en los próximos dos años y que debe aplicarse porque la alternativa sería nefasta.

Las autoridades de El Cairo han estado meses negociando un acuerdo con el Fondo Monetario Internacional (FMI) para ayudar a salir al país de la grave crisis económica en la que se encuentra

El incremento de impuestos afectaba a productos como el acero, el cemento, la cerveza y el tabaco, así como servicios como los de telefonía móvil, la limpieza y la seguridad. La propuesta, hecha un domingo por la tarde, del paquete de medidas de austeridad fue recibida con furia por los egipcios y Morsi se vio obligado a retirarla el lunes por la mañana. Evidentemente, era poco beneficioso para el referéndum tener a la mayoría de la población en contra. En palabras del portavoz de la comisión económica del Partido Libertad y Justicia, Mohamed Gouda, el gobierno actual es por naturaleza tecnócrata y eligió el camino más fácil para reducir el déficit: subir los impuestos al ciudadano medio, pero, según él, “el momento no era el adecuado”.

Es improbable que una mayoría elegida en una democracia todavía en período de gestación pueda permitirse políticamente la imposición de extremas medidas de austeridad. Con el agravamiento de la crisis económica y fiscal, un mayor número de medidas de austeridad serán tomadas en el corto plazo con un coste político muy alto para los Hermanos.

Pero más allá de esto queda patente una descoordinación y falta de comunicación preocupantes entre la presidencia y el equipo del primer ministro. Incluso se puede afirmar que la agenda religiosa de la cofradía y la desactivación de los movimientos de protesta restan todo protagonismo a cualquier plan económico. De hecho, no se ha hecho público ningún plan económico para aumentar la confianza, restaurar el crecimiento y generar empleo.

Numerosos expertos han manifestado grandes reservas respecto al apartado económico de la constitución por su articulado ambiguo y oscuro. Se han hecho reproducciones levemente modificadas de los artículos económicos redactados en 1971, donde los derechos aparecían en forma de concesiones. Tampoco existen indicadores específicos que impliquen obligaciones concretas para el Estado.

Mientras el proyecto de Carta Magna incluye sendos artículos sobre la agricultura y la industria –a los que califica como pilares de la economía que el Estado está obligado a proteger– no hace lo propio con el turismo. De esa forma, una de las fuentes más significativas de divisas para el país, que contribuye un 11,5% al PIB y da empleo a 20 millones de egipcios, no recibe una protección estatal. Tampoco hay un programa nacional dirigido a la conservación del agua, la tierra y la energía. Este déficit es especialmente grave en el país árabe más poblado (85 millones de habitantes). Es más, el proyecto de constitución refleja la carencia en los dirigentes islamistas de la noción de “bien común”.

### *La primera vuelta del referéndum constitucional*

El “sí” se impuso por un margen más ajustado de lo esperado por los analistas en la primera jornada del referéndum constitucional, celebrada el sábado 15 de diciembre. De confirmarse esta tendencia, daría la razón a los que abogaban por la participación en la consulta. De hecho, el FSN, no decidió hasta el día 13 si impulsaría el voto por el “no” en el referéndum en lugar de boicotarlo.

Varios líderes islamistas habían pronosticado una victoria aplastante, con más del 70% de los votos a favor. Una victoria por debajo del 60% sería un fracaso para los islamistas y un

gran éxito de los opositores. Les colocaría en una posición de fuerza para enmendar la constitución en el nuevo Parlamento. Si la Carta Magna es aprobada en el referendo, reemplazará todas las declaraciones constitucionales, incluyendo el controvertido decreto firmado por Morsi, y deberá llevar a la elección de un nuevo parlamento en 60 días.

La oposición mostró serias dudas de que el referendo se desarrollara de forma transparente. No se habían cumplido los requisitos planteados previamente por los opositores: la celebración de la consulta en un solo día y la supervisión judicial completa. Según la oposición, la convocatoria de dos jornadas de votación –los días 15 y 22– contradice una ley de 1956 que estipula que esos días deben ser consecutivos. La Comisión Electoral amplió la consulta de uno a dos días por la falta de jueces que estuvieran dispuestos a supervisarlo, ya que muchos han decidido boicotarlo como rechazo a las últimas decisiones del presidente egipcio.

Según datos oficiosos proporcionados por el Partido Libertad y Justicia, un 56,5% de los ciudadanos votó a favor y un 43,5% en contra del borrador constitucional islamista en la primera jornada. Unos 26 millones de egipcios residentes en 10 provincias estaban convocados a las urnas para la primera ronda. En El Cairo ganó el “no”. La participación se habría situado en el 33%, claramente por debajo del 50% de las presidenciales.

En esta primera jornada unos 120.000 soldados fueron movilizados para ayudar a los 130.000 policías encargados de la protección de las operaciones de votación. El resto votará el próximo sábado 22 de diciembre. El papa copto, Teodoro II, dio completa libertad a los cristianos para votar en un sentido o en otro. Pero les animó a ir a votar. Esto demuestra la renovada actitud de los coptos de integrarse y participar activamente en la vida política. También han votado unos 586.000 expatriados registrados en 150 legaciones diplomáticas en el extranjero. Hace medio año en la segunda vuelta de la elección presidencial solo lo hicieron 300.000.

Observadores internacionales han informado de una amplia gama de irregularidades en la votación, aunque no hay evidencia de fraude sistemático. Un número mucho mayor de manipulaciones se prevé en la segunda jornada para forzar los resultados. La oposición del FSN acusó a los oficialistas Hermanos Musulmanes de fraude electoral y afirmó haber observado numerosas “violaciones” de las reglas electorales por parte de los islamistas partidarios del jefe de Estado. Un portavoz de la Hermandad ha denunciado las acusaciones de irregularidades proferidas por la oposición porque, dice, tacha al pueblo egipcio de “analfabeto e ignorante”. El FSN ha convocado nuevas manifestaciones masivas por las irregularidades en la primera ronda del referéndum. Ya había adelantado que no reconocerá los resultados de ninguna consulta sin transparencia.

## Conclusión

---

El riesgo de más derramamiento de sangre e incluso de un conflicto generalizado en Egipto continúa siendo alto. Aún así, lo que está ocurriendo en las últimas semanas en ese país tiene una parte positiva: la incompetencia mostrada por el gobierno de los Hermanos Musulmanes ha abierto los ojos a muchos de sus seguidores. Decir que “el islam es la solución” es fácil y atractivo desde la oposición, pero resulta inefectivo una vez que se tiene la responsabilidad de gobernar. Los islamistas están mostrando sus verdaderas intenciones, mientras la oposición ha despertado de su letargo y se está uniendo. Los ataques violentos de sectores de la Hermandad contra los manifestantes si algo demuestran es que los nuevos gobernantes tienen miedo. Junto a la batalla religiosa en la transición egipcia, una de las más disfuncionales de la historia política moderna, cada vez cobra mayor relieve el aspecto económico.

**Marcos Suárez Sipmann**

*Politólogo, jurista y actualmente periodista en El Cairo (Twitter: @mssipmann)*

El riesgo de más derramamiento de sangre e incluso de un conflicto generalizado en Egipto continúa siendo alto. Aún así, lo que está ocurriendo en las últimas semanas en ese país tiene una parte positiva: la incompetencia mostrada por el gobierno de los Hermanos Musulmanes ha abierto los ojos a muchos de sus seguidores.

# Shifting Towards What? Europe and the Rise of Unconventional Energy

*The IEA's World Energy Outlook-WEO 2012 projects a significant geographical shift in hydrocarbon production due to the unconventional hydrocarbon revolution in North America*

**Gonzalo Escribano**

## Theme

Although the emergence of the US as an unconventional energy power is shifting the global energy balance, its geopolitical consequences for the EU should not be exaggerated and should not distract attention from Europe's already pressing energy policy agenda.

## Summary

The IEA's World Energy Outlook-WEO 2012 projects a significant geographical shift in hydrocarbon production due to the unconventional hydrocarbon revolution in North America. But neither Middle Eastern, Russian nor North African producers will be pushed to the fringe of the international geopolitical scene. The EU will remain linked to its traditional suppliers of conventional resources, but uncertainties regarding the development of unconventional resources should not put at risk investment on either renewables at home or conventional resources in the European neighbourhood. This paper criticises the excesses involved in reasoning by analogy

when dealing with the geopolitics of alternative energy futures: unconventional oil and gas are not necessarily from Mars, and renewables are not essentially from Venus.

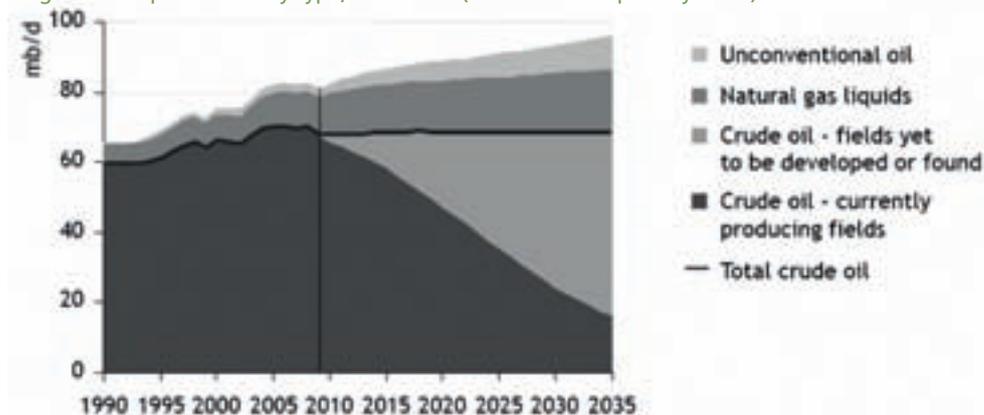
## Analysis

The release of the IEA's World Energy Outlook-WEO 2012, which projects a significant geographical shift in hydrocarbon production, has been widely echoed by the international media and attracted a lot of attention from policy makers and energy analysts alike. In most analyses, US energy independence and even its emergence as an oil exporter are almost being taken for granted. On this assumption, it is being mechanically argued that US geopolitical interests in the Middle East will almost disappear. 'Saudi' America will lead the world's energy markets, pushing conventional producers to the fringe of the international geopolitical scene;<sup>1</sup> Europe will stand alone in providing for its energy security, increasing European energy vulnerability.

While not denying that the development of unconventional hydrocarbons constitutes a fundamental shift in the geopolitics of energy, this paper will argue, first, that the geopolitical consequences of the US emergence as an unconventional energy power are being exaggerated and, secondly, that interdependence rather than independence will remain the name of the global energy game, especially in Europe. It will then cast a more nuanced view on the prospects for the geopolitical irrelevance of the Middle East, arguing that the region should continue to be a fundamental pivot in the global energy markets, which will continue to be dominated by conventional hydrocarbons in the foreseeable future, and that while US interests in the region may tend to diminish, they are unlikely to end in a strategic retreat. Finally, the paper takes a closer look at the possible impact these developments might have on the EU, arguing that conventional supplies will endure at the core of its energy geopolitics. It also addresses to what extent the coexistence of an unconventional US and a conventional EU poses an asymmetrical energy security risk for the latter.

Given the resonance of some of the IEA's 2012 WEO messages, the discussion that follows is profusely illustrated with some of its own graphs. They are also compared with the figures provided by the US Energy Information

Figure 1. Oil production by type, 1990-2035 (million barrels per day-mb/d)



Source: IEA (2010), World Energy Outlook 2010, Paris.

<sup>1</sup> 'Saudi America. The US will be the world's leading energy producer, if we allow it', The Wall Street Journal, 12/XI/2012.

<sup>2</sup> Karel Beckman, 'The fine line treaded by the IEA', European Energy Review, 19/XI/2012.

Administration's 2012 Annual Energy Outlook. Some observers have noted that the IEA is 'treading a fine line' by going beyond analysis to normative advice and public advocacy.<sup>2</sup> This is especially true when including geopolitical considerations and orienting the focus of public opinion towards some results rather than others. In this regard, it is important to identify the nuances of the IEA's own arguments, especially those which have gone most unpublicised.

### *An Unconventional Power*

The shale gas revolution has certainly changed the global energy landscape over the past decade, and has been at the centre of most energy geopolitical discussions in the last few years. There have been a plethora of reports dealing with its distinct dimensions, from the geopolitical to the technical, industrial or environmental aspects of the issue. What is relatively new in the recent IEA 2012 WEO is the extension of the shale gas revolution to the domain of unconventional oil (mainly tight oil). The Agency already projected a significant increase in unconventional oil production in its 2010 WEO. Together with new oil field developments and discoveries, unconventional oil would be able to increase global oil production to close to 100 million barrels per day-mb/d (see Figure 1).

The 2012 WEO reveals that, according to the IEA's projections, unconventional oil is to become the main contributor to US oil production towards 2020, a decade after unconventional gas surpasses conventional gas production in the country. Figure 2 shows these projections by fuel type. The overall picture is that US oil and gas production is projected to peak around 2020 at some 22-23 million barrels of oil equivalent per day, before slightly declining until 2035. Unconventional gas is the main driver of increased US hydrocarbon production, and will remain stable over the whole projected period. Unconventional oil production is projected to increase quite rapidly to reach its peak around 2020 and then to decline steadily until the end of the forecasted period. By 2035, unconventional hydrocarbons will dominate US production and unconventional oil should account for half its oil production, which should stabilise at around 8 mb/d, down from the 2020s 10 mb/d peak.

The absolutely novel item in the WEO's projections (p. 74) is the impact on oil demand from the transport sector due to the new fuel efficiency standards recently approved by the Obama Administration to curb oil consumption. However, this driver of reduced oil dependency has gone relatively unnoticed, to the point that IEA's Chief Economist, Fatih Birol, has tried to reduce enthusiasm on the drastic production-related geopolitical messages of the report and highlighted the impact of US efficiency measures, as well as the transition from oil to gas in the transport sector.<sup>3</sup> As a result of increased fossil fuel efficiency and unconventional development (including bioenergy), the IEA projects net US oil dependency to be greatly reduced. Figure 3 reproduces the WEO's projections: US oil dependency falls significantly from almost 60% in 2010 to under 30% in 2035 and the country becomes a small natural gas exporter by 2020 and up to the end of the projected period.

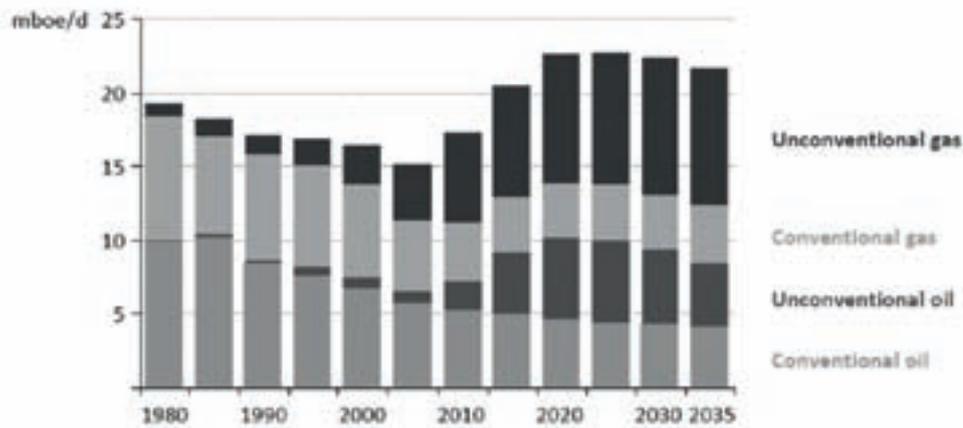
These figures are slightly more optimistic regarding US unconventional production and fuel efficiency trends than those from the US Energy Information Administration (US EIA) itself. In its Annual Energy Outlook 2012, total net imports to the US of petroleum and other liquids are projected to decrease from 49% in 2010 to 36% in 2035 in the reference scenario (Figure 4). It should be highlighted that in a low price scenario, US oil imports would remain at around 50% of consumption in 2035. In general, the IEA baseline projections tend to converge with the US EIA's more favourable scenarios, but the trend is about the same.

Figure 5 shows how the US EIA's projections broadly depend on prices and recoverable resources. The reference scenario projects a peak in oil production for 2020, and a gradual decline until 2035 to 6 mb/d, substantially less than the 8 mb/d IEA projection. Given the uncertainties surrounding unconventional resources, low recovery scenarios result in fast peaking and declining oil production, while in most favourable ones oil production reaches a plateau

Unconventional oil is to become the main contributor to US oil production towards 2020.

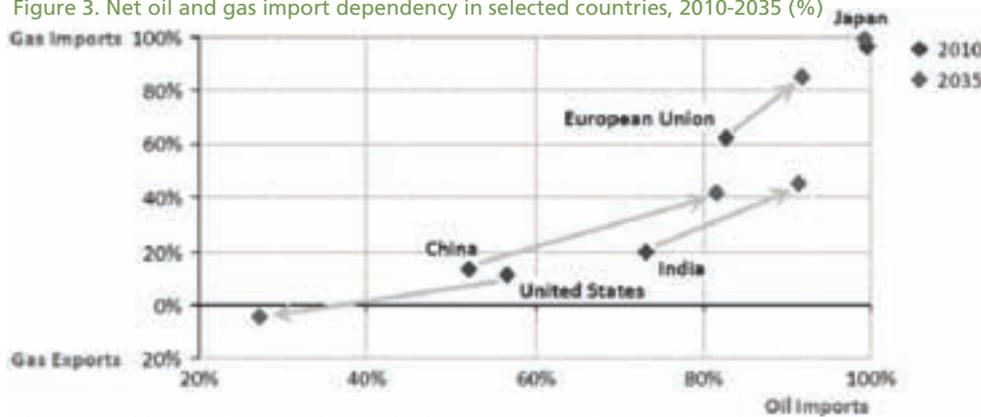
In the future, oil price shocks will impact relatively more in consumer countries deprived of unconventional resources, not North America

Figure 2. US oil and gas production, 1980-2035 (mb/d)



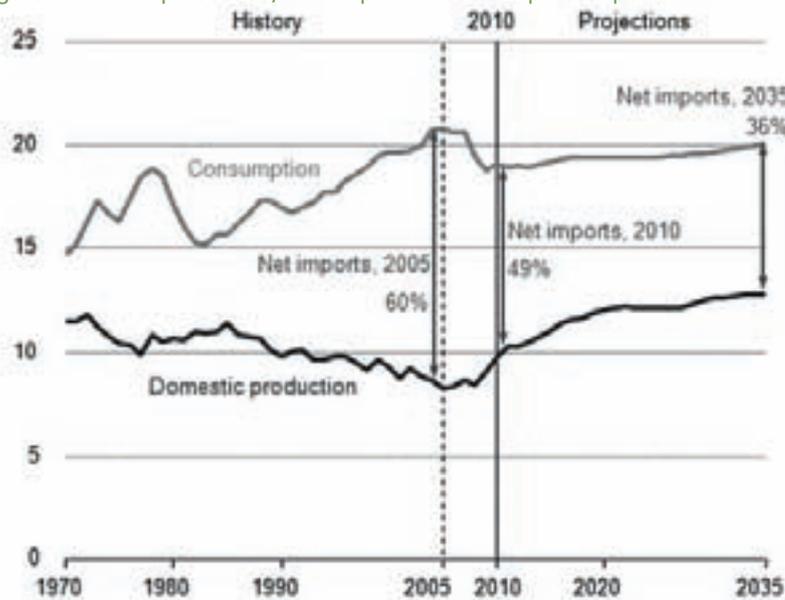
Source: IEA (2012), World Energy Outlook 2012, <http://www.worldenergyoutlook.org>.

Figure 3. Net oil and gas import dependency in selected countries, 2010-2035 (%)



Source: IEA (2012), World Energy Outlook 2012, <http://www.worldenergyoutlook.org>.

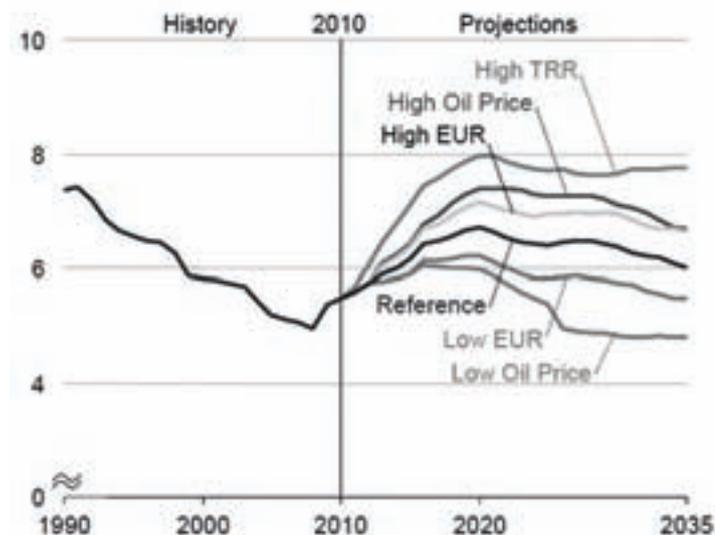
Figure 4. Total US production, consumption and net imports of petroleum and other liquids, 1970-2035 (mb/d)



Source: US Department of Energy, Energy Information Administration, Annual Energy Outlook 2012, <http://www.eia.gov/forecasts/aeo>.

<sup>3</sup> European Energy Review (2012), 'Interview with Fatih Birol', 19/XI/2012, <http://www.europeanenergyreview.eu>.

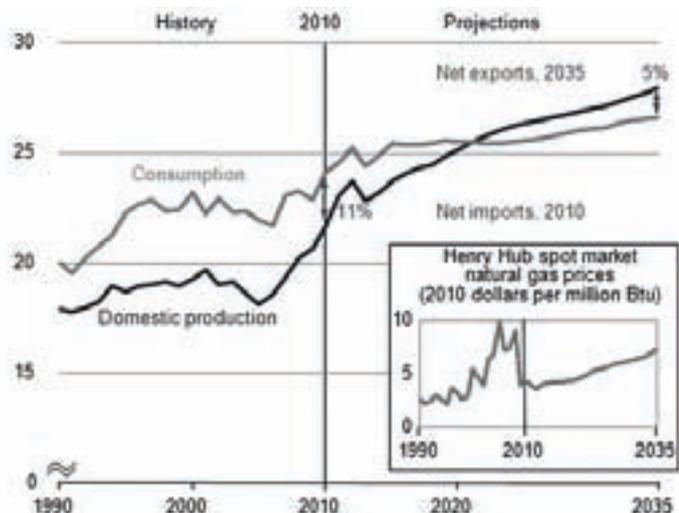
Figure 5. Total US crude oil production in six cases, 1990-2035 (mb/d)



TRR = Technically Recoverable Resource; EUR = Estimated Ultimate Recovery.

Source: US Department of Energy, Energy Information Administration, Annual Energy Outlook 2012, <http://www.eia.gov/forecasts/aeo>.

Figure 6. Total US natural gas production, consumption and net imports, 1990-2035 (trillion cubic feet)



Source: US Department of Energy, Energy Information Administration, Annual Energy Outlook 2012, <http://www.eia.gov/forecasts/aeo>.

at around 8 mb/d. Oil prices are also decisive: high prices increase US production by 2 mb/d relative to the low price scenarios. Under the most favourable scenario, the US EIA’s projection points to the US producing less than 3 mb/d tight oil by 2035. Even if less optimistic than the IEA’s 4 mb/d, this is an impressive figure, in the same order of magnitude as current world-class producers such as Mexico, Venezuela, Iraq, Kuwait and Nigeria. For natural gas, IEA and US EIA projections are much the same, as shown in Figure 6. By 2035 the US should register a 5% net gas export surplus,

assuming that the required gas export infrastructures are in place. However, the small box in Figure 6 reflects the true and current significance of the US shale gas revolution: a drastic fall in gas prices that gives the US a competitive edge compared with industrial countries that have not been blessed with unconventional resources, or that remain undecided on what to do with theirs. The 2012 WEO points out that natural gas prices in the US are one-fifth of import prices in Europe and one-eighth of those in Japan, and projects higher gas prices in Europe for the whole period under consideration.

<sup>3</sup> David Burwell & Deborah Gordon (2012), 'Managing the Unconventional Oil and Gas Bonanza', Carnegie Endowment for International Peace, 29/X/2012, <http://carnegieendowment.org/globalten/?fa=50162>

<sup>4</sup> Keith Crane, Andreas Goldthau, Michael Toman, Thomas Light, Stuart E. Johnson, Alireza Nader, Angel Rabasa & Harun Dogo (2009), 'Imported Oil and US National Security', RAND, [http://www.rand.org/content/dam/rand/pubs/monographs/2009/RAND\\_MG838.pdf](http://www.rand.org/content/dam/rand/pubs/monographs/2009/RAND_MG838.pdf).

Whatever the intensity and the technological resilience with which shale gas and tight oil will finally be exploited in the US, the country is on its way to becoming an unconventional-energy power. Being unconventional means being less dependent on conventional suppliers abroad and more on the technological breakthroughs required to sustain production at plateau levels and avoiding fast declines after 2020. Admittedly, the new pattern of US energy interdependence entails a significant shift in global energy geopolitics, and consequently on world geo-economics. However, this is restructuring US energy interdependence with the rest of the world, rather than leading to energy independence. A much less analysed issue is the challenge to domestic US energy policy to avoid increasing production uncertainty and price volatility as new unconventional supplies with different costs, yields and carbon content reach the market, sacrificing energy diversification at the expense of renewable energies.<sup>3</sup>

While the US economy will remain vulnerable to international oil prices, price spikes will spur local production and partially compensate for the shock. No other industrial country, apart from Canada, benefits to the same extent from this possibility. In other words, interdependence does not imply symmetry: we are all interdependent, but some are more interdependent than others, to put it à la Orwell. In this regard, in the future, oil price shocks will increasingly be more of an asymmetrical shock, impacting relatively more in consumer countries deprived of unconventional resources. North America is reinforced and becomes a net oil exporter when counting on the development of the vast Canadian and Mexican unconventional resources. But this does not necessarily push conventional hydrocarbon producers to the dustbin of global energy geopolitics.

### *A Conventional Truth*

Some figures can help place the relevance of unconventional resources in perspective. According to the 2012 WEO (p. 102, table 3.4) and under the 'New Policies Scenario', in 2035 world unconventional oil production should reach 13.2 mb/d (4 mb/d in 2011), compared with 65.4 mb/d for conventional crude oil and 18.2 mb/d for natural gas liquids (68.5 and 12 mb/d, respectively). This is only 13.6% of 2035 total liquids production, but provides most of the additional production, together with natural gas liquids. As explained in the previous section, this is expected to be mainly a North American phenomenon. Regarding natural gas, unconventional gas (mainly shale gas) should rise from 16% to 26% of world production, accounting for close to half of its increase between 2011 and 2035. Half should come from China (30%) and the US (20%) (ibid., p. 141).

These are quite significant figures, mainly because they explain most of the new production capacity. But they should be kept in perspective when compared with the foreseen dominance of conventional resources. Even if unconventional oil and gas are making the US an unconventional (energy) power, the 2012 WEO itself rightly warns that no country is immune to the evolution of the global markets (oil more than gas), and that 'reducing its oil imports will not insulate the United States from developments in international markets' (p. 24). The major energy risk to the US is the economic cost of a major disruption in global oil supplies,<sup>4</sup> and the fact is that global oil markets will remain dominated by conventional producers. The figures above

show that when adding biofuels, the US may come close to Saudi oil production for some years, even a decade (2020s), before declining. But the current structure of the global oil market will remain dominated by conventional traditional producers through the development of existing fields and new conventional discoveries (including high-cost deep-water fields).

Table 1 shows the current situation. In 2011 Saudi Arabia was the leading oil producer, with over 11 mb/d accounting for 13.2% of world oil production. It was also the leading oil exporter, its 8.3 mb/d making up over 15% of world exports. The total Middle East represents roughly a third of world oil production and exports, and almost half of the world's proved oil reserves. Even more important for its influence on the global oil market is the fact that it has the world's only existing spare capacity. Saudi Arabia, together with other smaller Gulf producers, will retain the power to balance (or not) the global oil markets by squeezing or preserving its spare capacity. This will be the only cushion to offset strikes in Nigeria, hurricanes in the Gulf of Mexico, disruptions in Libyan production or the oil embargo on Iran, to name but a few.

Iraq is another variable that can become a game changer in the oil market, as the 2012 WEO highlights. Its projections point to Iraqi oil production rising from 3 mb/d in 2012 to 6 mb/d in 2020 and to over 8 mb/d in 2035. This would mean exports of over 4 mb/d in 2020 and of over 6 mb/d in 2035, up from more than 2 mb/d in 2012. These are ambitious figures that date back to the unfulfilled promises given after the occupation of Iraq and which depend on the country's political evolution. Iraqi exports of 8 mb/d by 2035 would equal US conventional and unconventional oil production.

In this context, a sudden US strategic neglect of the Gulf region would not seem a plausible option. Especially so in the longer term, when the predominance of Persian Gulf reserves could prove to be more enduring than is currently thought. It is true that US physical oil vulnerability would tend to be reduced. But the US imported only 16.2% of its oil from the Persian Gulf in 2011. The main US supplier is Canada (24.3% of US oil imports), followed by Mexico and Saudi Arabia (10.4% each), Venezuela (8.3%), Nigeria (7.1%) and Russia (5.4%). As seen recently, a reduced reliance on Persian Gulf oil imports did not prevent the US from clearly signalling to Iran that any traffic disruption in the Hormuz Strait would imply military action, or from pushing for the freeing of strategic reserves in the midst of the 2011 Arab revolts.

Middle Eastern energy geopolitics transcend mere oil and gas export flows: Shia-Sunni tensions, competition between regional powers, the Arab-Israeli conflict, the Arab awakening and the geo-economic capabilities of oil exporters (the region accumulates over US\$1 trillion in reserves), to name but a few. It is true that the consolidation of the Eastern orientation of the Middle East's exports introduces new concerns for Asian consumers. Figure 7 shows the 2012 WEO projections for Middle Eastern exports. The shift eastwards is accelerating and by 2035 90% of Middle Eastern oil exports should be directed towards Asia. Meanwhile, Europe should be reducing its imports from the region and the US almost eliminating them.

As argued above, this does not necessarily lead to a US retreat from the region and to leaving Asian (and European) consumers to their own devices. But it certainly changes the geopolitical balance in favour of the US when bargaining with its Asian and European counterparts on how to provide energy security as a global public good. Both regions will have to start thinking strategically on how to increase their contribution to global energy security, but the fact is that the US is the best option for providing it and will remain so in years to come.

These trends are more dramatic in natural gas due to the shale revolution. To what extent tight oil can replicate the success story of shale gas remains an open question. But there is no doubt that shale gas has changed the gas market's dynamics, although its impact has not been so dramatic outside North America. Figure 9 shows the production, consumption and trade data for conventional gas, and compares its proved reserves with technically recoverable shale gas resources. A few countries have very significant shale gas reserves: China, the US, Argentina, Mexico, South Africa, Canada and Australia; other countries remain on a second tier, like Libya, Algeria, Brazil, Poland, France, Norway and Chile.

The question is that only the US (and Canada) are significant producers: the shale gas revolution has not spread much outside North America, due to social opposition, lack of regulation, absence of technological capabilities and high investment requirements. Regarding Russia, the IEA does not expect the country to replicate the US unconventional success: exploration has been limited and not that promising, resources are dispersed and huge exploration and investment efforts are required.<sup>5</sup> However, it will remain the EU's main gas supplier in the foreseeable future. By contrast, Norway and Algeria, the EU's second- and third-largest gas suppliers, have significant unconventional resources. Norway's Statoil is among the most important players in the shale gas revolution, but interestingly enough its main fields are in the US, not in Norway.

North Africa has attracted the attention of major international energy companies. Algeria's Sonatrach has signed a cooperation agreement with Eni to develop its unconventional gas resources and is in advanced talks with ExxonMobil and Royal Dutch Shell over shale gas exploration. Middle Eastern companies are also interested in the region: Dana Gas (UAE), the Middle East's leading private gas company, is studying shale gas opportunities in Algeria and Libya. Other Middle Eastern countries have also shown their interest in developing unconventional gas, and there is the belief among energy analysts that the region has huge undiscovered shale gas resources. There are doubts about the potential in the region given current extraction technologies: water is needed in fracking, but the amount needed has been greatly reduced over the last five years. Governments such as Algeria's are celebrating that they have shale resources well above international estimates. Jordan, which has the world's fourth-largest oil shale reserves, intends to reduce its oil and gas dependency by developing them.

Besides technological requirements, that can evolve with technology, the main restrictive factor in the region for both conventional and unconventional continues to be the unattractive fiscal and investment conditions. Furthermore, without denying its shale potential in the long run, the most sensible strategy for Algeria and Libya would be to continue to develop their conventional resources for the years to come. As with Russia's dominance in Northern and Eastern Europe, North African producers enjoy the benefits of geographical proximity to the South European markets and a flexible export infrastructure. Their position can be weakened in negotiating gas prices, but their comparative advantages will only be challenged in a relative way and will continue to be based upon conventional resources.

The emerging energy interdependence pattern is biased towards US unconventional energy while the alternative renewable low-carbon vision looks increasingly unattractive

The EU should concentrate on addressing the significant energy challenges piling up on its agenda.

<sup>5</sup> Platts: "IEA doubts Russia can replicate US unconventional oil, gas success", 12/X/2012.

Figure 7. Oil production and exports, 2011 (thousand barrels daily)

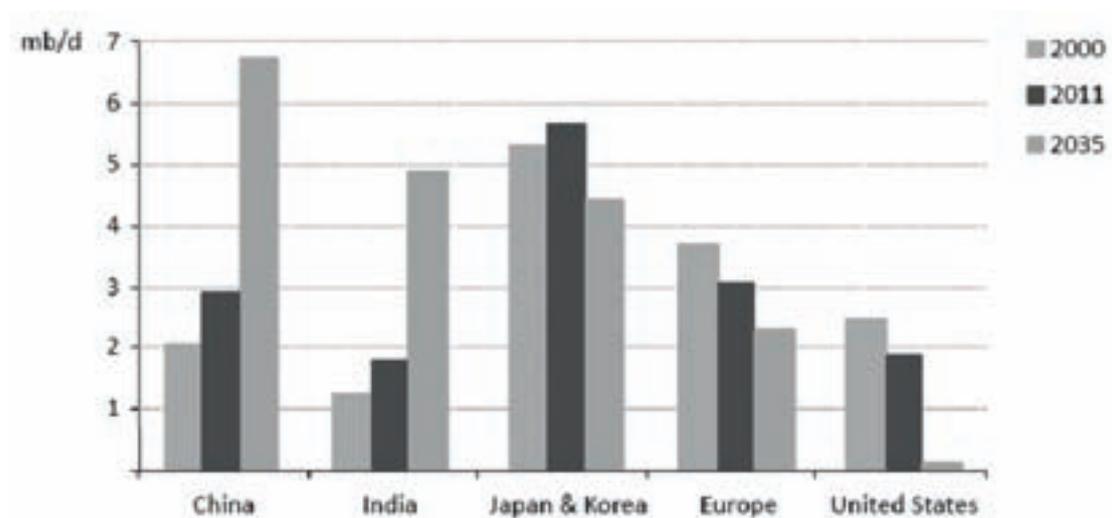
	Oil production		Oil exports (production-consumption)	
	2011	Share of total (%)	2011	Share of total (%)
US	7,841	8,8	-10,994	-20,1
Canada	3,522	4,3	1,228	2,3
Mexico	2,938	3,6	911	1,7
<b>Total North America</b>	<b>14,301</b>	<b>16,8</b>	<b>-8,855</b>	<b>-16,2</b>
Argentina	607	0,8	-2	0,0
Brazil	2,193	2,9	-460	-0,8
Colombia	930	1,2	677	1,2
Ecuador	509	0,7	282	0,5
Venezuela	2,720	3,5	1,888	3,5
<b>Total S. &amp; Cent. America</b>	<b>7,381</b>	<b>9,5</b>	<b>1,140</b>	<b>2,1</b>
Azerbaijan	931	1,1	851	1,6
Kazakhstan	1,841	2,1	1,628	3,0
Norway	2,039	2,3	1,787	3,3
Russian Federation	10,280	12,8	7,319	13,4
UK	1,100	1,3	-442	-0,8
<b>Total Europe &amp; Eurasia</b>	<b>17,314</b>	<b>21,0</b>	<b>-1,610</b>	<b>-3,0</b>
Iran	4,321	5,2	2,497	4,6
Iraq	2,798	3,4	NA	NA
Kuwait	2,865	3,5	2,427	4,4
Qatar	1,723	1,8	1,485	2,7
Saudi Arabia	11,161	13,2	8,305	15,2
United Arab Emirates	3,322	3,8	2,651	4,9
<b>Total Middle East</b>	<b>27,690</b>	<b>32,6</b>	<b>19,614</b>	<b>35,9</b>
Algeria	1,729	1,9	1,384	2,5
Angola	1,746	2,1	NA	NA
Egypt	735	0,9	26	0,0
Nigeria	2,457	2,9	NA	NA
<b>Total Africa</b>	<b>8,804</b>	<b>10,4</b>	<b>5,468</b>	<b>10,0</b>
China	4,090	5,1	-5,668	-10,4
India	858	1,0	-2,614	-4,8
Indonesia	942	1,1	-489	-0,9
Malaysia	573	0,7	-35	-0,1
<b>Total Asia Pacific</b>	<b>8,086</b>	<b>9,7</b>	<b>-20,215</b>	<b>-37,0</b>

(1) No data provided for consumption in Iraq, Angola and Nigeria.

(2) 2011 data on Libyan production are not provided for being biased due to the stop in production during that year. In 2010 it represented around 2% of world oil production.

Source: BP Statistical Review of World Energy, June 2012.

Figure 8: Middle East oil exports by destination, 2000-2035 (mb/d)



Source: IEA (2012), World Energy Outlook 2012, <http://www.worldenergyoutlook.org>.

### *The Shifting European Energy Landscape*

While not as dramatic as portrayed by some analysts, the unconventional power of the US poses new challenges to an already troubled European energy strategy. Shale gas fans regret the lack of European enthusiasm and the delay in conducting exploratory research and in laying the regulatory foundations for its development. Earlier over-optimistic estimations in countries such as Poland have raised the question of the uncertainty over reserves, which is prevalent in Eastern Europe due to a lack of historical drilling data. Some authors have warned about the risks of the shale gas revolution not delivering on its promises in the US, especially in Europe, and of inhibiting investment in the development of both conventional gas resources and renewables.<sup>6</sup>

According to a recent European study, shale gas would impact global gas markets in a significant way only under strongly optimistic assumptions about its production costs and reserves. Under the most favourable scenario it will not make Europe self-sufficient in natural gas, but might replace declining conventional production and keep import dependence at around 60%, which is a significant contribution.<sup>7</sup>

Shale gas developments affect natural gas producers to a greater extent than unconventional oil does oil producers. As said, oil is traded in a fungible, global market, while gas markets are mostly regional in scope and are far more rigid due to the prevalence of oil-indexed, long-term contracts. It is true that LNG shipments are globalising natural gas markets, and that some gradual convergence in prices is expected across regions, as stated by the 2012 WEO. But for the EU, conventional gas producers will continue to dominate the whole gas picture, because indigenous production faces high uncertainties, trans-regional shale gas flows will remain limited and the market will continue to rely on long-term contracts.

The US can export LNG in the future, but there will be increasing pressure from domestic industries that benefit from cheap gas to raise their competitiveness in the global markets. And while it is possible for Europe to start to import US gas in the coming years, the imports will probably be limited in both quantity and geographical scope. Perhaps the UK and other Atlantic LNG importers might benefit, although price convergence would be slower than expected. Regarding oil, the US will certainly increase its exports of refined products, although they will probably continue to be mostly directed towards Latin America and to a very limited extent to Europe.

On the whole, and notwithstanding the significant changes unconventional oil and gas resources can introduce in the global energy system, without abrupt regulatory and social acceptance breakthroughs, conventional (imported) hydrocarbons will remain the main driver of the EU's

energy geopolitics. Europe stays out of the scene with its failure to decide whether unconventional hydrocarbon resources deserve the chance of being developed and under which environmental and market regulations. Dreams of European immunity to shale gas are also rightly nuanced by the 2012 WEO, which highlights how low-priced natural gas is reducing coal use in the US, freeing up coal for export to Europe, thereby displacing gas and renewables in the continent. This is the kind of shift that the EU should absolutely avoid.

It is true that shale competition and LNG trade growth are expected to reduce the market power of conventional producers in the EU markets<sup>8</sup>. This is already a matter of concern for Russian, Norwegian and Algerian producers, the EU's main natural gas suppliers. There is growing evidence that pressure on Gazprom to move away from oil indexation in response to new market fundamentals has led to more flexible contracting possibilities. Unconventional gas adds to the new export capacities developed by the Persian Gulf producers, mainly Qatar, and to the eventual opening of new gas corridors from Central Asia. But European policy-makers should not be comforted by the challenges their suppliers are facing. If the unconventional revolution, especially regarding shale gas, fails to deliver new supplies while inhibiting investment in conventional production and related infrastructures, Europe could find itself in a much more worrying situation than any asymmetrical shock produced by the US neglect of the Middle East.

Instead of incubating geopolitical paranoias, Europe's leaders should start to make informed decisions. Besides the shale gas issue, there are too many files piling up in the European energy security policy desk: the fulfilment of a truly interconnected single energy market, the achievement of a coherent external energy policy, the viability of the deployment of increased renewables, the diversification towards economically optimal energy corridors from North Africa and the pooling of existing Member States' LNG and gas storage capacities, to list a few.

What is interesting in the emerging energy interdependence pattern is that it is biased towards the US unconventional energy power, while the alternative renewable low-carbon vision promoted by the European Commission looks increasingly unattractive to strategic European thinking. Besides facing budgetary, regulatory, financing and industrial challenges (subsidies, foreign competition and even dumping, lack of finance), a renewables-based energy mix seems too much a soft energy power. In spite of 2012 WEO projections indicating that by 2035 renewables approach coal as the primary source of global electricity, its appeal is fading in an energy world dominated by the hard narrative of hydrocarbon resources, conventional or unconventional. When dealing with alternative energy futures, unconventional oil and gas are from Mars, while renewables are from Venus, to put it in Robert Kagan's

<sup>6</sup> Paul Stevens (2010): 'The "Shale Gas Revolution": Hype and Reality', Chatham House Report, September, [http://www.chathamhouse.org/sites/default/files/public/Research/Energy,%20Environment%20and%20Development/r\\_0910stevens.pdf](http://www.chathamhouse.org/sites/default/files/public/Research/Energy,%20Environment%20and%20Development/r_0910stevens.pdf); Paul Stevens (2012), 'The "Shale Gas Revolution": Developments and Changes', Chatham House Briefing Paper, August, <http://www.chathamhouse.org/publications/papers/view/185311>.

<sup>7</sup> Institute for Energy and Transport (2012), Unconventional Gas: Potential Energy Market Impacts in the European Union. European Commission, Joint Research Centre, Petten, [http://ec.europa.eu/dgs/jrc/downloads/jrc\\_report\\_2012\\_09\\_unconventional\\_gas.pdf](http://ec.europa.eu/dgs/jrc/downloads/jrc_report_2012_09_unconventional_gas.pdf).

<sup>8</sup> Stratfor, Natural Gas Competition, Part 1: Qatar and Russia in the UK, 3/XII/2012.

Figure 9. Estimated shale gas technically recoverable resources for selected basins, compared with existing reported reserves, production and consumption during 2009

2009 Natural Gas Market	2009 Natural Gas Market (trillion cubic feet)			Proved Natural Gas Reserves (trillion cubic feet)	Technically Reco- verable Shale Gas Resources
	Production	Consumption	Imports (Exports)		
<b>Europe</b>					
France	0.03	1.73	98%	0.2	180
Netherlands	2.79	1.72	(62%)	49.0	17
Norway	3.65	0.16	(2,156%)	72.0	83
UK	2.09	3.11	33%	9.0	20
Denmark	0.30	0.16	(91%)	2.1	23
Poland	0.21	0.58	64%	5.8	187
<b>North America</b>					
US	20.6	22.8	10%	272.5	862
Canada	5.63	3.01	(87%)	62.0	388
Mexico	1.77	2.15	18%	12.0	681
<b>Asia</b>					
China	2.93	3.08	5%	107.0	1,275
India	1.43	1.87	24%	37.9	63
Pakistan	1.36	1.36	-	29.7	51
<b>Australia</b>					
	<b>1.67</b>	<b>1.09</b>	<b>(52%)</b>	<b>110.0</b>	<b>396</b>
<b>Africa</b>					
South Africa	0.07	0.19	63%	-	485
Libya	0.56	0.21	(165%)	54.7	290
Algeria	2.88	1.02	(183%)	159.0	231
<b>South America</b>					
Venezuela	0.65	0.71	9%	178.9	11
Argentina	1.46	1.52	4%	13.4	774
Brazil	0.36	0.66	45%	12.9	226
Chile	0.05	0.10	52%	3.5	64
Bolivia	0.45	0.10	(346%)	26.5	48

Source: UE EIA (2011), World Shale Gas Resources: An Initial Assessment of 14 Regions Outside the United States, <http://www.eia.gov/analysis/studies/worldshalegas>.

terms. This might not constitute a rigorous argument, but dismissing it will fail to recognise that such a narrative increasingly impregnates current thinking on energy geopolitics.

## Conclusion

This paper recognises that the development of unconventional hydrocarbon production constitutes a fundamental shift in the geopolitics of energy. However, it argues that the geopolitical consequences of the US becoming an unconventional energy power are at risk of being exaggerated, and that the US is prone to a new pattern of energy interdependence rather than independence. The Middle East will remain a fundamental energy player, and global energy markets and geopolitics will continue to be dominated by conventional hydrocarbons and traditional energy players. It is true that US preferences for providing energy security abroad can tend to diminish, but this is unlikely to result in a strategic retreat in key regions like the Middle East. European policy-makers should not be comforted by the hope that the unconventional revolution

will reduce their suppliers' market power. In any case, conventional supplies will endure at the core of the EU's energy geopolitics.

Instead of being distracted by fears of asymmetrical energy shocks due to the eventual US neglect of the Middle East, or any other new great geo-strategic threat, the EU should concentrate on addressing the significant energy challenges that are piling up on its agenda. This includes defining its stance over the exploitation of unconventional resources in Europe, but not at the expense of introducing additional uncertainties on the investment on renewables in the EU, or for conventional resources in its neighbourhood. Energy geopolitical balances are shifting, but whether the EU should shift towards a more conventional energy mix (including most-conventional coal) or towards alternative unconventional sources like renewables will be a European decision. It would be advisable that such a crucial decision not be taken by default or for the sake of frivolous geopolitical discourse.

**Gonzalo Escribano**  
*Director of the Energy Programme  
at the Elcano Royal Institute*

## **Hacia una Estrategia Global Europea en 2013**

*Martín Ortega Carcelén*  
ARI 95/2012 - 31/12/2012

## **The pain in Spain: political, social and foreign policy implications of the European economic crisis**

*Charles Powell*  
31/12/2012

## **Las redes sociales como herramienta de comunicación estratégica de las Fuerzas de Defensa de Israel durante la operación Pilar Defensivo en Gaza**

*Enrique Fojón Chamorro, Adolfo Hernández Llorente y Guillem Colom Piella*  
ARI 94/2012 - 27/12/2012

## **El Corredor Meridional y la diplomacia europea de acceso a los recursos energéticos del Caspio**

*Gema Rico Rivas*  
ARI 93/2012 - 26/12/2012

## **El impacto del Servicio Europeo de Acción Exterior en la diplomacia española**

*Ignacio Molina y Alicia Sorroza*  
ARI 92/2012 - 21/12/2012

## **Crisis en Egipto, entre la religión y la economía**

*Marcos Suárez Sipmann*  
ARI 91/2012 - 19/12/2012

## **Divergence and Convergence: A Preliminary Analysis of the European Council of 22-23 November 2012**

*Mario Kölling and Cristina Serrano Leal*  
ARI 90/2012 - 19/12/2012

## **La Marca España en la prensa española en septiembre de 2012**

*Mercedes Maderuelo*  
ARI 89/2012 - 19/12/2012

## **¿Cómo evitar los procesos de radicalización yihadista en nuestra sociedad?: consideraciones sobre la experiencia británica**

*Carola García-Calvo y Fernando Reinales*  
ARI 88/2012 - 18/12/2012

## **La Marca España en la prensa española: análisis durante la primera quincena de octubre de 2012**

*Mercedes Maderuelo*  
ARI 87/2012 - 18/12/2012

## **España en webs y blogs económicos internacionales en el verano de 2012**

*Juan Pizarro*  
ARI 86/2012 - 14/12/2012

## **España en los medios internacionales en el verano de 2012**

*Daniel Ramírez*  
ARI 85/2012 - 14/12/2012

## **The Pain in Spain: Light at the End of the Tunnel?**

*Charles Powell and Federico Steinberg*  
12/12/2012

## **¿De los BRICS a los BRCS?: las dificultades económicas de la India**

*Pablo Bustelo*  
ARI 84/2012 - 12/12/2012

## **La guerra civil en Siria: un relato para su fase final**

*Félix Arteaga*  
ARI 83/2012 - 11/12/2012

## **Correa and Assange: A Peculiar Relationship**

*Carlota García Encina and Carlos Malamud*  
10/12/2012

## **Shifting Towards What? Europe and the Rise of Unconventional Energy**

*Gonzalo Escribano*  
ARI 82/2012 - 10/12/2012

## **Un mundo cambiante: el impacto en las relaciones internacionales de las nuevas macro tendencias económicas, políticas y sociales**

*Federico Steinberg*  
ARI 81/2012 - 5/12/2012

# Comentarios Elcano

## **North Korea and the December 2012 Rocket Launch: A New Deal?**

*Pablo Bustelo*  
Expert Comment 39/2012 - 14/12/2012

## **La intervención militar en Mali: de mal en peor**

*Félix Arteaga*  
Comentario 38/2012 - 12/12/2012

**10-11/01/2013**

**Félix Arteaga**, investigador principal de Seguridad y Defensa, participó en el grupo de trabajo “European Defence Monitoring”, organizado por el Stiftung Wissenschaft und Politik (SWP) para la Agencia Europea de la Defensa, que tuvo lugar en Berlín.

**14/01/2013**

Conferencia pronunciada por Roberta Jacobson, secretaria adjunta para Asuntos del Hemisferio Occidental del Departamento de Estado de EEUU, sobre “La política de EEUU en el continente americano: oportunidades para el futuro”. Fue presentada por Pablo Gómez de Olea, director general para Iberoamérica del MAEC, y contó con los comentarios de **Carlos Malamud**, investigador principal de América Latina del Real Instituto Elcano.

**14/01/2013**

Con motivo de la presentación del Anuario 2012 del Instituto Cervantes sobre “El español en el mundo”, **Emilio Lamo de Espinosa**, presidente del Real Instituto Elcano, participó en la mesa redonda titulada España y Asia-Pacífico: realidades, retos y perspectivas de futuro.

**15/01/2013**

**Félix Arteaga** participó en la jornada “Escenarios políticos y estratégicos tras las elecciones de Israel”, organizada por la Casa Sefarad y el Real Instituto Elcano.

**15/01/2013**

**Iliana Oliví**, investigadora principal de Cooperación Internacional y Desarrollo, participó en la reunión de la comisión de seguimiento del Consejo de Cooperación al Desarrollo del que fue nombrada vocal este año.

**16/1/2013**

Dentro del curso para Administradores Civiles del Estado, del Instituto Nacional de Administración Pública (INAP) **Emilio Lamo de Espinosa** impartió la conferencia sobre el entorno internacional que rodea a la Administración Pública española.

**18/01/2013**

**Emilio Lamo de Espinosa** recogió, en nombre del Real Instituto Elcano, el premio IPDAL – Vista Alegre, otorgado anualmente a personalidades e instituciones que se destacan por la mejora en las relaciones entre Portugal y América Latina.

**18/01/2013**

Reunión del Grupo de Trabajo sobre seguridad de las inversiones extranjeras en el extranjero, organizado por **Gonzalo Escribano**, director del Programa de Energía, que contó con la exposición de Rafael Gómez-Jordana, director del Área de África del Grupo Santander, sobre “África Subsahariana: un espacio de oportunidades para la empresa española”.

**21-22/01/2013**

Segundo seminario sobre la Estrategia Global Europea (EGE) sobre “EU external action: Priorities and Policies”, celebrado en Roma y organizado por los cuatro *think tanks* que los gobiernos de España, Italia, Polonia y Suecia han designado para trabajar sobre la EGE. Contó con la participación de **Charles Powell**, director, y **Martín Ortega**, senior research fellow del Real Instituto Elcano para la Estrategia Global Europea.

**22/01/2013**

Mesa redonda sobre “Las relaciones UE-EEUU: expectativas ante la nueva administración norteamericana”, que contó con las intervenciones de José Manuel García-Margallo, ministro de Asuntos Exteriores y de Cooperación, de John Bruton, ex primer ministro de Irlanda y ex embajador de la UE en Washington, y **Emilio Lamo de Espinosa**, organizada por la Embajada de Irlanda, la Casa de América y el Real Instituto Elcano.

**25/01/2013**

**Iliana Oliví** participó en la reunión de expertos en “Coherencia de Políticas para el Desarrollo” organizada por el Instituto Complutense de Estudios Internacionales (ICEI).

**29/01/2013**

En el marco del programa sobre Administración Pública que organiza el Indian Institute of Public Administration de Nueva Delhi, **Charles Powell** y **Federico Steinberg**, investigador principal de Economía y Comercio Internacional, recibieron a un grupo de altos funcionarios indios para tratar sobre la crisis en la eurozona.

# Especiales y secciones web



## 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 Escribano, 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>

# Actividades

Realizadas en diciembre

21/12/2012

**Almuerzo con los ex embajadores de España en EE.UU.**, organizado por la Fundación Consejo España-EEUU y el Real Instituto Elcano.



21/12/2012

**Séptima jornada de la serie "Europa a debate".** Bajo el título "¿Qué Unión sin marco financiero?" esta VII jornada del ciclo abordó la problemática y la necesidad de llevar a buen puerto el próximo marco financiero 2014-2020.

20/12/2012

**Almuerzo con José Carvajal, embajador de España ante la OTAN.**



# Actividades

Realizadas en diciembre

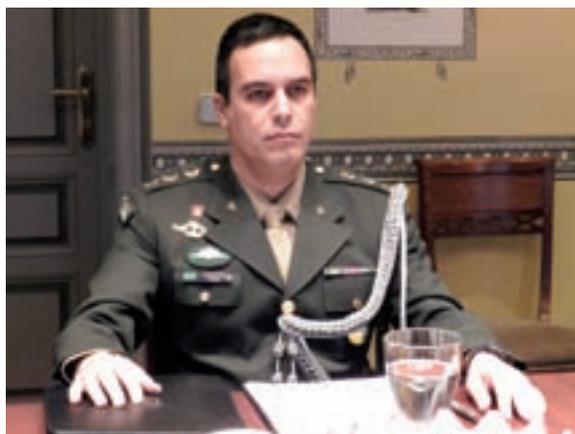
20/12/2012

**Reunión del Grupo de Trabajo sobre las Cumbres Iberoamericanas**, que contó con la intervención de Enrique Iglesias, secretario general iberoamericano.



17/12/2012

**Desayuno-coloquio** organizado por el Instituto de Estudios Latinoamericanos (IELAT) y Real Instituto Elcano con el que se inició un ciclo de desayunos-coloquios con la intervención del coronel Jacintho Maia Neto, agregado de Defensa y Militar de la Embajada de Brasil en España.



17/12/2012

**Seminario sobre "La cooperación reembolsable en la política de desarrollo española. Análisis y debate sobre los instrumentos de apoyo al tejido productivo de sus países socios"**, en el que expertos de diversos ámbitos y países debatieron sobre el Fondo para la Promoción del Desarrollo (FONPRODE) recientemente creado por la AECID.



14/12/2012

**Seminario sobre "Rethinking EU Policies after the Arab Spring through Southern Lenses: Added Value, Priorities and Policy Proposals"**. Fue organizado por IEMed, EuroMeSCo, FRIDE y el Real Instituto Elcano

04/12/2012

**Presentación de la 31ª oleada del BRIE.**

## 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

