

## Presentación del Anuario Iberoamericano 2009 EFE/Elcano

*Las economías iberoamericanas se enfrentan a esta crisis internacional con la mejor situación macroeconómica de las últimas décadas. Así lo pone de manifiesto el tercer Anuario Iberoamericano del Real Instituto Elcano y la Agencia Efe.*

**María Teresa Fernández de la Vega**

## La Alianza Atlántica en su 60 cumpleaños

*La OTAN está en crisis porque ha perdido su elemento de cohesión. Se creó con el objetivo de defender la integridad y las instituciones democráticas de sus miembros frente a la amenaza militar que representaba la Unión Soviética. Tras el derribo del Muro de Berlín y la desintegración de la Unión Soviética, la OTAN ha sido incapaz de dotarse de una nueva estrategia que dé sentido a su actividad.*

**Florentino Portero**

## La lucha contra el terrorismo en el marco de la seguridad y defensa de España

*El contexto geoestratégico actual ha hecho necesario adaptar el concepto tradicional de “defensa” a uno más amplio de “seguridad y defensa”, en el que la lucha contra el terrorismo se concibe desde una óptica multilateral, multinacional y multifuncional.*

**Luis Cuesta**

## El decenio perdido de Japón (1992-2003): ¿qué enseñanzas para la crisis actual?

*Puesto que, pese a algunas diferencias, existen similitudes llamativas entre la larga crisis japonesa de 1992-2003 y la situación presente, ¿qué enseñanzas cabe extraer de la experiencia de Japón durante esos años para el análisis y el tratamiento de la crisis actual en las economías avanzadas?*

**Pablo Bustelo**

# Real Instituto Elcano

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.

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



Si desean suscribirse a nuestro Boletín y/o Newsletter electrónico, pueden hacerlo visitando la página:

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

Editor: Real Instituto Elcano  
Coordinadora: Carola García-Calvo  
ISSN 1696-3466  
Depósito Legal: M.23.689-2003

Real Instituto Elcano  
C/ Príncipe de Vergara, 51  
28006 Madrid  
Teléfono: 91 781 67 70  
Fax: 91 426 21 57  
E-mail: [info@rielcano.org](mailto:info@rielcano.org)

---

**Presentación del Anuario Iberoamericano 2009 EFE/Elcano***María Teresa Fernández de la Vega*

Intervención en el acto de presentación del tercer Anuario Iberoamericano 2009 del Real Instituto Elcano y la Agencia EFE, celebrada el 2 de abril de 2009 en la Casa de América de Madrid.

**4**

---

**La Alianza Atlántica en su 60 cumpleaños***Florentino Portero*

Estudia las posibilidades de cambios que se abren tras el cambio de Administración en EEUU y la agenda aliada que puede salir de la cumbre del 60 Aniversario a propósito de la estrategia a seguir en Afganistán, el concepto estratégico futuro y el modelo de organización viable.

**7**

---

**La lucha contra el terrorismo en el marco de la seguridad y defensa de España***Luis Cuesta*

El contexto geoestratégico actual ha hecho necesario adaptar el concepto tradicional de “defensa” a uno más amplio de “seguridad y defensa”. En este análisis se expone la forma de combatir el terrorismo en el marco de la seguridad y defensa de España.

**11**

---

**El decenio perdido de Japón (1992-2003): ¿qué enseñanzas para la crisis actual?***Pablo Bustelo*

Se estudia el llamado decenio perdido en Japón (1992-2003) y se enumeran las principales similitudes y diferencias entre la recesión japonesa de esos años y la situación presente. Finalmente, se señalan algunas de las enseñanzas de la experiencia de Japón para el análisis y el tratamiento de la crisis actual.

**15**

---

**Documentos de trabajo y libros publicados****ARI y materiales de interés****Próximas actividades****Actividades realizadas en abril****19**

---

---

# Presentación del Anuario Iberoamericano 2009 Real Instituto Elcano/ Agencia EFE

*La identidad iberoamericana es  
imperiosamente necesaria en un mundo que  
está cambiando a una velocidad vertiginosa.*

**M<sup>a</sup> Teresa Fernández de la Vega**

---

*Señoras y señores*

**L**as palabras que acabamos de escuchar son esclarecedoras y constatan la dedicación con la que los profesionales del Real Instituto Elcano y de la Agencia EFE trabajan por y para Iberoamérica.

Su quehacer, sin duda alguna, contribuye a extender ese vínculo que el escritor mexicano Carlos Monsiváis llamó “los aires de familia”, la gran familia iberoamericana.

Os doy la enhorabuena por vuestra labor.

Supongo que casi todos ustedes conocen uno de los cuentos más originales de Julio Cortázar. Me refiero al breve relato titulado “Instrucciones para subir una escalera”. Con magistral ingenio, el autor argentino describió, precisa y meticulosamente, los pasos a seguir para ascender por una escalera, certificando que los primeros peldaños son siempre los más difíciles.

---

*La identidad iberoamericana es imperiosamente  
necesaria en un mundo que está cambiando a  
una velocidad vertiginosa*

---

Y así es. Los primeros escalones son siempre los más arduos. Pero, Iberoamérica ya ha dado esos pasos iniciales y no necesita instrucciones para subir. De hecho, lleva décadas escalando hacia el rellano de la plena democracia, hacia las plantas altas del desarrollo.

Un ascenso que nos debe llevar a otear un horizonte en el que 600 millones de ciudadanos iberoamericanos veamos mayores y mejores cotas de progreso y de bienestar.

Esa, y no otra, es la cima que debe coronar Iberoamérica.

Cuando en 1991 se celebró la Primera Cumbre Iberoamericana en Guadalajara, el objetivo era avanzar en un proceso político, económico y cultural común que estaba en ciernes.

Hoy, 18 escalones después, 18 años más tarde, el objetivo ya es otro: es reducir los desequilibrios que persisten en la región y consolidar ese espacio político, económico y cultural común que habla con voz propia en todo el mundo.

Un espacio al que dan forma 22 países que dialogan desde una identidad multicultural, pero convergente. Una identidad que hoy existe y que es fuerte. Una identidad que habla, en español y en portugués, desde algo que fue un sueño y que hoy es plenamente posible.

Y me atrevería a decir más: no sólo es plenamente posible, sino que la identidad iberoamericana es imperiosamente necesaria en un mundo que está cambiando a una velocidad vertiginosa.

En muy pocos años, el proceso de globalización ha definido un nuevo mundo, un nuevo espacio de consecuencias y magnitudes sólo comparables al nuevo mundo que se configuró en 1492. Lo económico, lo social, lo cultural y lo político se abren, hacia nuevos paradigmas.

Hace poco más de dos décadas, Iberoamérica estaba inmersa en lo que los académicos han llamado la tercera oleada de transiciones a la democracia, y enfrentaba todavía desafíos derivados de la Guerra Fría.

Hoy, sin embargo, en pleno siglo XXI, la realidad es muy distinta. Iberoamérica ha experimentado un ritmo de crecimiento en los últimos tres años de casi un 6 por 100 de media y atraviesa por el momento de mayor estabilidad política e institucional de los últimos dos siglos.

Pero, al mismo tiempo, no es menos cierto que en los últimos tiempos se ha visto azotada por dos severas crisis: primero, la crisis alimentaria y, ahora, la crisis económica global.

Y, en este punto, déjenme que les de un dato que se menciona poco, pero que da una idea de la magnitud de la crisis mundial que vivimos: en el último año se pueden haber volatilizado unos 60 trillones de dólares, es decir, una cifra muy próxima al Producto Interior Bruto anual del mundo, es decir, al equivalente del PIB del planeta entero.

Es obvio que nadie es inmune a esta crisis. Es evidente que todos nos estamos viendo afectados por este tsunami silencioso. Una crítica y gigantesca ola en forma de colapso financiero que es fruto de unas formas de actuar y de pensar basadas en el egoísmo y en la irresponsabilidad.

Unas formas de actuar y de pensar que debemos ya, de una vez por todas, meter en el baúl de los experimentos fallidos, que debemos poner en el balance negativo que suponen las ideologías y las políticas basadas en la especulación y en la ingeniería financiera y no en la economía real.

Una economía, la de los ciudadanos que, como ha asegurado recientemente Juan Somavia, el director general de la Organización Internacional del Trabajo, es la que siempre ha contado, es la que siempre ha construido democracia y la que nunca se ha devaluado.

Creo que sobran palabras, por lo tanto, para describir el reto que enfrentamos. Un reto al que, por supuesto, tenemos la obligación y la voluntad de dar respuesta.

Y es que, afortunadamente, las economías iberoamericanas se enfrentan a esta crisis internacional con la mejor situación macroeconómica de las últimas décadas. Así lo pone de

manifiesto el Tercer Anuario Iberoamericano del Real Instituto Elcano y de la Agencia Efe que hoy presentamos.

Un anuario que, más que un libro, es una radiografía. Una placa que da cuenta de la piel, del esqueleto y de los músculos de Iberoamérica. Una radiografía que detecta a tiempo las enfermedades, que emite diagnósticos y que propone tratamientos.

Y el más importante de todos los tratamientos prescritos es, y lo comparto, la crucial importancia que tiene seguir construyendo este espacio de cooperación supranacional llamado Iberoamérica.

Este nuevo mundo de órdenes difusos, donde las orillas entre política nacional e internacional se están desvaneciendo, deja claro que España, que Argentina, que México, que Brasil, que Colombia o que cualquier país iberoamericano tendrá mucho que decir. Pero no sólo dentro de sus fronteras, sino también más allá de ellas.

Si hemos sido capaces de establecer mecanismos de concertación política; si estamos poniendo en común sectores tan estratégicos como la educación, la sanidad, la ciencia, la tecnología y la administración; si hemos puesto en marcha iniciativas para colaborar en campos tan relevantes como el sector audiovisual, la Seguridad Social y el mejor acceso a recursos naturales como el agua y la tierra, ¿cómo no vamos a ser capaces de aprovechar esta oportunidad para hacer oír con fuerza la voz iberoamericana en el concierto internacional?

Sé que no sólo somos capaces de hacerlo, sino que lo vamos a hacer. Porque estamos preparados para proponer nuevas reglas de juego en el comercio mundial, reglas que sean más justas, más transparentes y más solidarias.

Porque estamos preparados para construir un nuevo paradigma energético basado en las energías limpias. Porque estamos preparados para impulsar nuevos procesos de integración regional, y para exigir el cumplimiento de los Objetivos del Milenio. Estamos preparados, en definitiva, para seguir construyendo un Estado del bienestar global que no sea exclusivo de unos pocos, sino de todos.

Y lo vamos a hacer de la forma más inteligente y eficaz posible: apostando por la innovación, por la tecnología y por el conocimiento. Protegiendo el medio ambiente y promoviendo el desarrollo sostenible. Y, sobre todo, consolidando y extendiendo la ciudadanía, la participación, la democracia y sus conquistas.

Y es que las materias primas del nuevo marco mundial que entre todos debemos construir no pueden ser otras. Es irreversible: en el nuevo modelo de civilización, los grandes capitales estarán representados por la creatividad y la innovación, y los verdaderos paraísos no serán los fiscales, sino los que ofrezcan las mejores condiciones para el desarrollo de las nuevas tecnologías, los que pongan la imaginación al servicio de la innovación y de la cooperación.

Y ambas, por supuesto, al servicio de las personas, de las sociedades. Ahí, en estos paraísos, que yo llamaría “paraísos vitales”, estarán el bienestar, la riqueza y el progreso.

Y Europa e Iberoamérica, Iberoamérica y Europa, pueden ser, en alianza, ese “paraíso vital”, pueden representar esa idea de solidaridad común y de progreso compartido.

No es casualidad que la próxima presidencia española de la Unión Europea tenga entre sus grandes prioridades la profundización en la relación Euro-latinoamericana, poniendo especial énfasis en las políticas del conocimiento.

Ni tampoco es una casualidad que la decimonovena Cumbre Iberoamericana, que acogerá Lisboa este mismo año, tenga como epicentro de los debates, la Innovación, la Tecnología y el Conocimiento.

Es así porque, apostando por la Sociedad del Conocimiento, apostamos por el futuro. Pero este futuro ha de ser un futuro de todos, no de unos pocos. Ha de propiciar un modelo de sociedad más inclusivo, más equitativo, en el que el equilibrio entre el mercado y el Estado propicie un crecimiento más sostenible, más justo. En definitiva, más responsable.

---

## *No es casualidad que la próxima presidencia española de la Unión Europea tenga entre sus grandes prioridades la profundización en la relación Euro-latinoamericana*

---

Porque, especialmente en estos momentos de reconstrucción del orden mundial, no podemos perder de vista nuestro horizonte, ni poner en riesgo una sola de las conquistas democráticas por las que estamos luchando.

Porque construir Iberoamérica es construir ciudadanía. Y la ciudadanía se consigue avanzando en derechos, en legitimidad, en justicia social, en pluralidad, en igualdad, en consolidación de las instituciones, en cohesión social, avanzar en todo eso es seguir conquistando y consolidando parcelas democráticas que con tanto esfuerzo hemos ganado.

Por eso, hoy más que nunca, todos los países, y por supuesto los países Iberoamericanos tenemos que ser especialmente rigurosos y exigentes con nosotros mismos.

Es la hora de la política, de la gran política, no la hora de los cantos de sirena.

Es la hora de consensuar nuevos pactos, de remar todos juntos, no la hora de pescar en aguas revueltas.

Es la hora de reforzar la legitimidad institucional y de dar un paso adelante en la democracia inclusiva y participativa, no la hora de las aventuras personalistas o populistas.

Y a todos, y muy especialmente a los responsables políticos, estemos gobernando o en la oposición, corresponde una enorme responsabilidad.

El planeta entero está esbozando el andamiaje de un nuevo modelo de gobernanza económica global. Un nuevo mundo que para ser económicamente más responsable y efectivo va a necesitar estar social y políticamente más unido.

Es el momento de aportar ideas, de hacer oír nuestra voz. Es el momento de proponer avances y nadie debe quedarse al margen porque a todos nos va mucho en el empeño.

España, desde luego, así lo está haciendo y así lo está propiciando desde el primer día. Tenemos el diagnóstico. Tenemos las propuestas. Tenemos el objetivo. Por eso fuimos promotores de una respuesta concertada a la crisis por parte



de la Unión Europea. Por eso, el pasado noviembre, en Washington, España estuvo presente por primera vez en una cumbre del G 20.

Y por eso, hoy, el Presidente Zapatero está en Londres contribuyendo a la construcción compartida de un orden más seguro, más equitativo y más equilibrado para todos.

Pero, lamentablemente, cuando todos debemos alzar la mirada, hay quienes siguen con la mirada baja, centrados

---

*Iberoamérica debe responder y va a responder. De aquí a 2011 se celebrarán más de 17 procesos electorales en Iberoamérica, 13 de ellas presidenciales. Cada elección será un latido más, un latido del corazón iberoamericano*

---

en su ombligo. Es penoso ver que cuando países, fuerzas políticas y agentes sociales de todo el planeta están sumando esfuerzos hay quien decide -una vez más- quedarse al margen y dedicarse a poner piedras en el camino.

Y es que, apenas ha comenzado la reunión del G 20, y ya quienes apoyan las tesis que condujeron al mundo a esta difícil encrucijada han decidido descalificar los esfuerzos que los principales países estamos haciendo para lograr salvar esta situación y diseñar una geografía económica, política y social más justa.

Es sólo un síntoma más de la estrechez de miras de una ideología ensimismada y afectada por una necrosis de ideas -la del egoísmo, el interés particular, y el sálvese quien pueda- que les ha llevado, y nos ha llevado a todos, a esta crisis.

Y es lógico, la globalización sólo fue para ellos la globalización del dinero, nunca la de la responsabilidad y la equidad. Ahora, en un mundo que afortunadamente camina en otra dirección, poco pueden aportar más allá de sus malos augurios.

*Señoras y señores,*

**E**n este momento en el que todos nos ponemos a prueba, Iberoamérica debe responder y va a responder. De aquí a 2011 se celebrarán más de 17 procesos electorales en Iberoamérica, 13 de ellas presidenciales. Cada elección será un latido más, un latido del corazón iberoamericano.

Latidos que deben bombear diálogo, que deben impulsar ideas, debates y propuestas para sacar adelante nuestras

sociedades. Latidos, al fin y al cabo, que deben insuflar vida, y vida democrática, a este cuerpo que configuramos todos los ciudadanos iberoamericanos.

Nuestro potencial es inmenso. No hay más que abrir las páginas del anuario del Real Instituto Elcano y de la Agencia EFE para constatarlo.

En sus páginas está escrito lo que somos como colectividad. Están las cifras, están los datos, están los hechos que describen lo que encarnamos. Hay análisis que auscultan nuestros valores, análisis que perfilan nuestra forma de ser y que explican nuestras encrucijadas.

Pero hay mucho más: en este Anuario están, sobre todo, los espejos en los que mirarnos, están las brújulas con las que orientarnos y están, por supuesto, los ojos con los que contemplamos al mundo.

Un mundo que también nos mira y que espera lo mejor de Iberoamérica, que espera lo mejor de los iberoamericanos en este momento de fuertes vendavales, de grandes turbulencias. Unos vientos que no nos van a impedir que despeguemos. Porque, para este despegue, para este viaje, para el viaje del progreso, sí que estamos preparados.

Me despido de todos ustedes no con mis palabras, sino con las palabras de Gabriela Mistral, la primera latinoamericana en ganar el premio Nobel de Literatura.

Una mujer que fue ejemplo y orgullo iberoamericano y que en esta Casa, en la Casa de todos los iberoamericanos, encuentra homenaje en el anfiteatro en el que hoy nos encontramos.

La poetisa chilena escribió que cada uno de nosotros somos responsables de apartar las piedras del camino.

Pues bien, en la medida en que pueda, cuenten conmigo para despejar el camino, cuenten conmigo para echar a un lado los obstáculos que nos dificulten subir esa escalera que, como decía al principio, nos debe llevar al piso donde se encuentra nuestra familia: la gran familia iberoamericana.

Sé que en los directores, investigadores y trabajadores tanto de Elcano como de la Agencia EFE tengo grandes aliados.

A todos ellos, y a todos ustedes, les doy las gracias por el gran trabajo realizado.

Muchas gracias a todos.

**M<sup>a</sup> Teresa Fernández de la Vega**

*Vicepresidenta Primera, Ministra de la Presidencia y Portavoz del Gobierno*

## Tema

La Alianza Atlántica tiene en la Cumbre de su 60 cumpleaños en Estrasburgo y Kehl una ocasión magnífica para mantener una abierta y franca reflexión estratégica, sea cual sea el resultado final.<sup>1</sup>

## Resumen

La Alianza Atlántica tiene en la Cumbre de su 60 cumpleaños en Estrasburgo y Kehl una ocasión magnífica para mantener una abierta y franca reflexión estratégica, sea cual sea el resultado final.

Los Estados miembros siempre han tenido que esforzarse para preservar la cohesión porque han aparecido divergencias puntuales a lo largo de su historia. Lo particular de esas divergencias es que afectan a la identidad y al futuro de la Organización del Tratado del Atlántico Norte. Los Estados miembros mantienen distintas visiones sobre la estrategia a seguir, los teatros donde operar, la necesidad de combatir y la naturaleza de la organización. Mientras los estadounidenses prefieren volver al modelo de coaliciones de voluntades, algunos aliados europeos prefieren mantener el modelo de seguridad colectiva que les ha garantizado un plus de solidaridad americana hasta ahora. Este ARI estudia la evolución de esas diferencias, las posibilidades de cambios que se abren tras el cambio de Administración en EEUU y la agenda aliada que puede salir de la cumbre del 60 Aniversario a propósito de la estrategia a seguir en Afganistán, el concepto estratégico futuro y el modelo de organización viable.

## Análisis

Los mandatarios de los Estados miembros de la Alianza se reunirán en Estrasburgo y Kehl para celebrar los 60 años de esta formidable organización. Nunca en su ya larga historia la Organización del Tratado del Atlántico Norte (OTAN) ha demostrado tener tanta capacidad organizativa, pero nunca antes ha estado tan cerca de perder su identidad.

La Alianza se creó en 1949, en los momentos más agobiantes de la Guerra Fría. El intento de mantener en pie el acuerdo entre los tres grandes –EEUU, la Unión Soviética y el Reino Unido– tras el final de la Segunda Guerra Mundial resultó imposible a la vista de los intereses irreconciliables de las partes. Stalin imponía en los Estados ocupados por el Ejército Rojo dictaduras comunistas mientras el discurso prebélico aumentaba de tono. Europa había quedado arrasada por la guerra, su economía necesitaba de ingentes recursos para reanimarse y los retos en el terreno social eran extraordinarios. EEUU deseaba desentenderse de los asuntos europeos, pero las demandas de ayuda y el miedo a que la grave situación económico-social favoreciera la emergencia del radicalismo político llevó a la definición de una estrategia para facilitar la recuperación económica y el fortalecimiento de las instituciones democráticas. Tanto el

# La Alianza Atlántica en su 60 cumpleaños

*La OTAN ya no es una alianza militar en sentido estricto porque los Estados miembros no comparten una misma percepción sobre cuáles son las amenazas y cuáles las estrategias a seguir.*

**Florentino Portero**

Plan Marshall como la Alianza Atlántica no fueron más que elementos de una estrategia de mayor alcance que, décadas después, podemos afirmar que fue un éxito. Sin EEUU es impensable la Europa que hoy conocemos.

Toda alianza es un sistema de mutuas recriminaciones. Así ha sido siempre y no parece que en el futuro vaya a cambiar. La vida cotidiana en la OTAN ha sido una sucesión de debates donde los intereses de las partes no han dejado de colisionar. En unos casos la tensión se ha centrado en aspectos estratégicos, como el papel de las fuerzas convencionales en el dispositivo de disuasión. Por extraño que pueda parecer a los europeos de nuestros días, los gobiernos del Viejo Continente exigían que ante un ataque soviético la respuesta de la Alianza fuera el empleo del arma nuclear. No es que fueran gente de espíritu beligerante, sencillamente rechazaban la posibilidad de victoria si derrotar a las fuerzas del Pacto de Varsovia implicaba convertir en campo de batalla Alemania, Francia, etc. En otros casos el origen de la disputa estaba en la economía. Los debates sobre el reparto de la carga (*burden sharing*) consumieron horas y horas de trabajo y generaron mutuas recriminaciones. Más recientemente se ha abierto, y sigue sin cerrarse, un nuevo frente: el de las capacidades. Como resultado de que los Estados miembros empleen de forma desigual sus recursos en defensa, los medios disponibles por sus Fuerzas Armadas han ido dejando de ser interoperables. El resultado es que la OTAN no tiene una “fuerza”, sino una suma de “fuerzas” incapaces de trabajar conjuntamente. El problema no sólo no está en vías de solución, sino que continúa agravándose.

La OTAN está en crisis porque ha perdido su elemento de cohesión. Se creó como una alianza militar que tenía como objetivo defender la integridad y las instituciones democráticas de los Estados miembros frente a la amenaza militar que representaba la Unión Soviética. Tras el derribo del Muro de Berlín y la desintegración de la Unión Soviética, la OTAN ha sido incapaz de dotarse de una nueva estrategia que de sentido a su actividad. Todos están de acuerdo en que es un instrumento demasiado útil y eficaz como para permitir su disolución. Los Estados que no forman parte desean incorporarse lo antes posible porque, a pesar de los problemas que sufre, es mejor estar dentro que permanecer

<sup>1</sup> Una primera versión de este texto fue publicada con el título “Aniversario agrídulce” en el Anuario *El Mundo 2008-2009* de la revista *Actualidad Económica*, 12-25/XII/2008, pp. 124-125.

fuera. La OTAN ya no es una alianza militar en sentido estricto porque los Estados miembros no comparten una misma percepción sobre cuáles son las amenazas y cuáles las estrategias a seguir.

### *Las divergencias actuales*

La sola lectura de los documentos de estrategia de los Estados miembros pone bien a las claras las extraordinarias diferencias entre unos y otros. Por ello, la Alianza ha sido incapaz de acordar un nuevo Concepto Estratégico, término con el que se denomina al documento oficial de estrategia de la OTAN, desde 1999, pero también porque mantienen diferencias enormes sobre alguno de los temas capitales.

Mientras unos consideran que el terrorismo yihadista es una amenaza, para otros es sólo una cuestión de orden público y seguridad interior. Tampoco hay acuerdo sobre el fenómeno islamista en sí ni sobre las estrategias a seguir para “trasformar” los Estados musulmanes de tal manera que queden esterilizadas las fuentes de las que se nutre el radicalismo. Es evidente que existen abismos intelectuales entre el propósito de democratizar Oriente Medio promovido por EEUU y la “Alianza de Civilizaciones” promovida por España.

---

## *Obama llega con el halo de representar a la América buena, a la querida y admirada por Europa, frente a la prepotencia, dogmatismo y militarismo de su predecesor*

---

Mientras unos piensan que ya no tiene sentido mantener un marco geográfico que estaba determinado por las circunstancias de la Guerra Fría y que debería transformarse en una institución global que diera cobijo a todas las democracias dispuestas a actuar conjuntamente frente a las amenazas comunes, otros consideran que debe continuar limitada a sus actuales coordenadas. Éste es un tema que viene de lejos porque ya en 1999 una parte de los Estados miembros se negó a aceptar la idea de que se pudiera actuar “fuera de área”. Posteriormente, y a la vista de la evolución de los acontecimientos, se aceptó pero con carácter excepcional. No era un nuevo principio sino una opción que debería aprobarse caso por caso. Hoy la OTAN se juega su propia existencia en Afganistán, donde combate junto con naciones de otras latitudes en un claro ejemplo de acción global.

Todos temen los efectos de la proliferación nuclear, pero a la hora de aplicar políticas concretas para contener esta hemorragia las diferencias son enormes. Sólo la protección que Rusia y China han brindado a Irán en el Consejo de Seguridad ha podido ocultar desavenencias de fondo en el seno de la Alianza. Tampoco ha habido acuerdo sobre la forma de protegerse de un Irán nuclear. Si para algunos la incapacidad atlántica de detener la nuclearización de Irán aconseja el despliegue de “escudos”, para otros la amenaza no lo justifica.

Tampoco el acuerdo sobre lo preocupante de la nueva política rusa –exigencia de reconocimiento de un área de influencia, secesión violenta de partes del territorio de soberanía georgiano, veto al ingreso de Ucrania y Georgia en la Alianza, rechazo al despliegue de la defensa contra misiles, chantaje energético– ha llevado a un acuerdo práctico. Unos aceptan las exigencias rusas y otros no.

En Afganistán la OTAN ha entrado en combate. Nadie duda de la legalidad y legitimidad de la presencia allí, pero unos se niegan a ir, otros van pero rechazan entrar en combate salvo en legítima defensa y algunos se juegan la vida todos los días luchando contra los talibán. En un solo teatro se desarrollan dos operaciones distintas, con miembros de la Alianza en una, en otra o en las dos. Si para una parte la amenaza son los talibán para otra el problema radica en la forma en que se les combate.

Hoy la Alianza es una excelente agencia de servicios de seguridad, pero carece de una estrategia común. No es una cuestión de europeos contra norteamericanos, sino de una profunda crisis intraeuropea. EEUU no confía en poder reflotar el viejo buque, pero no tiene nada que perder planteando abiertamente sus iniciativas y escuchando al resto. Son pragmáticos y es evidente que más vale tener esta OTAN que no tenerla. Obama llega con el halo de representar a la América buena, a la querida y admirada por Europa, frente a la prepotencia, dogmatismo y militarismo de su predecesor. Desde esa envidiable posición cabe esperar que plantee con crudeza la situación en Afganistán y Pakistán y que presente sus ideas, que sonarán a ya conocidas, para afrontar la situación. Hablará de incremento de tropas, de poner fin a los *caveats* nacionales que limitan el margen de acción de los contingentes nacionales, de la necesidad de combatir y dañar seriamente a las milicias talibán hasta el punto de facilitar, como ocurrió en Irak, que muchos jefes locales acepten abandonar y entrar en el sistema político establecido. Obama no es antiamericano y no ha caído en el discurso de que los problemas que hoy sufre Afganistán son la consecuencia de la presencia norteamericana. En todo caso, son el resultado de la insuficiente presencia norteamericana y de la inacción de las fuerzas desplegadas por la OTAN. Defiende, como lo hizo su predecesor, la necesidad de una solución integrada, donde lo político y lo militar actúan en paralelo. Se ha afirmado desde círculos militares que no es posible una victoria militar, pero eso no quiere decir que no sea necesaria una acción contundente y efectiva contra el enemigo. Es más, una abre el camino a la otra, como vimos previamente en Irak tras la aplicación de una nueva estrategia, *Surge*, por parte del general Petraeus.

### *Los cambios que llegan*

Contra Bush todo era más fácil. Lo que van a escuchar los aliados de Obama no será muy diferente a lo que hubieran oído de labios de Bush, pero el actual presidente viene legitimado por una brillante e ilusionante campaña electoral y por haber sido encumbrado por los medios europeos como el mejor símbolo de la mejor América. No es posible todavía desechar sus propuestas, tienen que considerarlas y dar una respuesta por mucho



que la decisión esté tomada de antemano. EEUU no va a modificar sensiblemente su estrategia por los comentarios que se hagan en la Cumbre. En Afganistán hay una guerra y la OTAN no ha asumido la responsabilidad que le hubiera correspondido de haber querido. El mando de las operaciones corresponde a EEUU y será este país quien tome las decisiones fundamentales sobre el rumbo de las operaciones, tanto de Libertad Duradera como de ISAF. La OTAN realiza en Afganistán una labor subordinada pero, aún así, no es una misión asumida por el conjunto de los Estados miembros. Todos aprobaron la misión, pero cada uno es libre de ir y responsabilizarse de unos cometidos u otros. El teatro de operaciones ha cambiado. Las fuerzas talibán y los narcotraficantes han expandido sus áreas de acción. También la OTAN ha pasado de actuar en zonas tranquilas a otras de alta tensión, pero eso no ha llevado a que todos los Estados revisen los objetivos de sus misiones, quedando algunas anacrónicas e, incluso, contraproducentes. Se trata de hacer la guerra a la carta, un fenómeno más propio del mundo literario que del militar.

Cuando Donald Rumsfeld, en plena crisis de Irak, habló de *coalitions of the willing*, alianzas de voluntad o, en mejor castellano, alianzas a la carta, fue duramente criticado por la clase política y los medios de comunicación europeos, que veían en sus palabras la alternativa a la Alianza Atlántica vigente desde 1949. Sin embargo, han sido esos mismos europeos los que han dado forma a esa alianza a la carta, actuando según cada uno considera pertinente ante una crisis asumida por todos como un problema común. El hecho se hace aún más evidente si consideramos que en Afganistán están también presentes contingentes militares de Estados que no son miembros de la OTAN. Ante una crisis en la que se ha invocado el art. 5º para la defensa colectiva la respuesta ha sido desigual, dando un ejemplo de insolidaridad e incoherencia estratégica.

El concepto planteado por Rumsfeld –la misión determina la coalición y no al revés– ha calado profundamente y, consciente o inconscientemente, es el modelo con el que se trabaja de forma cotidiana. El presidente Obama presentará sus planes, escuchará diferentes opiniones, algunos gobiernos se sumarán a sus propuestas y pasarán a estudiar cómo cooperar. A ellos se añadirán otros Estados que no forman parte de la OTAN pero que comparten su evaluación de la situación e interés en poner fin a la amenaza talibán y en estabilizar el país. Nadie espera que la OTAN se plantee asumir el mando operativo conjunto de las fuerzas en presencia ni que todos los miembros estén presentes con responsabilidades semejantes. La OTAN dejó tiempo atrás de ser una alianza militar clásica para ser un club diplomático dotado de una formidable agencia de seguridad.

La evolución de los acontecimientos recientes puede hacernos pensar que la conversión de la OTAN en una alianza a la carta es el resultado de la falta de solidaridad e interés europeo tras la disolución de la Unión Soviética y el fin de la Guerra Fría. Sin embargo, eso no es del todo cierto. La OTAN fue creada como una alianza a la carta en contra de la voluntad de los europeos. La tradición del Viejo Continente era la de alianzas fundadas en el principio de mutua defensa. En el caso

de que uno de los firmantes fuera atacado los restantes estarían obligados a intervenir con todos los medios disponibles. El antiguo Tratado de Bruselas, luego de la Unión Europea Occidental, es el ejemplo más reciente y todavía formalmente vigente de esta forma de entender lo que es una alianza. Cuando los europeos propusieron este modelo a EEUU se encontraron con que el Senado, depositario de una tradición centenaria de aislacionismo, lo rechazó, planteando como alternativa otro modelo previamente ensayado en América Latina. El art. 5º del Tratado de Washington recoge un vago compromiso por el que todos se sienten atacados cuando un signatario sufre una agresión, pero cada Estado decide cómo reaccionar en un abanico de posibilidades que va desde la plena incorporación al esfuerzo bélico hasta una mera declaración de condena. La OTAN nació, por exigencia norteamericana, como una alianza a la carta para un espacio geográfico determinado.

---

*La OTAN ha pasado de actuar en zonas tranquilas a otras de alta tensión, pero eso no ha llevado a que todos los Estados revisen los objetivos de sus misiones, quedando algunas anacrónicas e, incluso, contraproducentes*

---

Los europeos nunca aceptaron ese vago compromiso y trataron de corregir esa limitación jurídica por la vía de los hechos. Para asegurarse ese vínculo animaron el despliegue de unidades militares norteamericanas en primera línea, como garantía de que cualquier avance soviético implicara de inmediato una agresión contra EEUU. En la misma línea se apoyó el despliegue de misiles con cabeza nuclear en posiciones avanzadas. La OTAN fue algo más que una alianza a la carta porque los europeos se empeñaron en ello ante la amenaza soviética. Cuando se derribó el Muro de Berlín y se disolvieron tanto el Pacto de Varsovia como la Unión Soviética, desapareció la razón por la que los europeos habían defendido ese plus de solidaridad y la OTAN volvió a ser lo que el Tratado recoge, una alianza a la carta en torno a unos valores comunes.

En su 60 aniversario la agenda de estos últimos años sigue en pie: el problema de las capacidades que afecta a la interoperabilidad, la necesidad de dotarse de un sistema de toma de decisión efectivo en una organización ya tan numerosa, la ampliación hacia el este o hacia una organización global, el futuro de las relaciones con Rusia y el problema de la dependencia energética, redefinir qué quiere decir el art. 5º en un mundo con problemas como la ciberseguridad y el terrorismo, acordar cuáles son las amenazas de nuestro tiempo y cómo combatirlas, la guerra de Afganistán, el despliegue de un escudo antimisiles, el reto de la no proliferación nuclear... es decir, todo aquello que daba sentido a una OTAN con un plus de solidaridad. Pero al haberse perdido ese plus la agenda tiene un inevitable tono retórico, nadie se cree que vaya a haber avances significativos en estos temas a menos que se produzca una situación de emergencia.

## Conclusión

### *La agenda aliada a partir del 60 aniversario*

**H**ay tres hechos que pueden tener efectos interesantes en el medio plazo y que muy posiblemente se plantearán en la próxima Cumbre de abril en Estrasburgo y Kehl.

En primer lugar, la revisión en curso de la estrategia norteamericana en Afganistán y las propuestas que en ese sentido haga el presidente Obama pueden provocar tal grado de divergencia que EEUU decida prescindir de esta Organización en el teatro afgano. Sería un paso muy importante en el entierro de la imagen de esa OTAN más característica de la Guerra Fría. Por el contrario, si un núcleo suficiente de Estados europeos decide sumarse a los esfuerzos norteamericanos en el marco de la operación liderada por la OTAN, la ilusión por la pervivencia de ese modelo de organización podría mantenerse.

### *El pleno reingreso de Francia en la Organización puede dar paso a un interesante proceso de europeización de la Alianza*

En segundo lugar, si en la Cumbre se aprueba el inicio de la redacción de un nuevo Concepto Estratégico se abre la expectativa de un acuerdo sobre aspectos fundamentales. A estas alturas, el argumento de que más vale no abrir la caja de los truenos ha perdido sentido, porque la imagen que se ha consolidado es la de una OTAN dividida y carente de rumbo. Una abierta y franca reflexión estratégica ya sólo puede tener efectos positivos, sea cual sea el resultado final.

Tercero, el pleno reingreso de Francia en la Organización puede dar paso a un interesante proceso de europeización de la Alianza. Los límites de la Unión son evidentes. El creciente desinterés de EEUU en la Alianza y la vuelta de Francia puede dar paso a un proceso de reflexión sobre cómo implementar la defensa europea en el marco de un acuerdo atlántico tan necesario como útil. La OTAN puede ofrecer mucho a la Unión en una fase primera de desarrollo de las políticas exterior, de seguridad y defensa comunes. No hay ninguna incompatibilidad, son proyectos complementarios. Su relación no responde a un juego de suma cero. Para que la Unión se desarrolle no es necesario que la OTAN se encoja. Sólo el liderazgo franco-británico puede ayudar a que Europa avance en este terreno tanto en la Alianza como en la Unión.

Estamos viviendo una nueva época y viejas instituciones como la Alianza Atlántica no han sabido todavía encontrar su sitio. Su extraordinaria utilidad le augura un futuro seguro, pero no como un sistema de seguridad colectivo. Ese plus fue algo excepcional característico de la Guerra Fría que difícilmente podrá repetirse. El futuro vendrá determinado por el hecho político más relevante: la crisis europea. Los Estados del Viejo Continente tienen visiones distintas sobre el papel que deben jugar en política internacional. Las diferencias entre unos Estados y otros y entre sectores de la opinión pública impiden, hoy por hoy, la definición de una estrategia común, lo que afecta por igual tanto a la Alianza Atlántica como a la UE.

**Florentino Portero**

*Profesor titular de Historia Contemporánea en la UNED*

## Tema

En este ARI se expone la forma de combatir el terrorismo en el marco de la seguridad y defensa de España.

## Resumen

El contexto geoestratégico actual ha hecho necesario adaptar el concepto tradicional de “defensa” a uno más amplio de “seguridad y defensa”, en el que la lucha contra el terrorismo se concibe desde una óptica multilateral, multinacional y multifuncional. La Ley Orgánica de la Defensa Nacional, la nueva Directiva de Defensa Nacional y el proyecto de Directiva de Política de Defensa reconocen la existencia de la amenaza terrorista, de ahí la necesidad de que las Fuerzas Armadas colaboren en apoyo de otras instituciones del Estado en la lucha contra terrorista. La actuación del Ministerio de Defensa en este campo se extiende también a los ámbitos de la prevención e inteligencia y cobra un significado especial en el escenario internacional, con la participación de las Fuerzas Armadas españolas en la misión de ISAF en Afganistán.

## Análisis

### El contexto geoestratégico

El contexto geoestratégico actual se caracteriza fundamentalmente por su dinamismo, diversidad, y la interdependencia entre los acontecimientos que en él se producen. Los riesgos y amenazas evolucionan sin solución de continuidad y muchas veces sin dar tiempo a la adaptación. Si durante la mayor parte del siglo XX la amenaza a la seguridad y estabilidad mundial venía de la mano del enfrentamiento entre bloques antagónicos, a finales del siglo XX y principios del XXI la llamada asimetría es la que ha definido el carácter de los conflictos.

Pero es más, hoy en día la amenaza a la forma de vida de las sociedades democráticas es “híbrida”, esto es, una combinación de conflictos convencionales, retos irregulares, terrorismo y criminalidad.<sup>1</sup>

Todo indica que, a medio plazo, la población mundial continuará creciendo, concentrándose en áreas urbanas, siendo este crecimiento más preocupante en África y Asia. La población de las sociedades más desarrolladas será cada vez más vieja, con unos índices de natalidad cada vez menores y un porcentaje de mano de obra inmigrante cada vez mayor.

Por su parte, las sociedades en vías de desarrollo experimentarán el crecimiento continuado de su población, especialmente en zonas urbanas, lo que pondrá en riesgo la calidad de su vida cotidiana. Además, el índice de desempleo en estos países será cada vez mayor, lo que obligará a sus nacionales a emprender una migración a la desesperada.

La globalización continuará siendo el factor determinante de la interacción entre sociedades. Pese a los avances

# La lucha contra el terrorismo en el marco de la seguridad y defensa de España

*El contexto geoestratégico actual ha hecho necesario adaptar el concepto tradicional de “defensa” a uno más amplio de “seguridad y defensa”, en el que la lucha contra el terrorismo se concibe desde una óptica multilateral, multinacional y multifuncional.*

**Luis Cuesta Civís**

económicos experimentados por las sociedades menos favorecidas, las grandes desigualdades en el reparto y la explotación de los recursos naturales mundiales, continuarán siendo la justificación para la actuación de las organizaciones terroristas y criminales. Cada vez más, la globalización producirá ganadores y perdedores, tanto entre las naciones y regiones como dentro de estas.

Si a lo anterior se une la competición por los recursos naturales, en especial las fuentes de energía y el agua, y el cambio climático, cuyos efectos pueden alcanzar proporciones catastróficas, está claro que nos encontramos ante un escenario geopolítico de configuración poliforme y multidimensional en el que la solución de los conflictos pasa por la aproximación global y la acción integrada de las herramientas diplomáticas, militares, económicas, de cooperación, etc., que tanto los Estados como las organizaciones internacionales tienen a su disposición.

En relación con el futuro contexto geoestratégico, es interesante la valoración que de él se hace en el informe “Global Trends 2025: A Transformed World (GT 2025)”,<sup>2</sup> en sintonía con el informe “The New Global Puzzle. What World for the EU in 2025 (NGP 2025)”,<sup>3</sup> según el cual nos esperan cambios sin precedentes, alterando los poderes de los actores estatales y no-estatales. El sistema internacional será más heterogéneo, fragmentado y potencialmente más proclive al conflicto que hoy en día. Respecto al terrorismo, el informe hace una doble valoración: por un lado, se considera que el terrorismo fundamentalista islamista de al-Qaeda perderá apoyo, debido a los objetivos poco realistas que se propone alcanzar y a los métodos que utiliza para su consecución, incluyendo el asesinato de civiles musulmanes;

<sup>1</sup> La definición y tipología de terrorismo es objeto de numerosas interpretaciones. La ONU no ha sido capaz de alcanzar una definición de consenso, pese a las innumerables resoluciones de condena de las acciones terroristas. Una definición bastante amplia de terrorismo es la que da el Instituto Estratégico de Londres, definiéndolo como “el uso de la violencia dirigido hacia personas que no participan directamente de un conflicto, por parte de grupos que operan clandestinamente, que declaran tener objetivos políticos o religiosos, y consideran que crear un clima de terror les ayudará a conseguirlo. El terrorismo así entendido es una actividad ajena a los gobiernos, pero en algunos casos hay movimientos terroristas que pueden recibir de ellos cierto apoyo clandestino” (*Defining Terrorism. Focussing on the Targets*).

<sup>2</sup> Publicado en noviembre de 2008 por el US National Intelligence Council.

<sup>3</sup> Publicado en 2006 por el European Union Institute for Security Studies.

por otro lado, el terrorismo islamista radical probablemente le gane terreno a al-Qaeda y adquiera capacidades muy peligrosas para infligir daños en sus objetivos, incluyendo el uso de armamento biológico y químico.

### *El terrorismo en el marco de la Seguridad y Defensa en España*

Todo ello lleva a la necesidad de adaptar el concepto tradicional de “defensa” a uno más amplio de “seguridad y defensa”, en el que se impone una aproximación más extensa a la hora de proteger, o en su caso defender, nuestra forma de vida, valores e intereses, y en el que la seguridad del individuo no es menos importante que la del Estado. Si bien es fácil que este concepto caiga en la vaguedad, no es menos cierto que la mejor forma de luchar contra la inseguridad global es garantizar las libertades individuales en el marco de un desarrollo humano sostenible en el que las personas sean libres frente al “temor” y a la “necesidad”.

---

## *De entre los riesgos y amenazas a nuestra seguridad, la Ley reconoce la aparición del terrorismo transnacional con capacidad de infligir daño de forma indiscriminada*

---

Esto quiere decir que la mejor forma de garantizar la seguridad mundial es mediante la aplicación de una serie de medidas interdependientes que contribuyan a asegurar la estabilidad y la prosperidad en las zonas en conflicto. Muchas zonas del mundo plantean desafíos globales (desigualdades económicas, presión demográfica y migratoria, criminalidad organizada, etc.) que normalmente requieren soluciones regionales. De ahí la necesidad de integrar dichas soluciones regionales en el marco de la seguridad global.

En este contexto geoestratégico, la lucha contra el terrorismo transnacional la concebimos desde una óptica multilateral, multinacional y multifuncional:

- Apoyamos y promovemos todas aquellas resoluciones del Consejo de Seguridad de la Naciones Unidas que, en defensa de la paz y seguridad internacionales, se hagan contra el terrorismo.
- Apoyamos decididamente la Estrategia de la UE de Lucha contra el Terrorismo<sup>4</sup> en sus parámetros de prevención, protección, persecución y respuesta. En este caso el papel principal de las Fuerzas Armadas es de apoyo a las Fuerzas y Cuerpos de Seguridad del Estado (FCSE).
- En el ámbito de la OTAN participamos en la Operación *Active Endeavour*, que fue lanzada en octubre de 2001 a raíz de los atentados del 11-S en EEUU, con el objetivo de demostrar la resolución y la presencia de la Alianza en la lucha contra el terrorismo, invocando el Artículo 5. En la actualidad, por parte española participan en la Operación

el Cazaminas Sella, en el marco del SNMCMG-2, y un avión P-3 Orión.

- Merece una mención especial la participación española en la Operación OTAN de ISAF en Afganistán, que posteriormente se tratará con más profundidad. Evidentemente, no es una operación contraterrorista *per se*; sin embargo, bajo los parámetros de gobernabilidad, seguridad y reconstrucción, se puede considerar como muestra de operación cívico-militar que trabaja para eliminar el margen de maniobra de la lacra terrorista en ese país asiático, contribuyendo de forma más decisiva a la seguridad global.

### *El terrorismo en la LODN, la DDN y la DPD*

En la Ley Orgánica de la Defensa Nacional 5/2005 (LODN) se reconoce la necesidad de que España se adapte a los cambios profundos que ha experimentado el mundo, para asegurar su propia seguridad y defensa y contribuir a la paz y a mejorar el orden internacional. De entre los riesgos y amenazas a nuestra seguridad, la Ley reconoce la aparición del terrorismo transnacional con capacidad de infligir daño de forma indiscriminada.

Esta nueva situación hizo que se incluyesen en la LODN misiones para las Fuerzas Armadas que no estaban recogidas expresamente en la normativa anterior.<sup>5</sup> En concreto, se contempla como un tipo de operación el apoyo a las FCSE en la lucha contra el terrorismo,<sup>6</sup> así como la respuesta militar contra agresiones que se realicen utilizando aeronaves con fines terroristas que pongan en peligro la vida de la población y sus intereses.<sup>7</sup>

En línea con la LODN, la nueva Directiva de Defensa Nacional<sup>8</sup> (DDN), que establece las líneas generales de la Política de Defensa de España y las directrices para su desarrollo, reconoce la complejidad, incertidumbre y potencial peligrosidad del escenario estratégico actual, en el que el terrorismo, junto al crimen organizado y la proliferación de armas de destrucción masiva, constituyen el conjunto de amenazas transnacionales más importante para nuestra sociedad. Se reconoce que la hipotética combinación de los anteriores podría tener consecuencias devastadoras.

En la DDN se reconoce que la opción terrorista, es decir, la capacidad y la voluntad de producir daño con acciones terroristas, está al alcance de muchos actores, como así se pudo comprobar en los atentados del 11-S de 2001 en EEUU, del 11-M de 2004 en España y del 7-J de 2005 en el Reino Unido. Esta situación obliga a dar un enfoque multidisciplinar y una actuación integral del conjunto de las administraciones públicas en forma de acción única del Estado en materia de Seguridad y Defensa.

En lo que se refiere específicamente al tema terrorista, la DDN da la directriz específica<sup>9</sup> de intensificar la participación de las Fuerzas Armadas en apoyo de otras instituciones del Estado en la lucha contra los nuevos riesgos y amenazas. Asimismo, se dicta<sup>10</sup> el impulso y reforzamiento de las capacidades de los órganos nacionales de inteligencia,

---

<sup>4</sup> Adoptada por el Consejo de la UE en noviembre de 2005 tras los atentados de Madrid (2004) y Londres (2005).

<sup>5</sup> Ley Orgánica sobre Criterios Básicos de la Defensa Nacional y la Organización Militar de 1980, modificada parcialmente en 1984.

<sup>6</sup> Ley Orgánica de la Defensa Nacional, artículo 16.c).

<sup>7</sup> *Ibid.*, artículo 16.d).

<sup>8</sup> Presentada por la ministra de Defensa el 25 de noviembre de 2008 ante la Comisión de Defensa del Congreso, y el 15 de diciembre en la reunión del Consejo de Defensa Nacional presidido por S.M. el Rey. La Directiva fue firmada por el presidente del Gobierno el 30 de diciembre de 2008.

<sup>9</sup> Directiva de Defensa Nacional, directriz f.

<sup>10</sup> *Ibid.*, directriz h.

coordinando sus actividades, con el fin de proporcionar una respuesta integral ante las amenazas globales.

Por su parte, el proyecto de Directiva de Política de Defensa (DPD), que desarrolla las directrices de la DDN para el Planeamiento de la Defensa en el ciclo 2009-2012, establece la necesidad de potenciar la cooperación de las Fuerzas Armadas con las Autoridades civiles y, en especial, con las FCSE, abordando la regulación normativa necesaria para ello.

En el ámbito nacional, la colaboración de las Fuerzas Armadas con las FCSE en la lucha contraterrorista se basa en el Plan de Prevención y Protección Antiterrorista, elaborado por el Ministerio del Interior, en el que la participación de las Fuerzas Armadas en apoyo a las FCSE se hace, entre otros, en los siguientes aspectos:

- Vigilancia y protección de grandes infraestructuras de transportes terrestres, aéreos y marítimos.
- Protección de objetivos estratégicos.
- Reconocimientos aéreos de objetivos estratégicos no urbanos.
- Control del espacio aéreo.

En definitiva, para las Fuerzas Armadas la lucha contra el terrorismo en territorio nacional consiste fundamentalmente en la prevención de la amenaza terrorista mediante la colaboración en materia de inteligencia y la prestación de apoyo a las FCSE, al ser estos los encargados de dicha lucha. En este sentido, conviene recordar que no han sido pocas las veces en las que unidades militares han colaborado con las FCSE en la protección de puntos sensibles con motivo de la existencia de amenaza terrorista ante la celebración de acontecimientos de relevancia. Para el caso del terrorismo internacional, más allá de nuestras fronteras, España opta por un decidido multilateralismo.

### *Prevención e Inteligencia*

**E**n el ámbito de la inteligencia, el Ministerio de Defensa hace un gran esfuerzo en la prevención de la amenaza terrorista, tanto de la interior como aquella que atenta contra la paz y la seguridad internacional, y por tanto también contra la paz y la seguridad de España. Para ello se cuenta, por un lado, con el Centro Nacional de Inteligencia (CNI), principal órgano de obtención, elaboración y difusión restringida de inteligencia, adscrito orgánicamente al Ministerio de Defensa, y con dependencia directa de la ministra;<sup>11</sup> y, por otro, con el Centro de Inteligencia de las Fuerzas Armadas (CIFAS), órgano responsable de facilitar la inteligencia militar precisa para alertar sobre situaciones de interés militar con riesgo potencial de crisis, procedentes del exterior, y prestar el apoyo necesario a las operaciones.<sup>12</sup>

Para colaborar en la acción única del Estado en la lucha contra el terrorismo, el Ministerio de Defensa ha realizado un gran esfuerzo para dotarse de una importante red de medios humanos y tecnológicos, que actúan en el exterior en aquellas zonas sensibles desde las que normalmente opera el terrorismo y que, integrados adecuadamente, proporcionan esa inteligencia que es imprescindible para ayudar en su prevención.

En este terreno de la inteligencia, quizá lo más importante sea buscar la máxima información sobre los grupos terroristas y, en particular, sobre la variedad y la fragmentación de la “nebulosa al-Qaeda” y el terrorismo yihadista, estableciendo las relaciones adecuadas entre causas, efectos y consecuencias.

### *Lucha contra el terrorismo en el ámbito internacional*

**A**simismo, en el ámbito del Ministerio de Defensa se actúa en el marco de las operaciones internacionales de seguridad y estabilización, al amparo de la Carta de las Naciones Unidas, allí donde se generan amenazas a la paz y seguridad internacional, que son también amenazas a la seguridad nacional de España.

---

*Para colaborar en la acción única del Estado en la lucha contra el terrorismo, el Ministerio de Defensa ha realizado un gran esfuerzo para dotarse de una importante red de medios humanos y tecnológicos, que actúan en el exterior en zonas sensibles*

---

Como se ha apuntado anteriormente, nuestra principal preocupación y la de nuestros Aliados son la amenaza terrorista de al-Qaeda y la de los yihadistas.

La nebulosa de al-Qaeda tiene tres esferas de actuación: (1) la de los jefes de la organización y aquellos directamente controlados por estos; (2) la de los grupos y redes que tienen algún contacto con los líderes, pero retienen cierta autonomía de actuación; y (3) la de los grupos, células o individuos que se inspiran o están influenciados por la organización y que no tienen contacto directo con los líderes.

La estrategia de al-Qaeda ha demostrado ser la de instalarse en el tiempo como factor de inseguridad creciente y constante, para ir debilitando a sus “enemigos”, pero no necesariamente institucionalizarse. Desde el 11-S, al-Qaeda no ha conseguido derrocar a ningún gobierno, en ningún país del mundo, y no ha conquistado ningún Estado. No está claro que su estrategia sea la toma del poder de un régimen político de un determinado país, con la posibilidad de ponerse en evidencia como pasó en Afganistán con el régimen talibán.

Por su parte, el terrorismo yihadista, que no se refiere a una única organización terrorista sino a un marco ideológico común en el que se mueven una serie de organizaciones terroristas, nos afecta por su capacidad de reclutamiento y la geografía de sus actos terroristas:

- El reclutamiento yihadista se ha ido desplazando hasta instalarse también en países no musulmanes, pero con importantes bolsas de población de origen sociológicamente musulmán. Se trata de un elemento potencialmente peligroso.
- La geopolítica de los actos terroristas a escala global muestra que se han cometido más actos terroristas en

<sup>11</sup> Real Decreto 1126/2008, de 4 de julio, por el que se desarrolla la estructura orgánica básica del Ministerio de Defensa, artículo 1.4.

<sup>12</sup> *Ibid.*, artículo 2.3.



países musulmanes<sup>13</sup> que en Europa o EEUU, habiendo muerto muchos musulmanes en actos yihadistas; además, hay amplias zonas del planeta donde el fenómeno es inexistente o se reduce a casos muy concretos.<sup>14</sup>

Se ha indicado previamente que la promoción y el apoyo a la paz y seguridad mundial contribuye decisivamente a la búsqueda y consolidación de la paz y seguridad de nuestro país. Y ello ante cualquier amenaza, incluida el terrorismo. Por ello, y como ejemplo de nuestra actuación en el exterior, parece conveniente abordar el tema de la experiencia española en Afganistán.

---

### *La resolución de un conflicto como el de Afganistán, en el que conviven el terrorismo fundamentalista islamista de al-Qaeda, el islamista radical de los talibán y el asociado al narcotráfico, requiere una respuesta multilateral, integrada y sostenida*

---

En línea con lo expuesto hasta ahora, la resolución de un conflicto como el de Afganistán, en el que conviven el terrorismo fundamentalista islamista de al-Qaeda, el islamista radical de los talibán y el asociado al narcotráfico, requiere una respuesta multilateral, integrada y sostenida. Respuesta que debe basarse en una estrategia para el éxito con un importante compromiso militar para garantizar la seguridad y una atención especial a la dimensión civil de reconstrucción, gobernabilidad y desarrollo, con la finalidad última de mejorar las condiciones de vida de los afganos y así reducir al mínimo el caldo de cultivo del terrorismo.

Desde el año 2001, España mantiene un compromiso firme con el pueblo afgano para lograr un país seguro, estable, democrático, próspero, en paz, con una buena relación vecindad y sin terrorismo.

En esa contribución a la lucha contra el terrorismo mediante nuestra participación en ISAF, cabe destacar nuestra labor en el Equipo de Reconstrucción Provincial (PRT) de Qala e Naw (QeN), como mejor muestra de la respuesta integrada de España en Afganistán. No debemos olvidar que el mandato de ISAF es el de la Estabilización y el Desarrollo. En este marco conceptual, las actuaciones del PRT de QeN se realizan en los campos interdependientes de la Gobernabilidad, el Desarrollo y la Seguridad en los que, desde el primer momento, se han integrado las acciones de los elementos civiles y militares puestos a disposición de la Misión.

De este modo, el esfuerzo en acciones de reconstrucción y desarrollo que viene realizando AECID es posible gracias a la seguridad que le proporciona el componente militar del PRT, que a su vez utiliza los *Quick Impact Projects* para ganarse los “corazones y las mentes” de las gentes mediante la mejora inmediata de su calidad de vida y haciéndoles poco atractiva la aventura terrorista. En esta simbiosis radica el éxito de nuestro PRT.

En línea con los principios de la Gobernabilidad, el Desarrollo y la Seguridad, España considera fundamental reforzar la capacidad de las Fuerzas Armadas<sup>15</sup> y de seguridad afganas de hacerse cargo de la seguridad, insistir a las autoridades de Kabul para que mejoren la Gobernabilidad del país, erradicando la corrupción y la inoperancia, y proseguir con las labores de cooperación para llevar la reconstrucción y el desarrollo a todo el país.

### Conclusión

**E**n el contexto geoestratégico actual, el terrorismo sigue siendo una de las principales amenazas a la forma de vida de las sociedades democráticas. Será mediante la adopción de una serie de medidas interdependientes, en el marco del concepto amplio de la seguridad y defensa, como mejor se contribuirá a asegurar la estabilidad y la prosperidad de las zonas de conflicto, cuna de la actividad terrorista. Por ello, la respuesta a la amenaza terrorista transnacional se debe concebir desde una óptica multilateral, multinacional y multifuncional.

La forma que tienen las Fuerzas Armadas de colaborar en la lucha contra el terrorismo endógeno es mediante el apoyo a las FCSE y en el ámbito de la inteligencia. Contra el terrorismo exógeno actuamos en terreno de la inteligencia y en el marco de las operaciones internacionales de seguridad y estabilización, al amparo de la Carta de las Naciones Unidas.

En el caso particular de Afganistán, el éxito requiere de una estrategia coordinada y una visión unificadora del esfuerzo internacional, de forma que el terrorismo no encuentre en ese país asiático el apoyo desesperado e incondicional de sus gentes.

**Luis Cuesta Civís**

*Secretario general de Política de Defensa*

---

<sup>13</sup> Mauritania hasta Filipinas casi todos los países musulmanes han padecido el fenómeno terrorista yihadista.

<sup>14</sup> Amplias zonas de Eurasia, Asia Central, Iberoamérica y África Subsahariana –con la excepción de Kenia–.

<sup>15</sup> Actualmente, el ANA participa en casi el 80% de las operaciones contra la insurgencia de ISAF, y siete de sus batallones operan de forma completamente autónoma sin ayuda internacional.

Puesto que, pese a algunas diferencias, existen similitudes llamativas entre la larga crisis japonesa de 1992-2003 y la situación presente, ¿qué enseñanzas cabe extraer de la experiencia de Japón durante esos años para el análisis y el tratamiento de la crisis actual en las economías avanzadas?

## Resumen

Este análisis estudia brevemente, en primer lugar, el llamado decenio perdido en Japón (1992-2003). En segundo lugar, enumera las principales similitudes y diferencias entre la recesión japonesa de esos años y la situación presente, especialmente en EEUU. Finalmente, señala algunas de las enseñanzas de cabe extraer de la experiencia de Japón para el análisis y el tratamiento de la crisis actual.

## Análisis

Según dijo el sub-gobernador saliente del Banco de Inglaterra John Gieve a mediados de febrero pasado: “¿Acaso nos enfrentamos a una depresión de 10 años como la de Japón? Es un riesgo que nosotros y otras autoridades nos tomamos muy en serio”.

Revisar, por tanto, el largo estancamiento económico de Japón durante la mayor parte de los años 90 y principios de los 2000 puede ofrecer indicaciones útiles en el actual contexto de crisis financiera global, por ejemplo sobre la previsible duración de la misma o sobre la forma más apropiada de luchar contra ella.

Este análisis presenta, en primer lugar, un breve estudio del decenio perdido en Japón, que transcurrió entre 1992 y 2003. En segundo lugar, enumera las principales similitudes y diferencias entre el estancamiento japonés de ese período y la crisis actual. Finalmente, señala cuáles son algunas de las enseñanzas que cabe extraer de la experiencia japonesa.

*El decenio perdido en Japón (1992-2003)*

Entre 1973 y 1991 el crecimiento anual medio del PIB de Japón fue del 3,8%. Entre 1992 y 2003 bajó sustancialmente, hasta el 1,1%. ¿Qué ocurrió para que la otrora pujante economía japonesa entrara una fase de estancamiento (y de casi depresión) en los años 90?

En 1990 y 1991 estallaron las burbujas bursátil e inmobiliaria que se habían creado en los años 80, como consecuencia de la desregulación financiera y de una política monetaria muy expansiva. Las razones del estallido fueron unos precios insosteniblemente elevados y el incremento de los tipos de interés desde mediados de 1989, para hacer frente a las presiones inflacionistas. En 1990 el índice Nikkei se redujo un 50% en apenas nueve meses. Los precios del suelo empezaron a caer en 1991 y se redujeron a la mitad en nueve años; en 2003 habían vuelto al nivel de 1980.

La explosión de la burbuja de activos tuvo dos consecuencias principales. Por un lado, puesto que el sistema bancario tenía buena parte de su capital en acciones

## El decenio perdido de Japón (1992-2003): ¿qué enseñanzas para la crisis actual?

*Revisar el largo estancamiento económico de Japón durante la mayor parte de los años 90 y principios de los 2000 puede ofrecer indicaciones útiles en el actual contexto de crisis financiera global, por ejemplo sobre la previsible duración de la misma o sobre la forma más apropiada de luchar contra ella.*

**Pablo Bustelo**

y propiedad inmobiliaria y una proporción importante de sus préstamos garantizados con esos activos, los bancos redujeron sustancialmente los préstamos, para mantener el coeficiente de capital (capital sobre préstamos) y para hacer frente al incremento de la morosidad. Por otra parte, el efecto riqueza provocó un estancamiento e incluso, en algunos años, una caída del consumo privado en relación al PIB. Entre 1995 y 2003 el consumo privado creció a una tasa anual de apenas el 1%, es decir, un ritmo menor que el del PIB y sustancialmente inferior al registrado en otros países de la OCDE. El retraimiento del consumo generó tensiones deflacionarias: el deflactor del PIB se redujo durante todos los años transcurridos entre 1995 y 2003, mientras que la variación del IPC entró en territorio negativo entre 1999 y 2003.

Además del estallido de la burbuja de activos, cabe destacar otras causas –secundarias– de la crisis: la apreciación del yen durante buena parte de los años 90, que afectó negativamente a los exportadores; la saturación del mercado interno de bienes de consumo; la creciente debilidad de la demanda externa de productos japoneses, principalmente por la competencia de otros países asiáticos; y la escasez y el envejecimiento de la mano de obra, por las tendencias demográficas.

Se fue gestando una grave crisis bancaria como consecuencia del incremento de los préstamos de dudoso cobro y de las pérdidas de las instituciones financieras. Esa crisis, sumada a la cada vez mayor aversión al riesgo por parte de los bancos, desembocó en una muy importante compresión del crédito, pese a las medidas expansivas de las autoridades monetarias. Como es bien conocido, Japón entró en lo que Keynes llamó una “trampa de la liquidez”, situación en la que la política monetaria expansiva no tiene

eficacia ninguna porque los agentes prefieren tener liquidez a prestar o tomar prestado, sea cual sea el tipo de interés. La crisis bancaria finalmente estalló en 1997, con la quiebra de Yamaichi Securities y del Hokkaido Takusyoku Bank.

Las respuestas de política económica se centraron en medidas fiscales y monetarias muy expansivas. Entre 1992 y 1999 se lanzaron nueve programas de estímulo fiscal por valor de 130 billones de yenes (25% del PIB anual), lo que hizo que el saldo presupuestario pasara de +2,9% del PIB en 1990 a -6,8% en 2000, una variación de casi 10 puntos del PIB. La deuda pública aumentó del 65% del PIB en 1990 al 151% en 2002. Es de reseñar que las primeras medidas se tomaron en agosto de 1992, casi tres años después del comienzo del estallido de la burbuja. En cuanto a la política monetaria, se fueron bajando los tipos de interés hasta alcanzar prácticamente cero en 1999, medida que se mantuvo hasta 2000 y se repitió de nuevo entre 2001 y 2003. A partir de 2001, se aplicó también una política de facilitación cuantitativa (*quantitative easing*), consistente en aumentar los depósitos del Banco de Japón en los bancos comerciales y en incrementar la compra de bonos de deuda por el banco central. Pese a esas medidas, los bancos siguieron siendo reacios a prestar, por su bajo grado de capital y su alta proporción de préstamos dudosos. La variación de los préstamos bancarios fue nula en la segunda mitad de los años 90 y abiertamente negativa en la primera parte de los años 2000. En suma, las políticas expansivas de demanda fueron ineficaces para luchar contra el estancamiento y la deflación, aunque seguramente impidieron una recesión más aguda.

---

### *Cabe hacer un análisis comparativo entre la crisis japonesa y la crisis actual prestando atención a sus causas desencadenantes, a su proceso de desarrollo y a sus respuestas de política económica*

---

En cuanto a la crisis bancaria de 1997, inicialmente se abordó con masivas inyecciones de dinero público (1,8 billones de yenes en 1998-99), con el mantenimiento de un sistema de empresas y bancos “zombis” para evitar la plena declaración de los préstamos incobrables y con la constitución de varios fondos, parcialmente privados, para adquirir los activos deteriorados de los bancos. Sólo a partir de 2002 el gobierno tomó medidas enérgicas para luchar contra la crisis bancaria: el Plan Takenaka (por Takenaka Heizo, secretario de Estado de Servicios Financieros entre 2002 y 2005) consistió en una auditoría completa de los bancos (y en obligarles a cancelar los préstamos incobrables), la nacionalización del Resona Bank y la quiebra o fusión de los bancos más débiles. Ese plan consiguió lo que no habían podido hacer las medidas parciales anteriores: reducir el riesgo de quiebras repentinas y desvelar la verdadera situación de los balances bancarios, esto es, recuperar la confianza de los inversores en el sistema financiero.

Tras la resolución tardía de la crisis bancaria y coincidiendo con un aumento de las exportaciones a EEUU y China, la economía japonesa empezó a mostrar signos de recuperación en 2003. El PIB, tras crecer el 0,2% en 2001 y el 0,3% en 2002, aumentó el 1,4% en 2003, el 2,7% en 2004 y se incrementó una media del 2% en 2005-2007.

#### *Similitudes y diferencias con la crisis actual*

**C**abe hacer un análisis comparativo entre la crisis japonesa y la crisis actual prestando atención a sus causas desencadenantes, a su proceso de desarrollo y a sus respuestas de política económica.

En cuanto a las causas, el *boom* de crédito se produjo en ambos casos a causa de la desregulación financiera y de una política monetaria muy expansiva. En la crisis actual también ha actuado el reciclaje del ahorro de los países asiáticos. En los dos casos el auge crediticio desembocó en una doble burbuja de activos: bursátil e inmobiliaria. Es de señalar que en Japón la burbuja bursátil fue mayor y la inmobiliaria fue menor que las producidas recientemente en EEUU o el Reino Unido. Otra diferencia es que el *boom* de crédito tuvo efectos estrictamente bancarios en Japón mientras que se ha manifestado ahora, dada la creciente sofisticación de los productos y comportamientos financieros, en aspectos como la titulización de activos o el apalancamiento de los fondos de cobertura (*hedge funds*) y de la banca de inversión. También se produjo una explosión de la burbuja de activos en los dos casos, aunque en EEUU tal estallido ha sido más lento en la bolsa y más rápido en los precios del suelo que en Japón. Baste señalar que el índice Nikkei cayó un 50% en menos de un año (1990) mientras que el Dow Jones ha empleado dos años (de 2007 a 2009) en pasar de 14.000 a 7.000 puntos. También que en Japón el precio del suelo se redujo a la mitad entre 1991 y 2000 mientras que en EEUU no parece que vaya a caer más del 30% o 40% entre 2006 y su nivel más bajo, que, según los analistas, se producirá en 2009 o 2010.

En cuanto al desarrollo de la crisis, se trató de una crisis bancaria “normal” en Japón, mientras que en EEUU ha afectado ciertamente al sector, organizado y regulado, de banca comercial pero también al sector nuevo de banca de inversión y fondos de inversión. El porcentaje de préstamos de dudoso cobro en la banca comercial es más o menos similar (en torno al 35% o 40% del PIB en ambos casos en el momento álgido de la crisis). También es similar el proceso que ha conducido a la sequía crediticia: la reducción del capital bancario, la elevada morosidad y la creciente aversión al riesgo, en lugar de la falta de liquidez. Sin embargo, es muy distinto el contexto macroeconómico de Japón en los años 90, con una alta tasa de ahorro privado, superávit por cuenta corriente y situación de acreedor neto, y en EEUU en los años recientes, con muy baja tasa de ahorro familiar, alto déficit corriente y situación de deudor neto. Algunos analistas no descartan, por esas razones, que se pueda producir incluso una crisis de balanza de pagos, o al menos una caída desordenada del dólar, en EEUU, riesgo que nunca existió en Japón. Otra diferencia importante es que en Japón la mayor parte de la deuda privada era empresarial

mientras que en EEUU es responsabilidad de los hogares y de las entidades financieras, lo que complica mucho su tratamiento.

Finalmente, en lo que atañe al tratamiento de la crisis, en ambos casos ha habido una política fiscal muy expansiva, con un riesgo considerable para la ya elevada deuda pública, aunque con el importante matiz de que Japón tardó dos años, hasta 1992, en empezar a aumentar el gasto público (y dio parcialmente marcha atrás en 1997, al aumentar los impuestos, lo que resultó ser una equivocación), mientras que EEUU lo hizo en 2007-2008 y en mayor escala. En cuanto a la política monetaria, ha sido más expansiva en EEUU que en Japón, cuyas autoridades empezaron a bajar los tipos en 1992 y no llegaron a tipos prácticamente nulos hasta 1999. La Reserva Federal, como es sabido, comenzó a reducir los tipos en 2007 y llegó a tipos virtualmente nulos a finales de 2008. Con todo, hay, al menos hasta ahora, una similitud importante: el saneamiento y la recapitalización del sector bancario se postergaron en Japón hasta 1998-1999 y se están postergando también en EEUU, seguramente por la resistencia de la opinión pública a utilizar fondos públicos masivos para sanear entidades privadas y por la resistencia de los banqueros a cualquier tipo de nacionalización. Una diferencia adicional y de gran importancia es el contexto en el que se están produciendo las medidas de política económica: en Japón, la caída de la inversión empresarial se compensó parcialmente con un aumento, aunque moderado, del consumo privado mientras que en EEUU la caída del consumo de las familias no parece que pueda verse contrarrestado con un crecimiento de la inversión privada; además, Japón pudo beneficiarse del tirón de la economía mundial, y en particular del crecimiento de sus exportaciones a EEUU y China, para finalmente salir de la crisis en 2003, mientras que el entorno exterior es mucho menos propicio en la actualidad.

#### *Enseñanzas para la crisis actual*

La experiencia de Japón en 1992-2003 ofrece, por tanto, algunas enseñanzas de interés para las perspectivas y el tratamiento de la crisis actual. Tales lecciones son diversas, pero las más importantes pueden resumirse en las cuatro siguientes:

- (1) La crisis actual podría ser bastante larga, a tenor de que una crisis parecida duró nada menos que 12 años en Japón. En EEUU algunos analistas ya descartan una recuperación rápida, en forma de V, y se inclinan por una evolución de la crisis en forma de U o incluso de L, en la que, en el mejor de los casos, no habría colapso abierto sino un crecimiento muy bajo, casi depresivo.
- (2) La experiencia de Japón sugiere que los estímulos fiscal y monetario pueden perfectamente ser insuficientes si no se resuelve la crisis bancaria, esto es, que las políticas expansivas de demanda son condiciones necesarias, pero no suficientes, para la recuperación. Y eso suponiendo que esas políticas se mantengan durante el tiempo necesario y no se dismantelen

prematuramente. Por ejemplo, algunos economistas han mostrado preocupación ante el anuncio de la Administración Obama de que pretende rebajar el déficit presupuestario sustancialmente tan pronto como en 2010.

---

*Japón pudo beneficiarse del tirón de la economía mundial, y en particular del crecimiento de sus exportaciones a EEUU y China, para finalmente salir de la crisis en 2003, mientras que el entorno exterior es mucho menos propicio en la actualidad*

---

- (3) No cabe descartar que la solución a la crisis bancaria se haga con medidas tardías e insuficientes, como ocurrió en Japón, mediante la inyección de fondos, el mantenimiento de bancos y empresas “zombis” y la creación de algunas instituciones para hacerse cargo de los activos deteriorados. En otros términos, si no se toman medidas decididas pronto, en la línea cuando menos del Plan Takenaka de 2002 y quizá contemplando nacionalizaciones o “tomas de capital” más amplias que las de Japón, no habrá manera de acabar con la parálisis crediticia. La razón es que sin medidas enérgicas no será posible eliminar (o reducir al máximo) el riesgo de quiebras repentinas de entidades financieras, así como desvelar los auténticos problemas del sector, lo que es imprescindible para que vuelva a fluir la inversión privada hacia los bancos. Algunos economistas estadounidenses, como, por ejemplo, el Premio Nobel Paul Krugman, abogan, como es sabido, por la nacionalización temporal o “puesta bajo tutela” momentánea de los grandes bancos. Ésa, por cierto, fue la solución adoptada por Suecia para hacer frente a su crisis financiera de principios de los años 90, aunque no hay que olvidar que el sistema bancario sueco estaba entonces mucho más concentrado que el estadounidense actual, lo que simplificaba bastante las cosas.

---

*La recesión actual podría ser larga, aunque quizá no muy profunda, como ocurrió en Japón*

---

- (4) Si la crisis se prolonga y se mantienen las tendencias deflacionistas, hay un riesgo cierto de que la deflación sea más persistente de lo que se suele suponer hasta ahora. En tal caso, habría que recurrir no sólo a la facilitación cuantitativa, como ha hecho recientemente el Banco de Inglaterra e hizo Japón desde 2001, sino quizá también a fijar, a diferencia de lo que hizo Tokio, un objetivo explícito de inflación. Es sabido que el FMI prevé, en las economías avanzadas, una caída del IPC del 1,1% en 2009 y del 0,8% en 2010, de manera que no es posible descartar a estas alturas una fase de deflación duradera.

## Conclusión

Muchos economistas se han asomado a crisis anteriores para buscar precedentes a la crisis financiera actual: la Gran Depresión de los años 30, las crisis financieras en economías emergentes de los años 90, etc. Con todo, la crisis con la que guarda más similitudes la situación actual es la que dio lugar al largo decenio perdido en Japón (1992-2003). En efecto, en ambos casos se han registrado un estallido de una burbuja especulativa, una crisis bancaria, una parálisis crediticia, graves tendencias deflacionarias, grandes estímulos fiscal y monetario y un saneamiento bancario aplazado o postergado, entre otros aspectos.

El análisis esbozado en páginas anteriores permite llegar a algunas conclusiones:

- (1) la recesión actual podría ser larga, aunque quizá no muy profunda, como ocurrió en Japón;
- (2) los estímulos fiscal (un presupuesto expansivo) y monetario (unos tipos de interés muy bajos o incluso nulos) pueden ser insuficientes para sacar a la economía de la recesión; esto es, deben completarse con medidas encaminadas a resolver decididamente la crisis bancaria y la parálisis crediticia;
- (3) no cabe descartar, porque es políticamente más sencillo, que las autoridades hagan frente a los problemas bancarios y a la sequía crediticia con medidas parciales, como las aplicadas en Japón hasta 1998 (inyección de dinero público, creación de bancos “malos” y de empresas “zombis”, constitución

de fondos para adquirir, de manera restringida, parte de los activos deteriorados en poder de los bancos), cuando lo necesario puede ser una amplia toma de capital, en diverso grado, dependiendo de las circunstancias, del sector bancario por el Estado;

- (4) si se acentúan las tendencias deflacionistas y persiste la caída de precios, quizá sea necesario ir más allá de la facilitación cuantitativa (compra de activos bancarios a cambio de efectivo, como ha hecho el Banco de Inglaterra recientemente) y, a diferencia de lo que practicaron los japoneses, hacer que los bancos centrales se fijen un objetivo explícito de inflación para modificar las expectativas de caída de precios, que aplazan el consumo, la inversión y las exportaciones. Baste recordar que el IPC en Japón cayó durante cuatro años seguidos (1999-2003), pese a los tipos de interés nulos y a una política fiscal muy expansiva. Se trata de un escenario en el que las economías occidentales no querrían verse inmersas.

**Pablo Bustelo**

*Investigador principal de Asia-Pacífico del Real Instituto Elcano y profesor titular de Economía Aplicada en la Universidad Complutense*



# Documentos de trabajo y libros publicados

## Documentos de trabajo publicados en abril

### España ante el G-20: una propuesta estratégica sobre su inserción en la nueva gobernanza global

*Real Instituto Elcano*  
31/03/2009

### Análisis de los atentados suicidas femeninos

*Pedro Baños*  
DT 17/2009 - 27/03/2009

### EEUU y las prioridades para la política exterior de la administración Obama

*David García Cantalapiedra*  
DT 16/2009 - 26/03/2009

### El análisis estratégico: la vuelta al pragmatismo

*Enrique Fojón*  
DT 15/2009 - 18/03/2009

### Novedades en inglés

### Iran and its Proxy Hezbollah: Strategic Penetration in Latin America

*Ely Karmon*  
WP 18/2009 - 08/04/2009

### The Politics of Recognition, Kosovo and International Law

*Jessica Almqvist*  
WP 14/2009 - 16/03/2009

## Libros publicados recientemente

### Panorama Estratégico 2008-2009

*Varios Autores*  
Publicado por: Instituto Español de Estudios Estratégicos, con la colaboración del Real Instituto Elcano  
Editado por: Ministerio de Defensa  
2009

Publicación que desde 1997 tiene como objetivo ofrecer una visión lo más amplia posible de la situación mundial vista desde España. Esta edición contiene 6 capítulos, cuyos autores son: Juan E. Iranzo Martín, Charles Powell, Fernando del Pozo, José Luis Calvo Albero, Sonia Alda Mejías y Carmen González Enríquez.

### Anuario Iberoamericano Elcano – EFE 2009

*Autores: Carlos Malamud, Paul Isbell, Federico Steinberg y Concha Tejedor (eds.)*  
Publicado por: Agencia EFE y Real Instituto Elcano  
Editorial Pirámide  
2009

Tercera edición de este Anuario con los datos, estadísticas y análisis más recientes sobre la actualidad latinoamericana.

### La internacionalización de la empresa española. Estudio monográfico sobre el entorno económico y las oportunidades de inversión en: México

*Autores: Alfredo Arahuetes, con la colaboración de Carlos Elizando*  
Editado por: Real Instituto Elcano, ICEX e ICO  
2008

Tercer volumen de una serie que analiza las oportunidades de comercio e inversión en diferentes países, en esta ocasión México.

### La internacionalización de la empresa española. Estudio monográfico sobre el entorno económico y las oportunidades de inversión en: Rusia

*Autores: Antonio Sánchez Andrés, con la colaboración de Nikolay Shkolyar y Vadim Teperman*  
Editado por: Real Instituto Elcano, ICEX e ICO  
2008

Cuarto volumen de una serie que analiza las oportunidades de comercio e inversión en diferentes países, en esta ocasión Rusia.



# ARI, materiales de interés y próximas actividades

## ARI publicados en abril

### La política europea de Barack Obama. Tres meses de nueva relación transatlántica

*Juan Tovar Ruiz*

ARI 66/2009 - 20/04/2009

### El resurgimiento militar de Rusia

*Alejandro MacKinlay*

ARI 64/2009 - 16/04/2009

### La política exterior de Ecuador: entre los intereses presidenciales y la ideología

*Carlos Malamud y Carola García-Calvo*

ARI 61/2009 - 13/04/2009

### ¿Podrá Obama con Osama? Breves comentarios a la nueva estrategia contraterrorista de EEUU en Afganistán y Pakistán

*Fernando Reinares*

ARI 60/2009 - 02/04/2009

### La cuestión del Tíbet en una nueva encrucijada

*Augusto Soto*

ARI 59/2009 - 02/04/2009

### El decenio perdido de Japón (1992-2003): ¿qué enseñanzas para la crisis actual?

*Pablo Bustelo*

ARI 57/2009 - 01/04/2009

### La cumbre de la OTAN en Estrasburgo-Kehl: ¿revisar sus fundamentos tras 60 años?

*Félix Arteaga*

ARI 56/2009 - 31/03/2009

### La Alianza Atlántica en su 60 cumpleaños

*Florentino Portero*

ARI 54/2009 - 31/03/2009

### Hacia una nueva Alianza Atlántica

*J. Enrique de Ayala*

ARI 53/2009 - 31/03/2009

### La Asociación para la Paz: pasado, presente y futuro tras la Cumbre del 60 aniversario de la OTAN

*Federico Yaniz Velasco*

ARI 52/2009 - 31/03/2009

### La política europea de visados para los Balcanes occidentales

*Ruth Ferrero*

ARI 51/2009 - 31/03/2009

### La cumbre de Londres: ¿hito o escollo?

*David Mathieson*

ARI 47/2009 (traducido del inglés) - 30/03/2009

### Regeneración laboral y social en Europa: valorando una década de reformas

*Carlos Buhigas Schubert*

ARI 50/2009 - 25/03/2009

### EEUU: buscando el difícil camino a Damasco

*Javier Soria Quintana*

ARI 49/2009 - 25/03/2009

### Perspectiva actual sobre el veto polaco-lituano a la cooperación UE-Rusia

*Rafael José de Espona*

ARI 48/2009 - 24/03/2009

### A la segunda va la vencida: ¿Chávez rumbo a 2021?

*Luis Hidalgo*

ARI 46/2009 - 23/03/2009

### La lucha contra el terrorismo en el marco de la seguridad y defensa de España

*Luis Cuesta*

ARI 45/2009 - 23/03/2009

### Italia-América Latina: una nueva política exterior desde 2006

*Donato Di Santo*

ARI 44/2009 - 23/03/2009

## Novedades en inglés

### Global Terrorism: A Polymorphous Phenomenon

*Fernando Reinares*

ARI 65/2009 - 21/04/2009

### Spain and Turkey: A Budding Relation

*William Chislett*

ARI 63/2009 - 15/04/2009

### The Impact of the Global Crisis on China and its Reaction

*Ming Zhang*

ARI 62/2009 - 14/04/2009

### The London Summit: Milestone or Stumbling Block?

*David Mathieson*

ARI 47/2009 - 23/03/2009

### An Evaluation of the French EU Presidency

*Maxime Lefebvre*

ARI 43/2009 - 17/03/2009

### Somalia: From Stateless Order to Talibanisation?

*Bjørn Møller*

ARI 42/2009 - 13/03/2009

## Materiales de interés

### **Cumbre G20- Leader's Statement**

Declaración final de la cumbre de los líderes del G-20 tras la reunión de Londres celebrada el 2 de abril de 2009.

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

### **OTAN - Strasbourg/Kehl Summit Declaration**

Declaración final de los jefes de Estado y de Gobierno reunidos en la cumbre extraordinaria de la Alianza Atlántica, celebrada en Estrasburgo-Kehl el 4 de abril de 2009, con motivo del 60 aniversario de la organización.

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

### **The White House - Remarks by the President Barack Obama on a New Strategy for Afghanistan and Pakistan**

El 27 de marzo de 2009 el presidente estadounidense, Barack Obama, presentó la nueva estrategia integral de su país para Afganistán y Pakistán destinada a eliminar “la amenaza de al-Qaeda”.

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

### **Eurostat - Regional Yearbook 2008**

Recoge estadísticas de los acontecimientos más relevantes ocurridos durante 2008 en los 27 Estados miembros de la Unión Europea en materia economía, educación, salud o comercio internacional, entre otros.

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

## Próximas actividades

**29/04/2009**

### **Seminario con motivo del 5º aniversario de la ampliación de la UE que tuvo lugar en el año 2004**

Lugar: 9 horas, Sede de las instituciones europeas en Madrid.

Organización: Real Instituto Elcano, Representación de la Comisión Europea en España, Oficina del Parlamento Europeo en España y las Embajadas de los países de la ampliación de la UE.

**06/05/2009**

### **Mesa redonda sobre la seguridad regional y la nueva agenda de la Cumbre de las Américas**

Lugar: Sede de la Fundación Santillana, Bogotá (Colombia)

Organización: Fundación Santillana y Real Instituto Elcano

Con motivo del XX aniversario de la Fundación Santillana, y como parte de los actos que tendrán lugar en Colombia, el Real Instituto Elcano organiza una mesa redonda en la sede de la Fundación Santillana en Bogotá, en la que se abordarán los temas siguientes: “El escenario político hemisférico después de la Cumbre de las Américas” y “Las relaciones de Colombia con sus vecinos”.

**13/05/2009**

### **Conferencia de Juan Fernando López Aguilar**

Lugar: 12 horas, Salón de Actos del ICO

Organización: Real instituto Elcano

Ciclo de conferencias de representantes de las principales organizaciones políticas con motivo de las elecciones europeas. Abre el ciclo Juan Fernando López Aguilar, cabeza de lista del PSOE, con la conferencia titulada “La Europa que queremos”.

**13/05/2009**

### **Conferencia de Jaime Mayor Oreja**

Lugar: 19 horas, Salón de Actos del ICO

Organización: Real instituto Elcano

Dentro del ciclo de conferencias de representantes de las principales organizaciones políticas con motivo de las elecciones europeas, intervención de Jaime Mayor Oreja, cabeza de lista del PP, sobre “Europa ante la crisis”.

**14/05/2009**

### **Conferencia de Willy Meyer**

Lugar: 10.15 horas, Salón de Actos del ICO

Organización: Real instituto Elcano

Dentro del ciclo de conferencias de representantes de las principales organizaciones políticas con motivo de las elecciones europeas, intervención de Willy Meyer, cabeza de lista de IU, con la conferencia titulada “Europa ante la encrucijada”.

**14/05/2009**

### **Conferencia de Ramón Tremosa**

Lugar: 11.30 horas, Salón de Actos del ICO

Organización: Real instituto Elcano

Dentro del ciclo de conferencias de representantes de las principales organizaciones políticas con motivo de las elecciones europeas, intervención de Ramón Tremosa, cabeza de lista de Coalición por Europa, con la conferencia titulada “Crisis económica: la solución viene de Europa”.

**14/05/2009**

### **Conferencia de Fernando Maura**

Lugar: 12.45 horas, Salón de Actos del ICO

Organización: Real instituto Elcano

Dentro del ciclo de conferencias de representantes de las principales organizaciones políticas con motivo de las elecciones europeas, intervención de Fernando Maura, de UPyD, con la conferencia titulada “Una Europa más fuerte para combatir la crisis”.

# Actividades pasadas

## Actividades realizadas en abril

24/04/2009

### Presentación del Barómetro del Real Instituto Elcano (BRIE)

Se presentó a los medios de comunicación la 20ª oleada del BRIE.



23/04/2009

### Presentación del estudio monográfico sobre el entorno económico y las oportunidades de inversión en México

Se presentó en la sede del ICO el cuarto libro de la serie de estudios monográficos enmarcados en el proyecto "La internacionalización de la empresa española", realizado en colaboración con ICEX e ICO.

23/04/2009

### Reunión con jóvenes líderes norteamericanos

Dentro del programa de la Fundación Consejo España-Estados Unidos, diez jóvenes norteamericanos de destacada trayectoria en sus respectivos campos profesionales visitaron el Instituto con el fin de conocer la realidad plural de nuestro país.



20/04/2009

### Presentación del libro "La nueva imagen de España en América Latina"

El acto, celebrado en la Asociación de la Presa de Madrid, contó con la presencia de Juan Carlos Sánchez, Director General de Política Exterior para Iberoamérica; Gustavo Suárez Pertierra, Presidente del Real Instituto Elcano; Marta Lagos, Directora del Latinobarómetro; Manuel González, Director Editorial de Tecnos y Javier Noya, autor del libro.



15/04/2009

### Presentación del Panorama Estratégico 2008-2009

Publicación que desde 1997 tiene como objetivo ofrecer una visión lo más amplia posible de la situación mundial vista desde España. Fue presentada en el CESEDEN en un acto que contó con la participación, entre otros, del General Santos Castro Fernández, Director General de Relaciones Institucionales de la Defensa y de Gustavo Suárez Pertierra, Presidente del Real Instituto Elcano.



15/04/2009

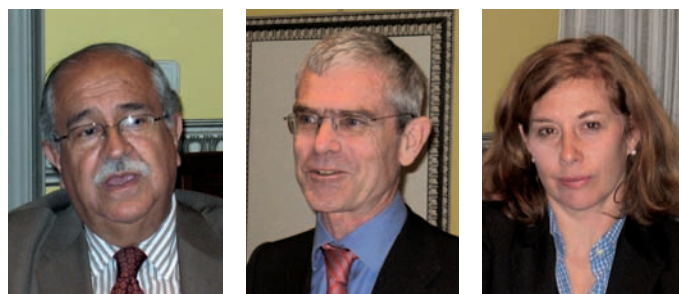
### Reunión con Gabriel Murillo

El Profesor Titular del Departamento de Ciencia Política de la Universidad de los Andes habló sobre "La sucesión presidencial en Colombia".

14/04/2009

### Desayuno con Peter Gunning

El Embajador de Irlanda en España visitó el Instituto para reunirse con investigadores y colaboradores del área de Europa.



13/04/2009

### Reunión con Alicia García Herrero

La Economista Jefe de Mercados Emergentes del BBVA-Hong Kong habló sobre "Asia ante la crisis mundial".





02/04/2009

**Presentación del Anuario Iberoamericano EFE-Elcano 2009**

Se presentó el tercer Anuario Iberoamericano EFE-Elcano en un acto en Casa América que contó con la participación, entre otros, de la Vicepresidenta Primera del Gobierno y Ministra de la Presidencia, María Teresa Fernández de la Vega, entre otros.

01/04/2009

**Reunión con miembros del Shanghai Institute for International Studies**

La reunión trató de la crisis económica internacional desde el punto de vista de China y España, de las prioridades en materia de política exterior de cada uno de los países y del estado de las relaciones bilaterales chino-españolas.



30-31/03/2009

**Reunión del *Steering Committee* del European Information Network on International Relations and Area Studies (EINIRAS)**

Con la colaboración del Centro de Documentación del Ministerio de Defensa, se celebró en el Instituto Elcano la reunión preparatoria de la Conferencia Anual de EINIRAS 2009.





# Patronato y Consejo Asesor Empresarial

## Patronato

### Presidente de honor: SAR el Príncipe de Asturias

**Gustavo Suárez Pertierra**  
Presidente

**Eduardo Serra Rexach**  
Ex presidente del Real Instituto Elcano

**Antonio de Oyarzábal**  
Vicepresidente

**Emilio Lamo de Espinosa**  
Ex director del Real Instituto Elcano

**Felipe González**  
Ex presidente del Gobierno

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

**Marcelino Oreja**  
Ex ministro de Asuntos Exteriores  
y Ex comisario Europeo

**José Manuel Romero**  
Secretario

**Gabriel Elorriaga Pisark**  
Representante del Partido Popular

**Ministerio de Asuntos Exteriores y  
de Cooperación**

**IBM**

**Ministerio de Defensa**

**Indra**

**Ministerio de Economía  
y Hacienda**

**RENFE**

**Ministerio de Cultura**

**Grupo Santander**

**BBVA**

**SGAE**

**CEPSA**

**Telefónica**

**ENDESA**

**Atlantic Copper**

**IBERDROLA**

**Enagas**

**Repsol YPF**

**la Caixa**

**EADS CASA**

**Tecnalia Corporación Tecnológica**

## Consejo Asesor Empresarial

**Altadis**

**Duro Felguera**

**Caja Mediterráneo**

**Iberia**

**El Corte Inglés**

**Unión Fenosa**

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