

## **Prioridades de la Presidencia española del Consejo de la UE**

*En el primer semestre de 2010 tiene lugar la Presidencia española del Consejo de la UE, en un contexto caracterizado por la crisis económica y financiera global, la existencia de un nuevo marco institucional, la inserción de la Presidencia en el período más extenso del Trío de Presidencias y la elaboración de su informe por parte del Grupo de Reflexión.*

**Enrique González Sánchez**

## **El rescate a Grecia y el futuro de la zona euro**

*La amenaza que supone para la UE el posible impago de deuda por parte de Grecia ha llevado al rescate financiero acordado en Bruselas el 11 de febrero, con posibles repercusiones sobre un posible reforzamiento de la gobernanza económica europea.*

**Federico Steinberg e Ignacio Molina**

## **Pakistán: ¿economía fallida?**

*A los graves problemas de terrorismo, insurgencia, inestabilidad política, corrupción y fracaso institucional de Pakistán, se suma una economía cuyos graves problemas se han acentuado en meses recientes y que, según algunos analistas, podría estar abocada, en poco tiempo, nada menos que al colapso.*

**Pablo Bustelo**

## **El factor cultural: una nueva estrategia impulsada por EEUU en Afganistán**

*Barack Obama envió a Afganistán a uno de sus mejores generales, Stanley McChrystal, quien en su primer informe solicitó al presidente el envío de más tropas para proporcionar seguridad pero, sobre todo, un cambio de rumbo en la estrategia que tenga en cuenta el “entorno humano”.*

**Fernando Rocha y Jaime Otero**

---

# 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 propuestas 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)

---

**Prioridades de la Presidencia española del Consejo de la UE***Enrique González Sánchez*

¿Cuáles son las prioridades de la Presidencia española del Consejo de la UE durante el primer semestre de 2010, a la luz del contexto específico en el que la misma tiene lugar?

**4**

---

**El rescate a Grecia y el futuro de la zona euro***Federico Steinberg e Ignacio Molina*

La amenaza que supone para la UE el posible impago de deuda por parte de Grecia ha llevado al rescate financiero acordado en Bruselas el 11 de febrero, con posibles repercusiones sobre un posible reforzamiento de la gobernanza económica europea.

**10**

---

**Pakistán: ¿economía fallida?***Pablo Bustelo*

Frente a quienes afirman que la economía de Pakistán se ha vuelto ya inviable, se argumenta que, pese a la existencia de problemas económicos enormes, no cabe hablar, al menos por el momento, de “economía fallida”.

**14**

---

**El factor cultural: una nueva estrategia impulsada por EEUU en Afganistán***Fernando Rocha y Jaime Otero*

Barack Obama envió a Afganistán a uno de sus mejores generales, Stanley McChrystal, quien en su primer informe solicitó al presidente el envío de más tropas para proporcionar seguridad pero, sobre todo, un cambio de rumbo en la estrategia que tenga en cuenta el “entorno humano”.

**18**

---

**Documentos de trabajo y libros publicados****ARI, materiales de interés y próximas actividades****Actividades realizadas en febrero****24**

---

---

# Prioridades de la Presidencia española del Consejo de la UE

*La nueva Presidencia española se plantea en un contexto muy diferente de las anteriores, lo que influye directamente en su desarrollo. La inserción en un marco de crisis económica y financiera global dificulta los avances en el proceso de integración y condiciona la adopción de nuevas iniciativas, concentrando los esfuerzos en la superación de la crisis.*

**Enrique González Sánchez**

---

## Tema

• Cuáles son las prioridades de la Presidencia española del Consejo de la UE durante el primer semestre de 2010, a la luz del contexto específico en el que la misma tiene lugar?

## Resumen

A lo largo del primer semestre de 2010 tiene lugar la cuarta Presidencia por parte de España del Consejo de la UE, en un nuevo contexto caracterizado por la crisis económica y financiera global, la existencia de un nuevo marco institucional, en el que se incluye en particular la aplicación del Tratado de Lisboa (TdL), la inserción de la Presidencia en el período más extenso del Trío de Presidencias y la elaboración de su informe por parte del Grupo de Reflexión sobre el horizonte 2020-2030.

En dicho contexto se plantean las prioridades básicas de la Presidencia española dirigidas a la lucha contra la crisis económica y financiera y la recuperación económica, el desarrollo de la Europa social y de los ciudadanos, la ubicación de Europa como actor global en el escenario internacional y la puesta en práctica del contenido del Tratado de Lisboa. Todo ello a la luz de dos principios rectores de carácter transversal: igualdad e innovación.

## Análisis

### Introducción

El 1 de enero de 2010 se inicia la cuarta Presidencia española semestral del Consejo de la UE. La experiencia de las tres Presidencias precedentes, en 1989, 1995 y 2002, enjuiciadas positivamente de manera

prioritaria desde el punto de vista de la organización de los trabajos, pero también desde la óptica de los resultados obtenidos, la preparación llevada a cabo durante los meses precedentes, y el consenso político manifestado sobre la misma, constituyen desde el comienzo garantías de éxito respecto a su desarrollo.

La nueva Presidencia española se plantea, sin embargo, en un contexto muy diferente de las anteriores, lo que influye directamente en su desarrollo. La inserción en un marco de crisis económica y financiera global dificulta los avances en el proceso de integración y condiciona la adopción de eventuales nuevas iniciativas, obligando a concentrar los esfuerzos en la superación de la crisis. Ello no impide, sin embargo, que hayan sido a menudo las situaciones de crisis las que han actuado de revulsivo para hacer avanzar el proceso de integración “a golpe de crisis”, como se ha repetido con frecuencia.

La constitución de un nuevo Parlamento Europeo, tras las elecciones de junio de 2009, y la designación de una nueva Comisión Europea, a partir de febrero de 2010, condicionan igualmente el desarrollo de la Presidencia. La constitución en particular de la nueva Comisión supone un retraso considerable en la presentación de las necesarias propuestas de dicha Institución en relación con los temas de más relieve previstos para su examen o adopción durante el semestre español, al haber optado razonablemente la Comisión previa en funciones por la no presentación de propuestas sobre los temas de mayor entidad. La presentación del propio programa de trabajo de la Comisión para 2010 no parece que tendrá lugar hasta el mes de marzo.

Pero es sobre todo la entrada en vigor del Tratado de Lisboa, cuya puesta en práctica constituye una de las prioridades fundamentales de la Presidencia, y las novedades que el mismo trae consigo el elemento contextual que de manera considerable condiciona el desarrollo de la Presidencia. En efecto, la creación de las nuevas figuras institucionales, el presidente del Consejo Europeo y el alto representante para Asuntos Exteriores y Política de Seguridad/vicepresidente de la Comisión (AR/VC), implica un cambio en las competencias de la Presidencia rotatoria y la necesidad de concretar en la práctica las interrelaciones entre los diferentes órganos institucionales. Las mayores competencias atribuidas al Parlamento Europeo, que incluyen la ampliación de las materias sometidas al ahora denominado procedimiento legislativo ordinario, inciden igualmente en los trabajos de la Presidencia. Entre los mismos vienen a ocupar un lugar preponderante los relativos a la puesta en práctica del Tratado de Lisboa. Concretamente, la puesta en marcha del Servicio Europeo de Acción Exterior, la adhesión al Convenio Europeo de Derechos Humanos y la adopción de las decisiones relativas a la Cláusula de solidaridad europea o a la Iniciativa popular europea son, entre otros, temas de interés prioritario para la Presidencia española.

La Presidencia española se enmarca, además, en el nuevo Trío de Presidencias, constituido por España, Bélgica y Hungría, para el período 1 de enero de 2010 a 30 de junio de 2011, iniciándose los trabajos en el semestre español. La Presidencia coincide paralelamente con la realización de sus

trabajos por parte del Grupo de Reflexión sobre el horizonte 2020-2030, que encabeza el español Felipe González y que deberá presentar un informe sobre los mismos al Consejo Europeo de junio de 2010, coincidiendo con el final de la Presidencia española.

Todos los elementos anteriores, pero en particular la constitución de la nueva Comisión Europea y especialmente las consecuencias que trae consigo la entrada en vigor del Tratado de Lisboa llevan a hablar de la Presidencia española como una Presidencia de transición, en la que solo al final de la misma debería poder contarse con los instrumentos para la aplicación plena del nuevo Tratado y con la existencia de un marco experimentado de funcionamiento e interrelación de los nuevos órganos y figuras institucionales.

La Presidencia se inicia, en todo caso, sobre la base de un consenso político en España sobre sus objetivos y desarrollo, lo que constituye una garantía suplementaria de éxito, evitando paralelamente hacer de la misma un componente cotidiano de los debates políticos internos.

### *Prioridades de la Presidencia*

Como ya se ha adelantado, cuatro grandes prioridades enmarcan con carácter prioritario los objetivos de la Presidencia española:

- Una rápida y plena aplicación del Tratado de Lisboa.
- La recuperación económica y la creación de empleo.
- Una Europa de derechos y libertades y para los ciudadanos.
- Una Europa como actor global, responsable y solidario.

Al mismo tiempo, se pretende llevar a cabo la puesta en práctica de dichas prioridades a la luz de la aplicación de dos principios de carácter transversal, igualdad e innovación. Este último aparece reflejado en el lema de la Presidencia, “Innovando Europa”.

Las prioridades se enmarcan y coinciden en gran medida con las previstas en el programa del Trío de Presidencias, cuyo contenido ha sido el resultado del trabajo conjunto de los tres países y cuya aplicación y desarrollo será objeto igualmente de la coordinación y cooperación mutua a lo largo de los 18 meses previstos para su puesta en práctica. En este sentido, incluso de manera simbólica se ha optado por la elección de un logo único para las tres Presidencias, en el que se incluyen las letras eu y en el que únicamente se modifica el color del mismo durante cada semestre, a efecto de reflejar el de las banderas respectivas.

### *Puesta en práctica del Tratado de Lisboa*

Ya en 2008 la Secretaría General del Consejo de la UE recogía en una nota interna una lista de 33 medidas necesarias para hacer efectivo el contenido del Tratado de Lisboa. Varias de dichas medidas han sido ya adoptadas, en particular las referentes a los nuevos nombramientos, pero otras especialmente importantes deberían serlo durante el semestre de la Presidencia española. La designación del belga Herman Van Rompuy como presidente del Consejo Europeo, y de la británica Catherine Ashton como alta representante para Asuntos

Exteriores y Política de Seguridad y vicepresidenta de la Comisión constituyen los nombramientos, no carentes de cierta polémica, de mayor relieve.

---

*Las prioridades se enmarcan y coinciden en gran medida con las previstas en el programa del Trío de Presidencias, cuyo contenido ha sido el resultado del trabajo conjunto de los tres países y cuya aplicación y desarrollo será objeto igualmente de la coordinación y cooperación mutua a lo largo de los 18 meses previstos para su puesta en práctica*

---

España atribuye especial prioridad a la adopción, en base a la propuesta de la AR/VC, antes del final de abril de 2010, como previsto por el Consejo Europeo de octubre de 2009, de la decisión relativa a la creación del Servicio Europeo de Acción Exterior (SEAE). Dicha decisión reviste, sin embargo, notable dificultad, independientemente del eventual retraso en la presentación de la propuesta, al afectar a un ámbito de competencias, la política exterior, de especial sensibilidad para los Estados miembros. En todo caso, el contenido del informe de octubre de 2009 sobre el SEAE, avalado por el Consejo Europeo de 29 y 30 de octubre, prefigura el contenido y ámbito de actuación de dicho órgano, si bien muchas cuestiones permanecen abiertas, incluidas, entre otras, las relativas a participación específica de los Estados miembros, régimen de personal y financiación.

A partir de la entrada en vigor del Tratado de Lisboa la representación exterior de la Unión corresponde a la Comisión, excepto en el ámbito PESC y algunos otros previstos en los Tratados, y las delegaciones de la Comisión en el exterior han pasado a convertirse en delegaciones de la UE. Sin embargo, la designación reciente de las nuevas figuras institucionales y de la nueva Comisión y los trabajos en curso para el establecimiento del SEAE han justificado la existencia de un período de transición coincidente con la Presidencia española en el que se han previsto soluciones transitorias *ad hoc*, en el sentido de asegurar España, en su calidad de Presidencia rotatoria, la representación de la Unión en algunos terceros Estados y organizaciones internacionales.

España asigna igualmente prioridad al inicio del proceso, sobre la base de la propuesta de la Comisión, para la adhesión de la Unión al Convenio Europeo de Derechos Humanos, que complementa el carácter vinculante otorgado por el TdL a la Carta de Derechos Fundamentales.

Igualmente prioritarias resultan, entre otros temas, la adopción de las decisiones para el desarrollo de la cláusula de solidaridad europea y de la iniciativa popular europea.

La cláusula de solidaridad prevé la actuación conjunta de la Unión y sus Estados miembros si uno de dichos Estados es objeto de un ataque terrorista o víctima de una catástrofe natural o de origen humano. Ante dicha circunstancia la

Unión podrá movilizar todos los medios de que disponga incluidos los militares. Las modalidades de aplicación de la cláusula, con eventual incidencia en el ámbito de la defensa, deberán ser definidas mediante decisión del Consejo, asistido para ello por el Comité Político y de Seguridad (COPS) y el nuevo Comité de Seguridad Interior (COSI), que se adoptará en base a la propuesta conjunta de la Comisión y de la alta representante. La aplicación de la cláusula se plantea, en principio, en el interior de la Unión; pero la existencia de componentes PESC, tanto en la elaboración de la decisión correspondiente, como en el eventual uso de medios militares, y su inclusión en el apartado del Tratado relativo a la acción exterior de la Unión, plantea dudas respecto a su naturaleza jurídica. En todo caso, debe resaltarse la importancia de destacar de manera específica en el Tratado el ejercicio de la solidaridad entre los Estados en el seno de la Unión ante los hechos mencionados de especial gravedad y trascendencia que podrían dar lugar a la aplicación de la cláusula.

---

### *A partir de la entrada en vigor del Tratado de Lisboa la representación exterior de la Unión corresponde a la Comisión, excepto en el ámbito PESC y algunos otros previstos en los Tratados, y las delegaciones de la Comisión en el exterior han pasado a convertirse en delegaciones de la UE*

---

Con la puesta en práctica de la llamada iniciativa ciudadana un millón al menos de ciudadanos de la Unión, que sean nacionales de un número significativo de Estados miembros, podrán invitar a la Comisión, en el marco de sus atribuciones, a que presente una propuesta legislativa sobre cuestiones que se consideren apropiadas para los fines de la aplicación de los Tratados.

#### *Lucha contra la crisis económica y financiera*

La Presidencia española se centra en la promoción de la recuperación económica mediante un crecimiento sostenible orientado a crear empleo. Su objetivo es reforzar la coordinación a nivel de la UE de las políticas económicas de los Estados miembros, en la perspectiva del lanzamiento de la nueva Estrategia para el crecimiento y el empleo. La formulación de la Estrategia UE 2020, sucesora de la Estrategia de Lisboa, ha de constituir el instrumento de coordinación idóneo, en base a una mejora de la gobernanza, para vertebrar el nuevo modelo de crecimiento, caracterizado por la sostenibilidad económica, social y medioambiental.

La reforma de la supervisión del sistema financiero, componente del nuevo modelo económico, reviste especial importancia. De ahí la prioridad otorgada al desarrollo del nuevo marco de supervisión financiera europea: el Comité europeo de riesgos sistémicos, encargado de la vigilancia de los riesgos macro-financieros, y el Sistema europeo de

reguladores financieros, encargado de la supervisión micro-financiera de entidades individuales.

La adopción del Plan de acción energético 2010-2014, destinado a reforzar la seguridad energética de la Unión y sus Estados miembros, constituye un objetivo más específico de carácter igualmente prioritario, en el que el fomento de las energías renovables y la mejora de la eficiencia energética constituyen componentes fundamentales en la perspectiva de la consecución del objetivo de los “tres 20 en 2020” (disminución de las emisiones de CO<sub>2</sub> en un 20%, participación de las energías renovables en un 20% en el mix energético y mejora de la eficiencia energética en un 20%). En este sentido, tras la falta de resultados positivos en la Cumbre de Copenhague sobre cambio climático de diciembre de 2009, la Presidencia continuará igualmente promoviendo el liderazgo de la Unión en esta materia, en la perspectiva de la Conferencia de Naciones Unidas sobre cambio climático de México en diciembre de 2010.

#### *Desarrollo de la Europa social y de los ciudadanos*

España asigna al componente social del programa de su Presidencia una importancia especialmente destacada, coincidiendo el semestre español con los seis primeros meses del año europeo de la lucha contra la pobreza y la exclusión social 2010.

La aproximación de la Unión a los ciudadanos, potenciando su participación en la actuación de las Instituciones, constituye una preocupación específica de la Presidencia. De ahí la prioridad otorgada a la plena aplicación de las disposiciones del nuevo Tratado que tratan de promover esa mayor participación, de la que depende en buena medida el futuro del propio proceso de integración.

El desarrollo de la Europa social debería constituir un componente esencial de la nueva Estrategia para el crecimiento y el empleo UE 2020, en particular en lo que se refiere al mantenimiento y a la creación de puestos de trabajo de calidad. La nueva Agenda social europea 2011-2015, cuyo diseño preliminar forma parte de los objetivos de la Presidencia, vendría a complementar el contenido de la Estrategia UE 2020, incorporando como elementos clave la protección y la integración social.

La promoción de la igualdad entre hombres y mujeres y la lucha contra la violencia de género, incluido el objetivo de creación de un Observatorio europeo sobre violencia de género y de adopción de una Orden europea de protección a las víctimas, la consolidación de los sistemas de protección social europeos, o las actuaciones a favor de las personas dependientes, son, entre otros, objetivos de carácter más específico en este ámbito.

Tras la adopción en diciembre de 2009 del Programa de Estocolmo, referente al desarrollo del Espacio europeo de libertad, seguridad y justicia en el período 2010-2014, a la Presidencia española le corresponde promover la adopción del correspondiente Plan de Acción, en el que debe concretarse su realización a lo largo del período indicado. En este ámbito concreto, la Presidencia impulsará la definición de una Estrategia Europea de Seguridad Interior y continuará promoviendo la lucha contra el terrorismo y la

delincuencia organizada, tanto mediante actuaciones en el seno de la propia Unión como mediante el reforzamiento de la cooperación internacional. El reforzamiento de la política común de inmigración y asilo es prioridad igualmente de la Presidencia, desarrollando los postulados del Enfoque global sobre inmigración y del Pacto europeo de inmigración y asilo.

### *La Unión como actor global en el escenario internacional*

La Presidencia española trata de reforzar la unidad de acción de la Unión, incrementar su visibilidad y desarrollar una auténtica política exterior común, ambiciosa en sus objetivos y eficaz en sus actuaciones. En este sentido, la Presidencia colabora estrechamente con las nuevas figuras institucionales establecidas por el Tratado de Lisboa, el presidente del Consejo Europeo y la alta representante para Asuntos Exteriores y Política de Seguridad, y confía en la rápida puesta en marcha del nuevo Servicio Europeo de Acción Exterior, a efecto de potenciar la actuación exterior de la Unión, promoviendo sus valores e intereses, y el ejercicio por la misma de un papel relevante en la conformación de un nuevo escenario internacional, de ámbito multilateral, que permita avanzar hacia un orden global más justo, pacífico y equilibrado, posibilitando paralelamente la respuesta activa y eficaz de la Unión ante las crisis de diferente naturaleza que puedan plantearse en el escenario internacional.

El reforzamiento de la cooperación al desarrollo representa un reto esencial en el entorno actual de crisis. En este sentido, el cumplimiento de los compromisos internacionales en relación con la lucha contra el hambre y la pobreza y la financiación del desarrollo, en línea con los Objetivos del Milenio, reviste especial prioridad para la Presidencia española; al igual que el fortalecimiento de la ayuda humanitaria y la mejora de su coordinación.

En el ámbito comercial la mejora de la competitividad de la Unión hacia el exterior constituirá uno de los componentes de la nueva Estrategia UE 2020. Al mismo tiempo, se pretende promover la conclusión de un acuerdo global y equilibrado en el marco de la Ronda Doha de la OMC, que tenga en cuenta los compromisos del G20. La Presidencia española espera que se pueda proceder a la conclusión o a avances significativos de las negociaciones en curso para la firma de acuerdos en materia económica y/o comercial, en particular los previstos con Centroamérica y otros países de América Latina.

En relación con la ampliación de la Unión, la Presidencia española seguirá promoviendo las negociaciones para la adhesión de Croacia, la apertura de nuevos capítulos en las negociaciones con Turquía y el eventual inicio de negociaciones con la ARYM e Islandia, manteniendo la perspectiva de integración de otros países de los Balcanes occidentales. En el ámbito de la Política Europea de Vecindad (PEV), las relaciones con los países del área mediterránea, en el marco de la Unión por el Mediterráneo (UpM), tendrán un carácter prioritario, manteniéndose paralelamente la promoción de las relaciones con los países de la Asociación

Oriental y con Rusia. España promoverá la relación estratégica con América latina y Caribe y el reforzamiento de las relaciones transatlánticas, en particular en lo que se refiere al diálogo con EEUU. El reforzamiento de las relaciones con Asia, en particular China, la India, Japón y en el marco ASEM/ASEAN, revisten un carácter igualmente prioritario, como lo es el impulso para la profundización de las relaciones con los países de África.

---

## *La Presidencia española trata de reforzar la unidad de acción de la Unión, incrementar su visibilidad y desarrollar una auténtica política exterior común, ambiciosa en sus objetivos y eficaz en sus actuaciones*

---

Las cumbres y numerosas reuniones de alto nivel previstas a lo largo del semestre deberían facilitar los nuevos impulsos para el reforzamiento de las relaciones con los países o grupos de países afectados, constituyendo dichas cumbres en todo caso el corolario del trabajo realizado y el necesario impulso para la profundización ulterior de la cooperación. Aunque la representación exterior de la Unión en materias PESC corresponde al presidente del Consejo Europeo, la Presidencia rotatoria continuará desempeñando un papel destacado en la preparación de las reuniones de alto nivel y en las correspondientes reuniones. Concretamente, durante la Presidencia española se ha previsto la presencia del presidente del gobierno español, en su calidad de anfitrión, en las cumbres que tengan lugar en España.

### **Conclusión**

La cuarta Presidencia española del Consejo de la UE se plantea en un contexto muy específico que condiciona sus realizaciones y explica su consideración como Presidencia de transición.

La entrada en vigor del Tratado de Lisboa ha traído consigo novedades importantes que afectan de manera directa a las competencias ejercidas hasta ahora por la Presidencia rotatoria, en particular en el ámbito de las relaciones exteriores. La designación de un presidente estable del Consejo Europeo, la presidencia del Consejo de Asuntos Exteriores por parte del alto representante para Asuntos Exteriores y Política de Seguridad, la representación exterior de la Unión por parte de la Comisión en el ámbito de sus competencias y la creación del Servicio Europeo de Acción Exterior son las novedades más significativas a este respecto. Sin embargo, se requiere un cierto tiempo para poder evaluar en la práctica el ejercicio de las nuevas competencias, dependiente también de la personalidad de quienes ejercen las nuevas funciones, independientemente de las disposiciones *ad hoc* acordadas para el semestre español a efecto de facilitar la transición al nuevo régimen. En todo caso, España, en su calidad de Presidencia rotatoria, ha

manifestado su disponibilidad para cooperar plenamente tanto con las nuevas figuras institucionales, como en el traspaso del ejercicio de la representación exterior a la Comisión, si bien solo al final del semestre español podrá contarse con una visión más clara, desde el punto de vista de la experiencia, de la influencia real de los diferentes órganos en el funcionamiento de la Unión. De la experiencia del ejercicio de las funciones respectivas se deduciría si la Unión contará con una única voz efectivamente en sus relaciones con terceros y en el seno de organizaciones internacionales. Y, más importante aún, la experiencia mostrará igualmente si con la entrada en vigor del Tratado de Lisboa se hace realidad la existencia de una voluntad política de los Estados miembros para posibilitar efectivamente la actuación de la Unión como actor en el escenario internacional y el avance paralelo en el proceso de integración.

---

*La iniciativa del presidente del Consejo Europeo de convocar una cumbre informal extraordinaria el 11 de febrero refleja la importancia de actuar de forma coordinada en el seno de la Unión y en otros marcos internacionales para hacer frente a la situación de crisis y sentar las bases del proceso de recuperación, la llamada estrategia de salida*

---

La escisión del antiguo Consejo de Asuntos Generales y Relaciones Exteriores (CAGRE) en dos nuevos Consejos –el Consejo de Asuntos Exteriores (CAE), presidido por la alta representante, y el Consejo de Asuntos Generales (CAG), presidido por la Presidencia rotatoria– y con una competencia general de coordinación del conjunto de las formaciones del Consejo y de preparación de los trabajos del Consejo Europeo, puede suponer para este último, y con ello para la Presidencia rotatoria, una influencia especial en la evolución de los trabajos en el marco del Consejo y de la Unión en su conjunto. En todo caso, habrá que esperar también previsiblemente al final de la Presidencia española para poder evaluar también en este caso el peso real específico de dicho Consejo.

La constitución de la nueva Comisión a partir de mediados de febrero de 2010 ha traído consigo un obligado retraso en el desarrollo de los trabajos durante la Presidencia española. Solo la nueva Comisión una vez constituida ha considerado oportuno responsabilizarse de la presentación de las necesarias propuestas en las materias de mayor importancia, aún a costa de dar respuesta tardía a las invitaciones al efecto incluidas en conclusiones previas del Consejo Europeo y retrasar los debates y la adopción de las correspondientes decisiones. A efecto de tratar de minimizar las consecuencias de dicho retraso, la Presidencia ha optado por el planteamiento de contactos informales sobre aquellos temas de mayor

entidad incluidos entre sus prioridades, a efecto de ir conociendo las posiciones de los diferentes Estados miembros y poder ilustrar a la Comisión en la elaboración de sus propuestas. Este ha sido el caso, entre otros, de la preparación de la Estrategia UE 2020 o del Plan de acción energético 2010-2014.

El inicio de la Presidencia ha tenido lugar en el marco de la situación de crisis económica planteada desde 2008, pero cuyos primeros signos de recuperación han comenzado ya a vislumbrarse para la mayoría de los Estados miembros. En este sentido, la iniciativa del presidente del Consejo Europeo de convocar una cumbre informal extraordinaria el 11 de febrero sobre este tema refleja la importancia de actuar de forma coordinada en el seno de la Unión y en otros marcos internacionales para hacer frente a la situación de crisis y sentar las bases del proceso de recuperación, la llamada estrategia de salida.

La mayoría de las Presidencias deben hacer frente, independientemente del contenido de su programa, a situaciones imprevistas o crisis de todo tipo que devienen en esos momentos prioritarios frente a la consecución de otros objetivos. En el caso de España, la Presidencia ha coincidido en sus comienzos con una grave crisis internacional, el terremoto de Haití. Los Estados miembros de la Unión se han movilizado de manera solidaria para dar ayuda al país caribeño, cooperando la Presidencia con la alta representante y los responsables de las Instituciones, a efecto de dar una respuesta coordinada frente a la tragedia. La convocatoria de un Consejo extraordinario y la inclusión de Haití entre los temas a tratar en la Cumbre del 11 de febrero responde al deseo de hacer frente solidariamente a la crisis y asegurar la actuación coordinada por parte de la Unión.

La decisión norteamericana, expresada igualmente al comienzo del semestre español, de no prever durante el mismo una cumbre UE-EEUU ha supuesto una modificación del calendario previsto, si bien por parte de la Presidencia se continúan promoviendo los trabajos en el seno de la Unión y los contactos bilaterales con los norteamericanos para facilitar el reforzamiento de las relaciones transatlánticas en todos aquellos ámbitos de interés común. Frente a la justificación expresada por parte norteamericana de que la ausencia de cumbre respondería a problemas de calendario por parte del presidente Obama para desplazarse a Europa a lo largo del semestre, tras los numerosos desplazamientos llevados a cabo en los meses precedentes, resultaría discutible la opinión expresada por parte de algunos medios de que dicha ausencia podría responder a una eventual falta de resultados concretos o incluso a una supuesta menor prioridad atribuida por parte de EEUU a sus relaciones con Europa.

La Presidencia checa del Consejo en el primer semestre de 2009 se inició con la crisis del gas entre Rusia y Ucrania, repetición de otras crisis similares precedentes, con consecuencias especialmente graves para varios Estados miembros de la Unión. Ante la perspectiva de una eventual nueva crisis, se han adoptado las medidas necesarias para tratar de evitar su repetición, o, en el caso



de producirse, tratar de minimizar sus consecuencias para los Estados europeos más dependientes de la importación del gas ruso a través de Ucrania. Pese a determinados indicios preocupantes en determinados momentos, la crisis no se ha repetido a comienzos de 2010, si bien nada asegura que la misma no pudiera volver a tener lugar a lo largo del semestre, en cuyo caso, la actuación de la Presidencia resultaría relevante, junto con otros actores en el seno de la Unión, para hacer frente a la misma.

El éxito de las tres Presidencias españolas precedentes permite confiar también en este caso en un resultado positivo, independientemente del carácter de transición de esta cuarta Presidencia. En todo caso, toda Presidencia debe evaluarse en primer lugar por la buena organización y dirección de los trabajos en el marco del Consejo, y solo en segundo lugar por los resultados obtenidos, que en este caso no son solo consecuencia de la actuación de la Presidencia, sino del conjunto de los Estados miembros e incluso de la acción de otras Instituciones. En este sentido, la actuación de la Presidencia española en lo que se refiere a la organización de los trabajos ha merecido en ocasiones anteriores el reconocimiento de los Estados miembros y otras instancias de la Unión, y es previsible que dicho reconocimiento vuelva ahora a producirse,

evaluando también positivamente la disponibilidad manifestada por la Presidencia para coordinarse adecuadamente con las nuevas figuras institucionales en el ejercicio de sus competencias respectivas. Más difícil resulta pronunciarse respecto a los posibles resultados. El programa de la Presidencia incluye un conjunto de actuaciones que permitirían dar respuesta a los retos fundamentales que se le plantean a la Unión, pero cuya puesta en práctica requiere de la voluntad política del conjunto de los Estados miembros para hacer frente a dichos retos y facilitar con ello la recuperación económica, el desarrollo de una Europa social y de los ciudadanos, la conversión de la Unión en un actor destacado en el marco de las relaciones internacionales y, como consecuencia de todo ello, el avance en el propio proceso de integración.

### **Enrique González Sánchez**

*Embajador en Misión Especial para Relaciones con Instituciones de la UE y director honorario de la Secretaría General del Consejo de la UE*

---

# El rescate a Grecia y el futuro de la zona euro

*Más allá de las especificidades del caso griego, el episodio podría tener efectos importantes para fortalecer la coordinación real de las políticas económicas nacionales de la UE, en general, y de la eurozona, en particular.*

**Federico Steinberg e Ignacio Molina**

---

## Tema

Ante el riesgo de que Grecia suspenda el pago de su deuda, la UE acordó el 11 de febrero una respuesta política que, además de esbozar un rescate financiero si fuera preciso, puede contribuir al reforzamiento de la gobernanza económica europea.

## Resumen

Grecia ha incumplido sistemáticamente durante los últimos años sus obligaciones de política fiscal como miembro de la zona euro incurriendo en déficit presupuestarios tan elevados que, a comienzos de 2010, no es inverosímil una hipótesis de suspensión de pagos de su deuda. Algunos Estados miembros de la UE, movidos por el peligro real que ese escenario pudiera representar a los bancos privados acreedores –sobre todo alemanes y franceses–, por el riesgo más o menos remoto de un contagio a otras economías más importantes, o por un indeterminado sentido de solidaridad, han impulsado una operación de rescate financiero para ayudar a Atenas y salvaguardar a la zona euro. La iniciativa fue finalmente asumida por los 27, la Comisión y el Banco Central Europeo con ocasión del Consejo Europeo extraordinario celebrado el 11 de febrero. Más allá de las especificidades del caso griego, el episodio podría tener efectos importantes para fortalecer la coordinación real de las políticas económicas nacionales de la UE, en general, y de la eurozona, en particular.

## Análisis

Los primeros 10 años de vida del euro fueron tranquilos. El importante reto técnico de sustituir las monedas nacionales por euros fue superado de forma sobresaliente, el Banco Central Europeo (BCE) consolidó rápidamente una gran credibilidad y, aunque el Pacto de Estabilidad y Crecimiento acordado en 1997 nunca logró sancionar a los países que incurrieron en déficit excesivos, su relativa debilidad para disciplinar

las políticas fiscales nacionales no parecía plantear problemas importantes para el funcionamiento de la zona euro. Además, ante el estallido de la crisis *subprime* estadounidense a mediados de 2007 y de la crisis financiera global en septiembre de 2008 el euro ha sido un paraguas de estabilidad para casi todos sus Estados miembros. A pesar de que la crisis puso de manifiesto debilidades en su estructura de gobernanza, la propia existencia de la moneda única fue suficiente para evitar ataques especulativos, devaluaciones competitivas, escaladas proteccionistas y conflictos diplomáticos, que en el pasado habían sido las reacciones habituales de las potencias europeas ante las crisis económicas. De hecho, a excepción del Reino Unido, hoy todos los miembros de la UE que no pertenecen a la moneda única están más interesados en incorporarse al euro que en el pasado. E incluso Islandia, uno de los tres países europeos occidentales que permanecían fuera de la UE, solicitó en 2009 su adhesión atraído precisamente por la estabilidad que le podía proveer la moneda común, después de haber sufrido el colapso de su sistema bancario.

Sin embargo, cuando todo parecía indicar que las economías europeas comenzaban a dejar atrás la crisis, el posible *default* de Grecia está poniendo a prueba al euro. Así, ante el espectacular aumento de las posiciones inversoras a corto plazo que apuestan por la depreciación de la moneda única, sus tradicionales detractores (sobre todo en EEUU) han llegado a afirmar que puede romperse. Este análisis explica por qué esa posibilidad es casi inexistente, analiza las distintas alternativas a las que se enfrentan la UE y la zona euro para rescatar a Grecia y aventura algunas hipótesis sobre cómo la “tragedia griega” puede condicionar el futuro funcionamiento de la zona euro.

## Los problemas de Grecia

Por primera vez en su corta historia de apenas 10 años, el euro se enfrenta a una grave crisis. De hecho, aunque el rescate a Grecia no estaba en el orden del día del Consejo Europeo extraordinario del 11 de febrero de 2010, éste se convirtió finalmente en el tema central a tratar. El objetivo era encontrar una solución al problema dentro de la UE, es decir, sin tener que acudir al Fondo Monetario Internacional (FMI). Y es que aunque permitir que fuera el FMI quien rescatara a Grecia sería cómodo y barato para los miembros de la zona euro (y además alejaría la delicada negociación sobre la condicionalidad de las ayudas a Grecia de Bruselas) pondría de manifiesto que la UE no es capaz de poner su casa en orden sin ayuda externa, lo cual obligaría a plantear incómodas preguntas sobre el sentido de la Unión Económica y Monetaria (UME).

Aunque la situación es preocupante, no debe exagerarse pues tiene, al menos por el momento, un alcance bastante acotado a Grecia, país que tiene poco más de 10 millones de habitantes y sólo supone un 2,3% del PIB de la zona euro. Pero el pequeño tamaño de la economía griega parece que guarda una relación inversamente

proporcional con su catastrófica situación financiera, que se traduce en un déficit público cercano al 13% del PIB (frente al umbral del 3% que se establece en el Pacto de Estabilidad y Crecimiento) y una deuda pública que casi dobla el límite máximo del 60% fijado por ese mismo Pacto que, en teoría, rige la política fiscal de todos los Estados miembros del euro.

La mala salud de las cuentas públicas griegas no es en absoluto novedosa, pero en otoño pasado, tras la auditoría iniciada por el nuevo primer ministro socialista Giorgios Papandreu, se comenzó a revelar con toda crudeza el alcance del problema, que obviamente se retroalimenta por la crisis financiera internacional. Los intentos de calmar a los mercados durante estos meses con varias iniciativas de consolidación fiscal no han terminado de resultar, en parte por las enormes resistencias políticas internas para aceptar medidas draconianas de austeridad (en esta misma semana han tenido lugar varias huelgas en el sector público griego y en los transportes) y en parte por la limitada credibilidad del gobierno griego, que ya ha “cocinado” sus números en dos ocasiones (la primera para entrar en el euro y la segunda ocultando el actual déficit público). Por ello, desde hace unas semanas las agencias de calificación han rebajado la valoración de la deuda griega, hasta el punto que el diferencial del bono griego con el alemán –que es el de referencia– supera los 360 puntos básicos. De este modo, y ante la perspectiva de un complicado calendario financiero de cara a la próxima primavera cuando se cumplen los vencimientos de gran parte de la deuda griega, ha aumentado el riesgo de que se produzca una suspensión de pagos por parte de Atenas y –lo que es peor– crece la preocupación de un contagio a otros Estados pequeños de la zona euro, como Portugal e Irlanda, o grandes, como Italia y España.

En este punto hay que subrayar que la situación griega es mucho más delicada que la de cualquier otro país de la zona euro. En concreto, quienes afirman que la situación de España se asemeja a la de Grecia están equivocados. A pesar de que España tiene la mayor tasa de desempleo de la zona euro y está experimentando un retraso en salir de la recesión, gracias a que redujo de forma drástica (hasta el 34%) su ratio de deuda sobre el PIB antes de que estallara la crisis, todavía tiene cierto margen de maniobra para financiar su déficit público –algo que le sucede también a Irlanda, pero no a Grecia (con la crisis, la deuda española ha crecido hasta superar el 60% del PIB, pero la griega llega a casi el 115%)–. Además, el sistema financiero español sigue siendo sólido y, gracias a la buena regulación y supervisión financiera del Banco de España, ningún banco español ha necesitado ser rescatado a excepción de Caja Castilla-La Mancha. Por último, el gobierno ha puesto en marcha medidas de ajuste con el fin de recortar su déficit público y situarlo en el 3% exigido por el Pacto de Estabilidad y Crecimiento en 2013, y dichas medidas han sido consideradas como creíbles por los mercados internacionales, algo que no ha sucedido con las anunciadas por Grecia (y así se refleja en el coste mucho menor que supone a España contratar los seguros

contra el riesgo de impago –*credit default swaps*–). Esto significa que, por el momento, España no debería tener problemas para hacer frente a los vencimientos de su deuda pública y podrá colocar sin problemas nuevos títulos en los mercados financieros internacionales cuando sea necesario, aunque tendrá que hacerlo a un mayor coste que en años anteriores (el spread de la deuda pública española frente al bono de referencia alemán está algo por debajo de los 80 puntos básicos, frente a los 15 antes del estallido de la crisis).

---

*La mala salud de las cuentas públicas griegas no es en absoluto novedosa, pero en otoño pasado, tras la auditoría iniciada por el nuevo primer ministro socialista Giorgios Papandreu, se comenzó a revelar con toda crudeza el alcance del problema*

---

Más allá de esta comparación, lo cierto es que no se vivía una situación financiera tan tensa en la UE desde la tormenta monetaria de 1992, cuando los ataques especulativos contra las monedas “débiles” reventaron el Sistema Monetario Europeo (SME) forzando la salida de la lira y de la libra del mismo, así como las fuertes devaluaciones de la peseta y del escudo portugués. Como el SME establecía un mecanismo de tipos de cambio fijos que tenía como ancla al marco alemán y fue derribado por los inversores, los actuales movimientos en los mercados financieros han llevado a los más alarmistas a hablar de una posible ruptura del euro. Sin embargo, como veremos abajo, ambas situaciones son distintas, porque una moneda única es mucho más que un sistema de tipos de cambio fijos, lo que implica que sus Estados miembros encontrarán mutuamente beneficioso ayudarse entre sí. El fin del euro sólo llegaría si Grecia no pudiera hacer frente a su deuda, nadie acudiría a su rescate y esto produjera un efecto contagio hacia otras economías con problemas. Pero esto no ocurrirá porque, como ya ha afirmado el presidente del Consejo Europeo Herman Van Rompuy, habrá un rescate a Grecia que cortará en seco un posible contagio.

De hecho, los inversores son conscientes de ello, y se están limitando a apostar por la depreciación del euro, no necesariamente por su ruptura. Ven la posibilidad de conseguir beneficios endeudándose en euros, vendiéndolos luego por otras monedas fuertes, esperando a que la depreciación del euro se materialice y devolviendo luego los préstamos en euros depreciados. De hecho, si muchos inversores hacen esto al mismo tiempo habrán provocado ellos mismos la depreciación, en lo que se conoce en el argot económico como una profecía autocumplida. Pero al igual que cuando el dólar se deprecia, EEUU no se rompe, una depreciación del euro no tiene por qué implicar el fin del proyecto de Unión Monetaria

y, además, hasta podría venir bien para dinamizar las exportaciones de la euro zona (recordemos que una de las constantes críticas de Francia al BCE es que no tiene en cuenta que la fortaleza del euro dificulta la recuperación económica en Europa).

---

*Si los mercados no quieren comprar la deuda griega, ciertos gobiernos europeos acudirán al rescate y evitarán, de paso, la alternativa del FMI que es, en cambio, la preferida por los miembros con moneda propia como el Reino Unido y Suecia*

---

#### *Cómo instrumentar el inevitable rescate a Grecia*

Como se ha señalado, el rescate a Grecia es inevitable. Y lo es por varias razones: (1) porque la ruptura del euro sería mucho peor para todos sus miembros que tener que sufragar el coste del rescate (piénsese que no existe un procedimiento para que un país abandone el euro y, si lo hiciera, además de tener que abandonar la propia UE, crearía una crisis institucional sin precedentes); (2) porque el coste del rescate es relativamente pequeño dado el peso de la economía griega en la zona euro; y (3) porque gran parte de la deuda griega está en manos de bancos europeos (sobre todo alemanes) que, si sufrieran pérdidas por el *default* griego, podrían quebrar y tendrían a su vez que ser rescatados por sus gobiernos, lo que podría truncar la incipiente recuperación.

Por todo ello, Europa –impulsada en este caso por Angela Merkel y Nicolas Sarkozy, con la autoridad que les otorga estar al frente de sus respectivos países y sin ejercer formalmente el liderazgo institucional de ninguna de las instituciones de la Unión– han decidido asumir el reto y rescatar a la economía griega. Si los mercados no quieren comprar la deuda griega, ciertos gobiernos europeos acudirán al rescate y evitarán, de paso, la alternativa del FMI que es, en cambio, la preferida por los miembros con moneda propia como el Reino Unido y Suecia.

Es cierto que el Tratado de Funcionamiento de la UE incluye el artículo 122.2, conocido como cláusula de *no bail-out* que prohíbe los rescates financieros tanto por parte del BCE como por parte de la Unión (dichos rescates se permiten sólo en casos de sucesos excepcionales que escapen al control de los gobiernos, y es obvio que una indisciplina presupuestaria que dura más de 10 años no es excepcional ni escapa al control del gobierno). Además, el rescate plantea un problema de riesgo moral contra el que tanto ha luchado el BCE: si Grecia es rescatada, ¿no habrá un incentivo para que otros países (o a la propia Grecia) se comporten de forma fiscalmente irresponsable en el futuro? Sin embargo, por los motivos expuestos arriba, la cláusula de *no bail-out* resulta poco creíble

porque va en el interés de los propios países de la zona euro rescatar a su vecino en problemas, lo que los llevará a sortear los impedimentos legales para buscar la forma jurídicamente válida de hacerlo.

Así, más que por asistencia financiera directa de la Comisión, parece que se optará –si al final Grecia realmente lo necesitase, ya que el mero anuncio de la determinación al rescate puede ser suficiente– por una ayuda de tipo bilateral entre Estados que incluya préstamos a los que va asociada una dura condicionalidad, o el aval alemán a nuevas emisiones de deuda griega o la compra de la deuda griega por parte de los otros países. Incluso se ha planteado la posibilidad de crear un nuevo Fondo Monetario Europeo, aunque la iniciativa no parece que vaya a materializarse. Una vez concertada la solución por Francia y Alemania, la estrategia se perfiló por los 16 países del eurogrupo –presididos por el luxemburgués Jean-Claude Juncker–, obtuvo el visto bueno de la Comisión y del BCE, y sólo fue elevada en el último momento a los 27 para reforzar el apoyo político. Pero Alemania ha dejado bien claro que la solidaridad europea no libraré a la pecadora Atenas de una penitencia de larga austeridad en el gasto público y de reformas estructurales, ya que las condiciones de la ayuda no serán mucho más generosas que las que estipularía una posible intervención del FMI y, desde luego, ya no es posible librarse del daño que la crisis ha causado a su credibilidad como país.

#### Conclusión

##### *Mirando hacia delante*

Más allá de cuál sea la forma en que finalmente se materializa el rescate a Grecia, esta situación pone de manifiesto algunos problemas, tanto en el funcionamiento como en la estructura de gobernanza de la moneda única, que habrá que afrontar en el futuro.

Por una parte, una vez que se produzca este primer rescate, sería bueno que se estableciera un protocolo que regulara este tipo de situaciones ante la eventualidad de que se repitan en el futuro. Dicho protocolo reduciría la incertidumbre (y con ella la volatilidad en los mercados de renta fija) y, lejos de mostrar que la gobernanza de la zona euro es deficiente, pondría de manifiesto que el euro es un proyecto dinámico, en continua mejora y que aprende de los retos a los que se enfrenta. De hecho, en la actualidad no existe este protocolo porque cuando se diseñó el euro no se contempló la posibilidad de que la peor crisis en 80 años fuera a producirse en el décimo aniversario de la moneda única.

Por otra parte, el problema griego también pone de manifiesto que la Unión Monetaria funcionaría mejor si se fortaleciese el poder de la Comisión tanto en lo relativo a la coordinación fiscal entre los países europeos como en el ámbito de las reformas estructurales. Por ejemplo, si Grecia (o también España e Italia) hubiera hecho reformas para aumentar la competitividad de sus exportaciones durante los últimos años en la actualidad se encontrarían en una situación mucho mejor. Asimismo, si Alemania hubiera

hecho un mayor estímulo fiscal al principio de la crisis, o si existieran mecanismos institucionales a nivel europeo para conseguir que su consumo interno fuera mayor (y, por tanto, su superávit externo menor), países como Grecia, España y Portugal habrían tenido una mayor demanda externa que habría evitado que acumularan unos déficit públicos tan elevados. Algunas de estas deficiencias de funcionamiento son las bien conocidas condiciones necesarias para el buen funcionamiento de una unión monetaria. Cuando Paul Krugman subraya que el euro tiene problemas de funcionamiento se está refiriendo a que los países del euro deberían intentar resolver algunos de estos retos (que políticamente pasan por dar mayor poder al Eurogrupo y a la Comisión), no que la moneda única sea un fracaso o que sus Estados miembros estarían mejor sin ella y que deberían abandonarla para poder devaluar.

Aunque muchas de estas reformas requieren de una mayor cesión de funciones de soberanía a Bruselas –algo que en este momento no parece que los países puedan asumir–, también es cierto que el nuevo Tratado, combinado con voluntad política, puede dar mucho de sí. De hecho, Grecia ha sido el primer Estado miembro al que se le va a aplicar el artículo 121 del Tratado, que señala que la Comisión podrá dirigir advertencias a un Estado cuando “se compruebe que la política económica de un Estado miembro contradice las orientaciones generales que ponen en peligro el funcionamiento de la unión económica y monetaria”. Y el Consejo Europeo extraordinario, a falta de precisión, se ha

cerrado con una corta declaración política que, sin embargo, implica la voluntad de coordinar mejor a partir de ahora la fijación de los objetivos de política económica y de reforzar la vigilancia de su cumplimiento.

---

*La crisis griega abre la posibilidad de que los países del euro vuelvan a replantearse cómo hacer que el gran logro que significa la moneda única pueda ser mejorado*

---

En cualquier caso, la crisis griega abre la posibilidad de que los países del euro vuelvan a replantearse cómo hacer que el gran logro que significa la moneda única pueda ser mejorado. Tal vez aprovechen esta oportunidad.

**Federico Steinberg e Ignacio Molina**  
*Investigadores principales del Real Instituto Elcano*

---

# Pakistán: ¿economía fallida?

*El escenario del colapso, si es que se cumple, tendría obviamente consecuencias dramáticas y contribuiría en gran medida a generar una situación que ciertos especialistas creen percibir ya: un Estado fallido.*

**Pablo Bustelo**

---

## Tema

Frente a quienes afirman que la economía de Pakistán se ha vuelto ya inviable, se argumenta que, pese a la existencia de problemas económicos enormes, no cabe hablar, al menos por el momento, de “economía fallida”.

## Resumen

En este ARI se aborda, en primer lugar, la evolución económica reciente del país, destacando especialmente la situación de virtual crisis de balanza de pagos vivida en 2008 y el frenazo del ritmo del crecimiento en 2009. En particular, se señala que las políticas de saneamiento macroeconómico han tenido una contrapartida importante en términos de crecimiento. En segundo lugar, se describen cuatro de los principales problemas estructurales de la economía pakistaní: (1) la crisis del sector eléctrico; (2) la dependencia excesiva de la financiación externa; (3) una agricultura sostenida artificialmente; y (4) la escasa inversión pública en infraestructuras y protección social. Finalmente, se presentan las perspectivas económicas del país a corto y medio plazo.

## Análisis

A los graves problemas de terrorismo, insurgencia, inestabilidad política, corrupción y fracaso institucional de Pakistán, se suma una economía cuyos graves problemas se han acentuado en meses recientes y que, según algunos analistas, podría estar abocada, en poco tiempo, nada menos que al colapso. Las causas de una economía que se considera, en ocasiones, ya prácticamente inviable son diversas, pero entre ellas figuran, de manera destacada, la mala gestión pública y el agravamiento de unos graves inconvenientes estructurales. El escenario del colapso, si es que se cumple, tendría obviamente consecuencias dramáticas y contribuiría en gran medida a generar una situación que ciertos especialistas creen percibir ya: un Estado fallido.

Son bien conocidos los problemas extraeconómicos de Pakistán. Hay inestabilidad política, dada la enorme

rivalidad que existe entre los grandes partidos, pese a una situación interna de clara emergencia. Los atentados terroristas se han hecho más frecuentes, violentos e indiscriminados, como demuestran los registrados a finales de 2009 y principios de 2010 en Karachi y Lakki Marwat, con más de 40 y 100 muertos, respectivamente. El gobierno estima que ha habido unos 3.500 actos terroristas desde 2007 y que las pérdidas materiales, que hay que sumar a las humanas, debidas a tales atentados superan los 35.000 millones de dólares. La insurgencia parece estar cada vez más extendida y, pese a las campañas del Ejército en el Valle de Swat y en Waziristán del Sur, no ha sido combatida con suficiente eficacia, por lo que existen riesgos de *talibanización* en el país. Las operaciones militares contra los extremistas, además de suponer un importante coste directo para las arcas públicas, han generado una población desplazada que, según algunas estimaciones, podría rondar ya los 2,5 millones de personas.

Este análisis aborda, en primer lugar, la evolución económica reciente del país, destacando especialmente la situación de virtual crisis de pagos vivida en 2008 y el frenazo del ritmo del crecimiento en 2009. En segundo término, enumera los graves problemas estructurales de la economía paquistaní y explora sus causas principales. Finalmente, presenta las perspectivas económicas del país a corto y medio plazo.

## La evolución reciente

Tras varios años de crecimiento elevado (7,3% de media entre 2004 y 2007, una tasa que hizo que se hablara de que el país estaba siguiendo la estela de la India), en 2008 Pakistán se enfrentó a una grave situación de pagos externos, que hizo que Islamabad tuviera que recurrir al FMI. El aumento del déficit público, que alcanzó el 7,6% del PIB en el año fiscal 2007-2008 (julio-junio), se debió al incremento de gastos previos a las elecciones de febrero de 2008, a la descentralización del Presupuesto y al consiguiente crecimiento del gasto provincial, al impulso que la administración del general Musharraf (1999-2008) había dado a los gastos de defensa y a la subida de los precios de adquisición de grano, para sostener a la agricultura. Esa política expansiva, combinada con el alza de los precios internacionales del petróleo y de los alimentos, de cuya importación el país depende mucho, condujo a un brote inflacionista: el aumento interanual del índice de precios al consumo pasó del 6,5% en agosto de 2007 al 25,3% en agosto de 2008. Además, la expansión fiscal contribuyó a generar un importante déficit corriente (8,4% del PIB en 2007-2008) y un incremento de la deuda externa (30% del PIB, frente al 19% en la India). Los efectos fueron una caída de la rupia y una salida neta de inversión en cartera, a la que se sumó el descenso de la inversión extranjera directa, generando una fuerte caída de las reservas en divisas. En ese contexto, el gobierno firmó, en noviembre de 2008, un acuerdo stand by con el FMI, mediante el cual el organismo internacional se comprometía a poner en marcha un programa de rescate de 7.600 millones de dólares (ampliado a 11.300 millones en agosto de 2009). A cambio, el gobierno se obligó a aplicar

políticas restrictivas para reducir el déficit público y para controlar la inflación y el desequilibrio externo.

En 2009 las políticas de contención de demanda, el incremento del terrorismo y de los restantes problemas de seguridad (entre los que destacó un incremento notable de las actividades insurgentes), los constantes apagones de una red eléctrica falta de energía y la recesión global fueron factores que provocaron un fuerte parón del crecimiento. Si en 2007-2008 el incremento del PIB fue del 4,1%, en 2008-2009 esa tasa pasó al 2%, la menor de toda Asia meridional y la más baja desde 2001. En otros términos, si bien el ajuste macroeconómico consiguió reducir el déficit corriente (al 5,3% del PIB en 2008-2009), el desequilibrio de las cuentas públicas (al 4,3% del PIB en 2008-2009) y la inflación (que pasó del 25,3% en agosto de 2008 al 11,2% en julio de 2009), contribuyó mucho a acentuar las tendencias recesivas provocadas por la adversa situación internacional. La crisis financiera global afectó mucho a Pakistán, pese a tener una economía menos abierta que la de sus vecinos, porque la mayor parte de sus exportaciones se dirigen a los países desarrollados (EEUU, el Reino Unido y Alemania, principalmente) y porque las remesas de sus emigrantes, que se han hecho esenciales, proceden igualmente en gran medida de los países ricos (especialmente EEUU) y también de los del Golfo Pérsico (Arabia Saudí y los Emiratos Árabes Unidos), cuya actividad se frenó con la caída del precio del petróleo.

Es de destacar que el gobierno consiguió reducir el déficit presupuestario mediante un descenso importante de la inversión pública en las partidas destinadas al desarrollo económico y social, en lugar de aumentando los ingresos públicos, afectados negativamente por una aguda insuficiencia tributaria. Esa opción resulta naturalmente negativa para un país que necesita amplios gastos en infraestructuras y desarrollo social para mantener el ritmo de crecimiento y combatir eficazmente la pobreza. Además, la reducción del déficit de la balanza por cuenta corriente se alcanzó recortando drásticamente las importaciones, que cayeron el 10% en 2008-2009, en lugar de incrementando las exportaciones (que también se redujeron, aunque menos, en un 6%). Ese comportamiento adverso de las ventas al exterior debe achacarse no sólo a la recesión global sino también a su insuficiente diversificación sectorial, como se verá más adelante.

### *Graves problemas estructurales*

**A**demás de enormes problemas políticos y de seguridad, Pakistán tiene graves desafíos económicos de carácter estructural. Algunos de los más destacados son los cuatro que se mencionan a continuación.

El primer problema es el de los constantes apagones de una red eléctrica en estado deplorable. Son frecuentes apagones de varias horas en las principales ciudades (y que duran entre 2 y 12 horas, alcanzando en algunos casos extremos las 18 horas). Los efectos sobre el bienestar de la población y en la actividad económica son muy importantes: se estima que suponen una merma del 7% de la producción industrial y que tienen un coste equivalente al 2% del PIB.

A mediados de 2009 la demanda de electricidad fue de unos 16.000 MW y el déficit rondó los 2.600 MW, lo que da idea de la magnitud del problema, pese a los progresos realizados por el nuevo gobierno civil (el déficit era de 3.800 MW a mediados de 2008). Las razones de esa auténtica crisis eléctrica son el fuerte aumento de la demanda desde 2005, especialmente de los hogares, por causa de una financiación excesiva del consumo de aparatos eléctricos y del alto crecimiento de la población, la escasez de fondos públicos en la transmisión, las pérdidas en la distribución, la caída desde 2008 de las importaciones de petróleo primero por los altos costes del crudo y luego por el menor crecimiento del PIB y, finalmente, la deuda acumulada por el gobierno con las compañías de electricidad, que ha hecho que hasta hace bien poco una parte de la capacidad instalada no estuviera operativa. Las soluciones para eliminar el déficit y para hacer frente al previsible aumento de la demanda en los próximos años consisten en aumentar la importación de gas (hasta ahora la mayor parte de la electricidad se fabrica con petróleo), estando en estudio un controvertido gasoducto desde Irán, y en incrementar el uso del carbón y de la energía hidroeléctrica. Además, el gobierno, en cumplimiento del acuerdo con el FMI, ha aumentado las tarifas cobradas a los usuarios, lo que debería mejorar la situación financiera de las compañías eléctricas y permitirles mayores inversiones.

---

## *Además de enormes problemas políticos y de seguridad, Pakistán tiene graves desafíos económicos de carácter estructural*

---

Un segundo problema estructural es la dependencia excesiva respecto de las remesas de emigrantes y de la asistencia extranjera para hacer frente a los déficit público y exterior. Los ingresos públicos son claramente insuficientes, en buena medida por la incapacidad recaudatoria del Estado. Se cree que apenas un millón y medio de paquistaníes (sobre una población total de 164 millones) pagan impuestos. El cociente impuestos/PIB, de apenas el 9%, es de los más bajos del mundo. Las razones son diversas: administración tributaria incompetente, numerosas exenciones fiscales, pobreza muy extendida, etc. La introducción de un impuesto sobre el valor añadido en julio de 2010 podría mejorar sustancialmente la capacidad recaudatoria. Por otra parte, las exportaciones son escasas, están poco diversificadas y se concentran en productos de escaso valor añadido. Las exportaciones de bienes y servicios suponen sólo el 13% del PIB (ese coeficiente es del 20% en Bangladesh, del 23% en la India, del 25% en Sri Lanka y del 37% en China). Además, los productos textiles, entre los que destacan las manufacturas de algodón, suponen más de la mitad de las exportaciones de bienes. Un 10% adicional es arroz. La tercera categoría exportada es la de los productos de piel, que suponen el 6%. En suma, más de dos terceras partes de las exportaciones de mercancías son productos de la industria ligera, como las manufacturas de algodón, o

alimentos como el arroz, sectores, todos ellos, en los que la competencia internacional es muy intensa. Esa proporción, además, apenas ha cambiado durante el último decenio. Por añadidura, la inversión extranjera directa sigue siendo pequeña y, por causa principalmente de la adversa situación interna de seguridad, se ha reducido sustancialmente durante el último año. En 2008 la inversión directa fue de 5.400 millones de dólares en Pakistán, frente a los 34.000 millones en la India, por no hablar de los 148.000 millones en China. Durante el año fiscal 2008-2009 la inversión directa se redujo nada menos que un 33%.

---

*A la vista de la enorme asistencia, multilateral y bilateral, que recibe, parece poco probable que Pakistán sufra un colapso económico, salvo naturalmente que el terrorismo y la insurgencia consigan generar una guerra civil, lo que es, al menos por el momento, un escenario excesivamente pesimista*

---

En ese contexto, adquieren especial relieve los flujos financieros distintos de la inversión, como son las remesas de emigrantes y la asistencia bilateral y multilateral. Las remesas de emigrantes ascendieron en 2008-2009 a unos 8.000 millones de dólares, cifra que duplica sobradamente a la de la inversión directa y que financia dos tercios del déficit comercial. Durante los últimos años, las remesas han cobrado una importancia creciente: en valor absoluto, se han sextuplicado entre 2000-2001 y 2008-2009; suponían el 1,5% del PIB en 2000-2001 y llegaron al 4,7% del PIB en 2008-2009; en ese último año, crecieron un 21%.

En cuanto a la ayuda extranjera, además del acuerdo con el FMI (11.300 millones de dólares desde noviembre de 2008, durante 25 meses), en los últimos años Pakistán ha recibido cantidades muy importantes de una coalición de donantes (*Friends of Democratic Pakistan*, FDP, creada en 2008) y, como es bien conocido, de EEUU. En abril de 2009, FDP se comprometió a suministrar 5.300 millones de dólares. Washington, por su parte, a través de la *Kerry-Lugar Bill*, se ha comprometido a triplicar su ayuda no militar, hasta 1.500 millones de dólares al año durante un lustro. Como es bien sabido, entre 2001 y 2008, EEUU suministró a Pakistán unos 12.000 millones de dólares, de los que más de las dos terceras partes fueron ayuda militar. Todas esas cifras deben ponerse en relación con el PIB del país, que fue de 175.000 millones de dólares en 2009.

En caso de que los ingresos públicos y las exportaciones no mejoren, Pakistán corre el riesgo de convertirse en una economía sostenida artificialmente desde el exterior, por las crecientes remesas de sus emigrantes y por una muy sustancial ayuda extranjera.

El tercer problema estructural es el de una agricultura sustentada en los incrementos de los precios de adquisición

gubernamental de grano (trigo y arroz, principalmente). Gracias a esas alzas, en 2008-2009 la producción agrícola creció el 4,7%, frente a un descenso del 3,3% registrado en la producción manufacturera. Una evolución sostenible de la agricultura es esencial para la economía en general, puesto que el sector primario supone el 22% del PIB (frente al 18% en la India), da trabajo al 45% de la población empleada, genera buena parte de las materias primas de la industria del algodón y es esencial para la alimentación humana y animal y para las exportaciones de arroz, que alcanzaron la estimable cifra de 1.800 millones de dólares en 2008-2009.

Con las restricciones que impone un déficit presupuestario todavía alto, no cabe esperar que las alzas de precios de adquisición se perpetúen durante los próximos años. Así, convendría que el Estado prestase más atención a los factores estructurales que limitan el crecimiento de la agricultura, entre los que destaca la escasez de agua, fertilizantes y semillas.

Un cuarto problema estructural es la insuficiente inversión pública en infraestructuras y en gastos sociales. La tasa de inversión ha caído del 22,5% en 2006-2007 al 19,7% en 2008-2009, una cifra inferior al 24% de Bangladesh, al 27% de Sri Lanka y al 40% de la India. Los gastos públicos en educación son de apenas el 2,1% del PIB, frente al 2,3% en Sri Lanka, el 3,0% en la India y el 3,9% en China. Los gastos en salud son únicamente del 0,5% del PIB, frente al 1,7% en Sri Lanka, el 0,7% en la India y el 2,2% en China.

Tal cosa es grave en un país con grandes carencias en infraestructuras y con una situación social muy vulnerable. Más de una décima parte de los hogares carece de electricidad. Un tercio de las carreteras no está pavimentado. Hay casi 80 millones de personas con graves problemas de inseguridad alimentaria. El analfabetismo de adultos ronda el 44% (y el 66% en las mujeres). La pobreza, según cifras oficiales, ha aumentado del 29,2% en 2004-2005 al 36,1% en 2008-2009, cuando afectó nada menos que a 62 millones de personas. La renta por habitante sigue siendo muy baja: apenas 1.046 dólares en 2008-2009.

#### *Perspectivas a corto y medio plazo*

Las previsiones más optimistas apuntan a un crecimiento del PIB en 2009-2010 del 3%, cifra muy alejada del 7% registrado en un año tan cercano como 2007. El saneamiento macroeconómico está teniendo, pues, un importante coste en términos de crecimiento. Además, los crecientes problemas de terrorismo e insurgencia están afectando muy negativamente a la economía.

A medio plazo, parece evidente que realizar un ajuste presupuestario recortando los gastos destinados al desarrollo es contraproducente, como lo es también reducir el déficit exterior mediante una disminución importante de las importaciones, que, sin embargo, al estar concentradas en petróleo y otras materias primas, maquinaria y alimentos, son esenciales para el crecimiento. Los recortes en los gastos en desarrollo tienen, además, graves implicaciones extra-económicas. En palabras de un informe reciente del *State Bank of Pakistan*, el banco central del país: "la 'mejora' de la situación fiscal como resultado de un recorte drástico del



gasto en partidas destinadas al desarrollo no es sostenible ni deseable. Especialmente en el contexto de las condiciones socioeconómicas en las que se desenvuelve la actividad de los extremistas, es crucial que el gobierno aumente su gasto en salud, educación y fortalecimiento de las redes de protección social”.

Es más, la demografía galopante del país, cuya población aumentará de 167 millones en 2010 (de los que la mitad es menor de 20 años) a 194 millones en 2020, tiene efectos adversos no sólo en el incremento de la renta por habitante sino también en los requisitos de inversión en infraestructuras, salud, educación y alimentación.

Los problemas económicos, de no resolverse o atenuarse, podrían aumentar la ya grave crisis de legitimidad del gobierno y del Estado. Como es sabido, un reciente sondeo entre adultos jóvenes, realizado por el British Council y publicado en noviembre pasado, arrojaba conclusiones alarmantes: sólo un 15% consideraba que el país iba en buena dirección, únicamente un tercio tenía confianza en la democracia, sólo la mitad estaba registrada para votar, apenas el 10% otorgaba confianza al gobierno, a la policía o a la justicia, mientras que el 60% confiaba en las fuerzas armadas y el 50% lo hacía en las autoridades religiosas.

## Conclusión

A la vista de la enorme asistencia, multilateral y bilateral, que recibe, parece poco probable que Pakistán sufra un colapso económico, salvo naturalmente que el terrorismo y la insurgencia consigan generar una guerra civil, lo que es, al menos por el momento, un escenario excesivamente pesimista. Así, las predicciones catastrofistas de algunos analistas, según los cuales Pakistán se dirige hacia un derrumbe económico inminente, parecen ciertamente exageradas.

Otra cosa, naturalmente, es que la atención internacional, hasta ahora centrada en el terrorismo local (parte del cual es exportado, con graves consecuencias, hacia otros países de la región y fuera de ella) y en la pujanza de las actividades insurgentes, deba ocuparse en mayor medida de los problemas económicos del país. La razón es bien sencilla: si no se resuelven o, al menos, se reducen apreciablemente los graves problemas estructurales de tipo económico, se acentuarán las dificultades institucionales, políticas y de seguridad de Pakistán. Ese agravamiento podría eventualmente hacer del país un verdadero Estado fallido.

Así, la comunidad internacional debería prestar más atención a aspectos como, entre otros, las inconsistencias de la gestión macroeconómica, la escasez crónica de electricidad, la insuficiencia tributaria del Estado, la escasez y poca diversificación de las exportaciones, la precaria situación de la agricultura o la insuficiente inversión pública en infraestructuras, salud, educación, alimentación y lucha contra la pobreza. Los principales problemas de Pakistán no son únicamente los relacionados con la seguridad (terrorismo e insurgencia) sino que se extienden, con serias implicaciones, a la esfera económica. Es más, entre los medios principales para luchar eficazmente contra el terror deben contarse no sólo las acciones del Ejército y de la Policía, junto con la democratización política en curso, sino también la toma de medidas decididas para hacer frente a la adversa situación económica.

**Pablo Bustelo**

*Investigador principal, Asia-Pacífico, Real Instituto Elcano,  
y profesor titular de Economía Aplicada en la UCM*

---

# El factor cultural: una nueva estrategia impulsada por EEUU en Afganistán

*El diagnóstico del general McChrystal en su informe inicial como comandante de ISAF de junio de 2009 es que el éxito es posible, pero no simplemente aportando más recursos sino adoptando una nueva estrategia que tenga credibilidad y sea sostenible para los afganos.*

**Fernando Rocha y Jaime Otero**

---

## Tema

**B**arak Obama envió a Afganistán a uno de sus mejores generales, Stanley McChrystal, quien en su primer informe solicitó al presidente el envío de más tropas para proporcionar seguridad pero, sobre todo, un cambio de rumbo en la estrategia que tenga en cuenta el “entorno humano”.

## Resumen

**E**l análisis de las recientes operaciones militares internacionales ha puesto de relieve la falta de un conocimiento suficiente del “entorno humano” y de sus principales características socio-culturales. Al evaluar la misión de ISAF en Afganistán, el mando aliado ha subrayado que la situación es grave y que, a pesar de ciertos progresos, muchos indicadores sugieren que la situación general se está deteriorando, con un aumento de las acciones de los insurgentes y una crisis de confianza de los afganos en sus instituciones y en la comunidad internacional. Se señala, por consiguiente, la necesidad de “redefinir el combate” y se propone una nueva estrategia que ponga el acento en la población. Este análisis describe como el mando aliado pretende desplazar el centro de gravedad de la operación militar, que hasta ahora había sido desarticular el movimiento talibán y en adelante será ganarse a la población local mediante una mayor interacción cultural, y se plantea qué puede aportar España, presente en la ISAF, al nuevo enfoque estratégico.

## Análisis

**L**a estrategia seguida en los últimos años tanto por la OTAN como por EEUU en la operación *Libertad duradera*, ha dado frutos en la estabilización del país, en la mejora de la calidad de vida y en la formación de fuerzas armadas y de seguridad que tuvieron un valor significativo para la población, pero ha dejado mucho que desear en otros aspectos como son la protección de la propia población local, su confianza en las instituciones y su percepción de las fuerzas extranjeras que operan en el país.

Con la llegada del general McChrystal al mando de ambas operaciones (ISAF y *Libertad Duradera*) en junio de 2009, se ha decidido dar un cambio de timón en los planteamientos básicos una vez estudiados en detalle los resultados de las misiones realizadas durante los últimos años. En Afganistán, y a pesar de los reveses sufridos por los talibán, éstos han alcanzado mayores cotas de poder territorial y han redoblado su actividad, amenazando el éxito de la misión de estabilización y reconstrucción. El diagnóstico del general McChrystal en su informe inicial como comandante de ISAF de junio de 2009 es que el éxito es posible, pero no simplemente aportando más recursos sino adoptando una nueva estrategia que tenga credibilidad y sea sostenible para los afganos.

Un elemento central en esta nueva estrategia es la población. El objetivo exclusivo no es ya ocupar terreno y vencer a las fuerzas insurgentes, sino también y sobre todo la población civil. Es preciso ganarse el apoyo de la sociedad afgana, lo que requiere “un mejor entendimiento de las aspiraciones y necesidades de la gente”. Para ello es necesario proteger a la población y aumentar la confianza en su gobierno y en la coalición internacional, pero también cambiar la “cultura operacional” de los aliados para conectar con la gente, “interactuar más estrechamente con la población y concentrarse en operaciones que le proporcionen estabilidad y protección de la violencia insurgente, la corrupción y la coacción”. ISAF es una fuerza convencional “sin experiencia en lenguas y culturas locales” y concentrada en resolver los problemas inherentes a una coalición. Preocupada por la seguridad de sus propias fuerzas, la coalición ha actuado de forma que ha aumentado la distancia, física y psicológica, con la gente a la que debía proteger. Al adoptar tácticas en las que los daños colaterales se tomaban como algo inevitable, como parte del riesgo habitual, se ha puesto en peligro el éxito estratégico de la misión: “los insurgentes no pueden vencernos militarmente, pero nosotros podemos derrotarnos a nosotros mismos”.<sup>1</sup>

Las fuerzas aliadas deberán entender mejor la forma en la que viven y se comunican las diferentes etnias que habitan en la zona y en qué medida afecta esto a las operaciones. Para ello, tiene mucho camino que recorrer en el conocimiento de Afganistán. Debe incorporar personal especializado que conozca las lenguas locales. El personal de la coalición deberá ser instruido en el respeto a las tradiciones locales y demostrar curiosidad

---

<sup>1</sup> “Comisaf’s Initial Assessment”, 30 August 2009. Commander, NATO International Security Assistance Force, Afghanistan. U.S. Forces, Afghanistan.

intelectual por los afganos y su cultura. Además, debe cultivar las relaciones con la población local: “Para obtener la necesaria información e inteligencia sobre el entorno, ISAF debe estar el mayor tiempo posible con la gente y el menor tiempo posible encerrada en vehículos blindados o tras los muros de las bases”.

Es difícil proporcionar una mayor seguridad a los afganos si las fuerzas que les han de proteger no transmiten seguridad. Es inevitable, por tanto, compartir en alguna medida los riesgos con la población local. Un mayor acercamiento a la población civil implica, sin duda, un aumento de los riesgos para las fuerzas de la coalición. El reciente atentado suicida contra agentes de inteligencia de EEUU en la base de Khost muestra las complejidades que lleva consigo la obtención de inteligencia a través de un contacto más estrecho con la población local, así como los riesgos en que pueden incurrir las fuerzas de seguridad en el cumplimiento de este objetivo.

### *La primera premisa: conocer la cultura*

No es extraño que el diagnóstico del general McChrystal apunte a objetivos como mejorar el conocimiento y comprensión de Afganistán, cultivar relaciones con la población o proyectar confianza sobre ella, como parte de una nueva estrategia general. La de Afganistán no es la única operación a gran escala en la que se han detectado insuficiencias y fallos derivados de la falta de integración y coordinación entre los distintos actores en presencia. Entre las fuerzas aliadas se han desarrollado, en consecuencia, conceptos tendentes a suplir estas carencias. Uno de ellos es el “enfoque integral” (*Comprehensive Approach*), que pretende encontrar pautas comunes que permitan una mejor cooperación entre los distintos actores en presencia, que a menudo responden a objetivos, intereses y culturas organizativas diferentes.

Según Iñigo Pareja y Guillem Colom, el concepto de enfoque integral surge de la insatisfacción por los resultados obtenidos en la gestión de las crisis recientes. Las lecciones aprendidas muestran que “cualquier solución estable y duradera sólo puede alcanzarse si se combinan acciones y efectos procedentes del ámbito diplomático, informativo, militar, económico, político o civil. El enfoque integral pretende que todos los actores participantes concierten sus estrategias y acciones desde el primer momento y al más alto nivel, compartiendo objetivos y planeamiento para evitar que la gestión de la crisis pueda verse afectada por factores como la divergencia de prioridades, la falta de realismo en los objetivos, la duplicación en las actividades o el enfrentamiento entre estrategias”.<sup>2</sup>

El concepto de sensibilización o concienciación transcultural (*Cross-Cultural Awareness, CCA*), surge también de aquella insatisfacción. Mientras el concepto de enfoque integral fue desarrollado mediante el Experimento Multinacional MNE-5, el de concienciación cultural es parte integrante del MNE-6, en el que participan 18 países.<sup>3</sup> España es la encargada de dirigir el objetivo del

experimento cuyo fin es desarrollar el concepto de CCA, que ya ha empezado a ser incorporado ampliamente por la doctrina militar aliada (*Joint Operating Environment 2008, US Joint Forces Command*) y la nacional (*La Fuerza Conjunta ante los retos del futuro 2009, Unidad de Transformación de las Fuerzas Armadas*).

---

*La necesidad de conocer el entorno socio-cultural siempre ha sido un factor clave en cualquier estrategia militar. En recientes operaciones internacionales, se considera que este factor se ha ignorado o dejado de lado*

---

La necesidad de conocer el entorno socio-cultural siempre ha sido un factor clave en cualquier estrategia militar. En recientes operaciones internacionales, se considera que este factor se ha ignorado o dejado de lado. En un *paper* firmado por Sheila Miyoshi para el Instituto de Estudios Estratégicos del Ejército de EEUU sobre “Los usos del conocimiento cultural” (noviembre de 2007) se afirma que el análisis de lo que fue mal en Irak ha llevado a la conclusión de que los planificadores de la ocupación adolecieron de una patente falta de conocimiento sobre las dinámicas culturales de la sociedad iraquí, en referencia no sólo a las creencias y costumbres de un país predominantemente musulmán, sino también y sobre todo al legado del colonialismo, a las persecuciones contra kurdos y chiíes, o al sustrato tribal que afloró después de la desmilitarización y la disolución del partido Baaz. Como consecuencia de aquella falta de lo que podríamos llamar “planeamiento cultural”, las fuerzas de ocupación hubieron de trabajar en un vacío cultural e histórico.

Se diría que la importancia de conocer el entorno humano y de tener la capacidad de interactuar con él aumenta cuanto más diversa es la sociedad que lo compone y más lejana se encuentra de una coalición a su vez heterogénea. Los informes procedentes de Afganistán resaltan la complejidad social y cultural de la población afgana y cómo la pluralidad de lealtades y relaciones de dependencia que existen según la adscripción a provincias, religiones, etnias, tribus o señores de la guerra, obliga a acercarse a cada grupo humano de forma diferente. Añádanse a estas divisiones, para complicar aún más el cuadro, elementos más recientes como la soviétización introducida durante la ocupación rusa, la incipiente urbanización en una sociedad predominantemente rural y el surgimiento del movimiento islamista radical de los talibán. El 95% de la población se reparte en siete etnias diferentes. Sólo la etnia pastún, la dominante en Afganistán, se compone de más de 60 tribus y 400 sub-tribus, que forman un intrincado sistema tribal. La mayoría musulmana es sobre todo de pertenencia suní (el 80%), con una considerable minoría chií (el 19%). Además de las dos lenguas oficiales (dari o farsi afgano y pastún) se hablan más de otras 40 lenguas y dialectos.

---

<sup>2</sup> <http://www.tinyurl.com/y97tstj>.

<sup>3</sup> Esta serie de experimentos, iniciada en 2001, tiene como objetivo mejorar los métodos de conducción y planificación de operaciones en coalición.

Informes de los comandantes de las unidades provinciales de reconstrucción (PRT por sus siglas en inglés) en Afganistán indican que su labor sería mucho más eficaz si hubieran estado entrenados en *Cultural Awareness* y conocieran mejor la lengua del área donde están desplegados. No hay ninguna duda de que, en cualquier circunstancia, conocer la cultura de la zona donde se desarrollan las operaciones y ser capaces al menos de decir unas palabras en la lengua nativa de la misma son factores que pueden tener un impacto positivo en el desarrollo de las operaciones y derribar barreras para conseguir una mayor interacción con la población local. No se trata únicamente, por tanto, de conocer al adversario en todas sus facetas, sino de facilitar la interacción con la población civil que constituye el entorno humano en el que se desarrolla la lucha contra la insurgencia y que, al optar por uno u otro bando de la contienda, puede ser con su actitud un factor determinante para el éxito de la misión. La concienciación intercultural es esencial si se pretende tener relación con personas que pertenecen a otras culturas. Determinados gestos, posturas o actos son interpretados de forma diferente según la cultura a la que pertenezcan estas personas, y lo que para uno puede ser apropiado para otro puede ser considerado inconveniente, inaceptable o insultante. Arrestar a un sospechoso a la salida de la oración en la mezquita es no solo irrespetuoso o insultante para el arrestado sino también para el *mulá*, que es el responsable de la seguridad antes, durante y después de la ceremonia.

---

*Se está considerando la incorporación a los estados mayores de un equipo permanente de asesores culturales (Cultural Advisers) que conviertan el conocimiento cultural en elementos útiles para el planeamiento*

---

Hay que tener en cuenta, además, que aunque el conflicto en Afganistán exige un esfuerzo de concentración de recursos comparable al de una guerra convencional, en el aspecto operacional la insurgencia se comporta como un adversario no convencional. Parece ahora importante que para contrarrestar eficazmente las actividades de un adversario irregular es necesario tener, con más motivo, un conocimiento amplio y profundo de la sociedad y la cultura donde éste actúa, de su estructura social, tribal y religiosa, y de sus usos y costumbres, así como de sus intereses y aspiraciones.

En línea con el *Comprehensive Approach*, la sensibilización cultural responde al convencimiento de que los conflictos no pueden ser solucionados sólo con medios militares, sino que hace falta, además, una conjunción de medidas económicas, sociales y políticas. En este nuevo enfoque cultural esto tiene una gran importancia puesto que las crisis se solucionan creando alianzas, obteniendo

ventajas de carácter no militar, creando confianza en la población local, revertiendo opiniones y manejando percepciones. Para llevar a cabo estos cometidos con eficacia se debe ser capaz de comprender a la población, su cultura y sus motivaciones.

#### *Significado y uso de la cultura para las fuerzas armadas*

La importancia de un profundo conocimiento de una sociedad tiene cabida en los tres niveles de conducción de conflictos: estratégico, operacional y táctico. En el nivel estratégico, el apoyo a determinados líderes, etnias o religiones determinadas podrían producir rechazos en la sociedad en general y alargar la solución de la crisis. A nivel operacional, la falta de apreciación de los aspectos culturales podrían conducir a implementar líneas de acción que podrían exacerbar la insurgencia; y a nivel táctico si se desconocen los usos y las costumbres las consecuencias podrían acarrear la afiliación de la población a grupos terroristas, el odio a todo lo occidental, la pérdida de confianza y la frustración entre los ciudadanos. Pero no sólo este aspecto cultural es relevante en operaciones militares; es también significativo a la hora de interactuar con otras agencias y organizaciones internacionales presentes en el teatro de operaciones y con las instituciones locales. La conciencia intercultural y la comunicación son de vital importancia para las agencias a la hora de coordinarse y de llegar a metas comunes.

La aplicación concreta de estos objetivos en el nivel de las operaciones no es tarea sencilla, dado el nivel de amenaza existente sobre el terreno. Existen algunas iniciativas de aplicación concreta del enfoque cultural en las operaciones de Irak y Afganistán. Se está considerando la incorporación a los estados mayores de un equipo permanente de asesores culturales (*Cultural Advisers*) que conviertan el conocimiento cultural en elementos útiles para el planeamiento, al igual que en el pasado se hizo con los asesores políticos y jurídicos. Varios países aliados han comenzado a introducir equipos para el contacto con el “terreno humano” (*Human Terrain System*, HTS). Esta iniciativa consiste en incorporar a científicos sociales o antropólogos en las unidades militares sobre el terreno, que faciliten la relación con la población civil y contribuyan a un mejor conocimiento del entorno cultural por parte del mando operacional, gracias a la información recogida por estos equipos. Aunque los resultados de estas experiencias aún están siendo sometidas a evaluación, se argumenta que están teniendo un impacto positivo no sólo en el acercamiento a la población y en la obtención de información valiosa, sino también en la seguridad de las tropas gracias a una mayor colaboración por parte de la población local. España está también en este camino y está preparando su primera célula HTS para ser desplegada próximamente.

Una nota de doctrina elaborada por el Ministerio de Defensa británico, publicada en enero de 2009, proporciona algunas directrices básicas sobre el significado y uso de

la cultura para las fuerzas armadas (*The Significance of Culture to the Military*, JDN, 1/09). Aprender a interactuar con interlocutores de culturas diferentes, adquiriendo las técnicas de comunicación necesarias para ello y dejando a un lado el etnocentrismo innato, es un elemento clave en la aplicación del enfoque cultural. Una sección relevante de la nota está dedicada al modo de reforzar las capacidades culturales del dispositivo militar, lo que exige tanto la recogida de información como la formación y el entrenamiento especializado del personal. Al comparar las operaciones internacionales actuales con las del pasado colonial, la nota advierte que los funcionarios coloniales, civiles y militares, pasaban años, a veces toda una carrera profesional, en un único país, en contacto cotidiano con la población local y aprendiendo a menudo su lengua y sus costumbres. Este nivel de inmersión es raro en el personal destinado actualmente en misiones internacionales, lo que explica que el propio general McChrystal haya promovido la formación (incluyendo entrenamiento cultural y aprendizaje de lenguas) de personal especializado en un área geocultural (*Pool of Regional Expertise*) y con continuidad en ella, cosa que al parecer no está resultando sencilla (“Slow Start for Military Corps in Afganistán”, NYT, 6/1/2010).

#### Cooperación cultural y operaciones de paz

Hasta aquí se ha venido tratando del enfoque cultural en referencia a un concepto amplio de “cultura”, como el conjunto de manifestaciones materiales o inmateriales de las sociedades humanas: lenguas, ideas, creencias, costumbres, tradiciones, ritos, objetos, imágenes, etc. Es un concepto extenso, pues engloba todas las manifestaciones del espíritu humano, pero también profundo, porque llega hasta el grado de la inconsciencia, de modo que sólo nos damos cuenta plenamente de que pertenecemos a una cultura concreta cuando nos sacan de ella. Así, por “enfoque cultural” nos referíamos a la conveniencia de crear una conciencia transcultural –*cross-Cultural Awareness*– que habría de permitir a los distintos actores participantes en la gestión de la crisis (que pueden tener culturas nacionales e institucionales diferentes, como los contingentes nacionales o las distintas instituciones, civiles o militares, que se encuentran en el teatro de operaciones) concertarse entre sí y a su vez con la población civil local, evitando o mitigando el choque cultural, con el fin de facilitar el cumplimiento de la misión.

En el plano geopolítico, hay una tendencia creciente a interpretar las rivalidades y los conflictos internacionales en clave “cultural”, dando una creciente importancia a factores intangibles como la identidad, las diferencias culturales y lingüísticas, las creencias religiosas, las imágenes o las percepciones del otro. Esta tendencia, de hecho, está inspirando los nuevos esfuerzos diplomáticos de EEUU, que buscan ganarse “los corazones y las mentes”, no sólo en el mundo musulmán sino en otras áreas del mundo donde existen conflictos potenciales.

Hemos visto como, en el plano operacional, el concepto de sensibilización transcultural se está ensayando no sólo con fines de conciliación con la población sino como una capacidad de combate más.

Pero además de esta acepción amplia, antropológica, existe otra forma más concreta de entender el término “cultura” que se refiere a las manifestaciones de carácter puramente artístico, producto de la creatividad humana, que también deberían tenerse en cuenta en una visión a más largo plazo de la gestión de crisis y de la reconstrucción posbélica. Una de ellas se refiere al patrimonio artístico. Las convenciones internacionales, tanto las de Ginebra sobre conflictos armados como las de protección del patrimonio de la UNESCO, prohíben expresamente los actos contra el patrimonio cultural o espiritual, así como su uso para apoyar el esfuerzo militar.

Las situaciones de conflicto no sólo producen destrucción del patrimonio sino que además son propicias al expolio y al contrabando. Tanto Irak como Afganistán han sufrido masivamente el saqueo y la venta ilegal de artefactos artísticos. Se calcula que en Afganistán han sido sacadas del país más de 50.000 piezas desde los años 80. En Irak, donde existen 10.000 lugares de valor arqueológico mal guardados, las piezas robadas podrían ser más de 100.000, empezando desde antes de la invasión aliada. Recordemos el asalto en abril de 2003 al museo nacional de Bagdad, reabierto parcialmente en febrero de 2009 después de seis años. La prensa occidental se llenó de denuncias no sólo por la pasividad de las fuerzas aliadas ante los saqueos, sino también por la conversión de sitios protegidos en instalaciones militares e incluso por complicidad en el expolio. El destino de la legendaria Babilonia, primero groseramente restaurada por Sadam Hussein y luego convertida en una base militar por los aliados, es sólo un botón en un largo muestrario de daños causados por el conflicto armado.

La destrucción y el expolio del patrimonio cultural tienen un impacto considerable en la opinión, si nos atenemos a la repercusión que han tenido los saqueos en los medios de comunicación. En un artículo aparecido en el NYT en 2007, Matthew Bogdanos, coronel de *Marines* en la reserva y autor del libro *Los ladrones de Bagdad*, señalaba que el saqueo en Irak, cuna de una de las civilizaciones más antiguas de la humanidad, ayudaba a financiar a la insurgencia y que la pasividad de las fuerzas aliadas enviaba a la población iraquí el mensaje de que sólo nos importa nuestra propia cultura. Bogdanos sugiere que en futuras misiones se asigne a determinadas unidades la misión de proteger los lugares de valor cultural. Y cita al general Eisenhower antes del *D-Day*: “Inevitablemente, en nuestro avance encontraremos monumentos históricos y centros culturales que simbolizan el mundo por cuya preservación luchamos. Es responsabilidad de cada mando militar proteger y respetar estos símbolos siempre que sea posible”.

Estos efectos negativos en la opinión han empezado a paliarse con proyectos de cooperación cultural y de recuperación del patrimonio. En junio de 2009, por

ejemplo, se inauguraba en el Metropolitan Museum de Nueva York una exposición que estuvo antes en París y que muestra los tesoros de Afganistán salvados de la iconoclastia talibán y recuperados después de la ocupación aliada. Los Budas de Bamiyan destruidos en 2001 y declarados Patrimonio de la Humanidad por la UNESCO en 2003 están en proceso de restauración con el apoyo de las autoridades locales, que albergan la esperanza de convertirlos en un foco de atracción turística. Muchos objetos de arte robados del museo nacional iraquí han sido recuperados con la ayuda aliada y también gracias a la colaboración de las autoridades sirias y jordanas. Las autoridades iraquíes tienen prisa por reabrir los lugares históricos y los museos, para atraer el turismo, pero también como prueba de la estabilización y el progreso alcanzados. En el acuerdo de seguridad con EEUU que entró en vigor en enero de 2009 se incluyeron referencias a la devolución del control de lugares de interés patrimonial o histórico, así como a posibles hallazgos culturales.

---

*En junio de 2009 se inauguraba en el Metropolitan Museum de Nueva York una exposición que estuvo antes en París y que muestra los tesoros de Afganistán salvados de la iconoclastia talibán y recuperados después de la ocupación aliada*

---

Hay muchos otros ejemplos de la cooperación retomada de las potencias ocupantes, sobre todo en materia arqueológica, con las autoridades iraquíes. Lo que se desprende de ellos es que mostrar respeto e interés por el patrimonio cultural del área ocupada, además de ser un medio de conciliar a las fuerzas ocupantes con la población y formar parte, por lo tanto, de la *Cultural Awareness*, puede contribuir a la reconstrucción de la economía si se traduce en protección efectiva de monumentos, bibliotecas u otras infraestructuras culturales para convertirlos en lugares de interés turístico.

El último elemento al que cabría referirse, tras el enfoque antropológico y la atención al patrimonio cultural, es el de la diplomacia cultural. Se considera la cooperación cultural como un instrumento idóneo para hacer amigos, para ganar *hearts and minds*. Si se trata de introducir el enfoque cultural en el planeamiento estratégico, con una visión a largo plazo en la estabilización y la reconstrucción, conviene también tener en cuenta la acción cultural. La cuestión es cómo hacerlo en situaciones de conflicto o posbélicas sin incurrir en la banalidad o sin provocar efectos contraproducentes que provoquen el rechazo en la población.

Quienes trabajan en la diplomacia cultural saben que no da rendimientos inmediatos, que formar expertos y mediadores lleva años, que se trata de crear relaciones personales y de confianza no sólo mediante la promoción

de la cultura propia sino a través de los intercambios, aprovechando para darse a conocer pero también para conocer mejor al otro y fomentar su cultura, hacer que la cultura sea un medio de recuperación de la autoestima e incluso de desarrollo social y económico para las poblaciones afectadas por la crisis. Se trata genuinamente de una inversión estratégica, a largo plazo.

Parece coherente que España, que ha hecho de la promoción de su cultura un elemento clave de su proyección exterior, incorpore también la cooperación cultural (en sentido concreto: lengua y artes) al enfoque cultural (en sentido amplio: antropológico) en la actuación de sus fuerzas armadas en el extranjero. Ha tenido no poca repercusión el programa Cervantes, puesto en marcha en 2007, por el que los militares destacados en el sur del Líbano organizaron clases de español en colegios de la zona. Con reserva de la evaluación de los resultados del programa, esta iniciativa constituye una buena muestra de las posibilidades de la cooperación cultural en las relaciones de las fuerzas armadas con la población civil y, a más largo plazo, para sentar las bases de una relación duradera.

Un reportaje reciente (“Rebuilding Iraq, One Poem at a Time”, *Boston Globe*, 8/III/2009) describía otro caso de cooperación cultural integrada en la actuación de las fuerzas armadas: la reconstrucción del distrito de Rashid en Bagdad por parte de un equipo formado dentro de una unidad militar estadounidense, en este caso la base de *Marines* Falcon. El equipo lo dirige un funcionario militar y está compuesto por diplomáticos y expertos en desarrollo cultural y comunitario. Describen su misión como de *community stabilisation*: cómo hacer que la gente sienta que vive en una ciudad normal mediante la revitalización de la expresión artística; en este caso, se puso el acento en el empleo de la poesía, al parecer una forma de expresión muy importante en Irak.

## Conclusión

Cuando el general británico Allenby tomó la ciudad de Jerusalén a los otomanos en 1917, antes de entrar en la ciudad se bajó de su caballo y entró a pie. Este gesto fue percibido por todos como una muestra de respeto a la ciudad santa y a la importancia que para las tres religiones había tenido hasta ese momento. El general Allenby cortó con ese gesto cualquier veleidad de convertir la toma en una cruzada y su gesto ha sido objeto de comparación con todas las demás.

La sensibilidad cultural, algo de lo que la historia militar ha dado tan ilustres ejemplos y que podría parecer tan obvio, por momentos parece un conocimiento semiolvidado en las fuerzas armadas y no es algo que haya que dar por automáticamente incorporado a las actuales misiones internacionales de estabilización y reconstrucción. Si en el plano estratégico se ha extendido la idea de que la intervención militar no basta por sí sola para combatir la insurgencia y el terrorismo y necesita

tanto del apoyo de la opinión en retaguardia como el de la población más directamente afectada por la violencia, es necesario dar un paso más allá y asegurarse de que el enfoque cultural se incorpora a los niveles operativos.

Los aliados han puesto en marcha experiencias y grupos de reflexión en el nivel doctrinal, dirigidos a desarrollar el concepto de sensibilización cultural (Cross-Cultural Awareness) y su aplicación en el nivel operativo. Se trata de conocer los valores, los intereses y las necesidades de la población local, no sólo como medio para lograr una mejor aceptación de la presencia de fuerzas extranjeras, sino como capacidad de combate, para aumentar la seguridad de la población y de las tropas aliadas y mejorar la eficacia de sus acciones.

Las Fuerzas Armadas españolas empiezan ya a tener una trayectoria muy apreciable en misiones en el exterior y un historial de buenas prácticas en materia de interacción con la población civil reconocido internacionalmente, y tiene mucho que aportar al esfuerzo aliado en este terreno. Además, España ha hecho de la cooperación cultural un elemento clave de su proyección exterior. Si queremos incorporar a la actuación exterior de las fuerzas armadas el enfoque cultural, tanto en su sentido amplio como en el sentido más concreto de la lengua, las artes o el patrimonio, es importante el trabajo de campo y la

---

*Las Fuerzas Armadas españolas empiezan ya a tener una trayectoria muy apreciable en misiones en el exterior y un historial de buenas prácticas en materia de interacción con la población civil reconocido internacionalmente, y tiene mucho que aportar al esfuerzo aliado en este terreno*

---

evaluación de resultados, incorporando en lo posible a expertos en las unidades militares, pero también es crucial fomentar en España los estudios sobre la historia, la antropología, la etnografía, la sociología y los idiomas de las áreas de conflicto.

**Fernando Rocha**

*Teniente coronel del Ejército de Tierra y  
director nacional del MNE-6*

**Jaime Otero**

*Investigador principal, Lengua y Cultura,  
Real Instituto Elcano*

# Documentos de trabajo y libros publicados

## Documentos de trabajo publicados en febrero

### Perfiles de la política exterior española de derechos humanos

Carlos R. Fernández Liesa  
DT 6/2010 - 17/02/2010

### Cambios en la OTAN: la Alianza necesita una estrategia

Enrique Fojón  
DT 5/2010 - 16/02/2010

### Las Iniciativas de Cooperación de la OTAN ante el nuevo Concepto Estratégico

Federico Yaniz Velasco  
DT 4/2010 - 27/01/2010

### Colaboración público-privada en la acción cultural exterior

Elvira Marco y Jaime Otero  
DT 3/2010 - 26/01/2010

### El enigma de la doctrina Obama: un año de política exterior norteamericana

Juan Tovar Ruiz  
DT 2/2010 - 25/01/2010

## Libros publicados recientemente

### El euro al rescate de Europa

Coordinador: Federico Steinberg  
Editado por: Real Instituto Elcano y Marcial Pons  
2010

Fruto de un proyecto de investigación del Real Instituto Elcano, evalúa de forma crítica el papel del euro ante la crisis financiera global y pretende contribuir al debate sobre las reformas económicas, políticas e institucionales que es necesario acometer para fortalecer y mejorar el funcionamiento de la Unión Económica y Monetaria. Cuenta con un prólogo de Joaquín Almunia y cinco capítulos escritos por expertos españoles y extranjeros.

(A la venta en librerías)

### Chindia. Asia a la conquista del siglo XXI

Autor: Pablo Bustelo  
Editado por: Real Instituto Elcano y Tecnos

“Chindia” se refiere al conjunto formado por China y la India, pero poniendo especial énfasis en el carácter mutuamente complementario de sus economías y en el acercamiento y la convergencia en su política exterior y en sus intereses estratégicos. Este libro, pionero en castellano, aborda, con una tesis provocadora y poco convencional, el auge de los dos gigantes asiáticos desde finales del siglo XX y analiza sus perspectivas en los primeros decenios del siglo XXI.

(A la venta en librerías)

### Unión Europea y Rusia ¿Competencia o cooperación?

José María Beneyto y Charles Powell (Dir.)  
Editado por: Biblioteca Nueva, Instituto Universitario de Estudios Europeos de la Universidad CEU San Pablo y Real Instituto Elcano

Se enmarca en las siempre complejas relaciones exteriores de la Unión Europea con sus vecinos, realizando un análisis actual y completo donde se profundiza en las diferentes etapas y facetas de la cooperación entre la UE y Rusia.

(A la venta en librerías)

### España y América Latina 200 años después de la Independencia. Valoración y perspectivas

Coordinador: Celestino del Arenal  
Editado por: Marcial Pons y Real Instituto Elcano

Con motivo de la conmemoración de los Bicentenarios de las Independencias de las repúblicas latinoamericanas, esta obra pretende ofrecer una visión diversa, global y completa desde una perspectiva que permita entender mejor tanto las relaciones de España con América Latina como sus potencialidades y condicionantes.

(A la venta en librerías)

### Anuario Asia-Pacífico 2008 (edición 2009)

Autores: VV.AA.  
Publicado por: Casa Asia, Fundación CIDOB y Real Instituto Elcano  
2009

Casa Asia, CIDOB y el Real Instituto Elcano publican la quinta edición del Anuario Asia-Pacífico, una obra de referencia en el área de los estudios sobre Asia en español que tiene como objetivo acercar al lector a los principales sucesos que han tenido lugar en la región durante el 2008.

<http://www.anuarioasiapacifico.es/>





# ARI, materiales de interés y próximas actividades

## ARI publicados en febrero

### **Rusia, objetivo geopolítico de al-Qaeda desde su base en el Norte del Cáucaso**

*Pedro Baños Bajo*

ARI 36/2010 - 18/02/2010

### **Desafíos ante la gestión de las profundas crisis en Yemen**

*Abdullah Al-faqih*

ARI 29/2010 (traducido del inglés) - 17/02/2010

### **La Tasa Tobin en el debate sobre el diseño del sistema financiero internacional**

*Carlos Garcimartín*

ARI 35/2010 - 17/02/2010

### **El rescate a Grecia y el futuro de la zona euro**

*Ignacio Molina y Federico Steinberg*

ARI 32/2010 - 12/02/2010

### **EEUU en la política exterior de Brasil**

*Carlos Malamud y Carola García-Calvo*

ARI 31/2010 - 11/02/2010

### **Prioridades de la Presidencia española del Consejo de la UE**

*Enrique González Sánchez*

ARI 30/2010 - 11/02/2010

### **¿Puede el euro competir con el dólar?: una mirada desde los BRIC**

*Miguel Otero Iglesias*

ARI 26/2010 - 02/02/2010

### **La cooperación OTAN-UE en el futuro concepto estratégico de la Alianza Atlántica**

*Mario A. Laborie Iglesias*

ARI 25/2010 - 29/01/2010

### **La tercera devaluación de Hugo Chávez**

*Ronald Balza Guanipa*

ARI 24/2010 - 29/01/2010

### **La derrota de la Concertación y la alternancia de gobierno en Chile**

*Carlos Huneeus*

ARI 23/2010 - 29/01/2010

### **El factor cultural: una nueva estrategia impulsada por EEUU en Afganistán**

*Fernando Rocha y Jaime Otero*

ARI 22/2010 - 28/01/2010

### **Impacto de la crisis laboral sobre la población inmigrante**

*Ramón Mahía y Rafael del Arce*

ARI 21/2010 - 28/01/2010

### **La migración y el registro de los jubilados europeos en España**

*Vicente Rodríguez, Raúl Lardiés y Paz Rodríguez*

ARI 20/2010 - 28/01/2010

### **La Biblioteca Digital Mundial (BDM) y el acceso universal a la cultura**

*Abdelaziz Abid*

ARI 168/2009 (traducido del inglés) - 27/01/2010

### **Guinea Ecuatorial: ¿"maldición de los recursos" o "extraversión" histórica del poder?**

*Alicia Campos Serrano*

ARI 19/2010 - 26/01/2010

### **Seguridad pública y privada: reflexiones acerca de la metodología en el análisis y la gestión del riesgo**

*José Luis Hernangómez de Mateo*

ARI 18/2010 - 26/01/2010

### **El mecenazgo cultural internacional de las empresas: una contribución a la diplomacia pública**

*Francesca Minguella*

ARI 17/2010 - 25/01/2010

### **¿Detonantes de guerra?: la cooperación militar colombo-norteamericana en perspectiva estratégica**

*Vicente Torrijos R.*

ARI 16/2010 - 25/01/2010

### **Prioridades y tendencias en la cooperación cultural internacional de los países de la UE**

*Anna Villarroya Planas y Laura Gómez-Bustos*

ARI 15/2010 - 25/01/2010

### **La Cumbre Iberoamericana de Estoril: mucha Honduras pero poca profundidad**

*Andrés Malamud*

ARI 14/2010 - 22/01/2010

### **Pakistán: ¿economía fallida?**

*Pablo Bustelo*

ARI 13/2010 - 22/01/2010

### **Lecciones del fracaso del modelo chadiano de gestión de los ingresos petroleros**

*Artur Colom Jaén*

ARI 12/2010 - 22/01/2010

## **Novedades en inglés**

### **The Priorities of Spain's EU Presidency in the Mediterranean: Ideal and Reality**

*Iván Martín*

ARI 34/2010 - 16/02/2010

### **The Spanish Presidency and CSDP: Time to Get Serious about the Union's Military Planning and Conduct Capability**

*Luis Simon*

ARI 33/2010 - 16/02/2010

### **The Challenges of Dealing with Yemen's Deep Crises**

*Abdullah Al-faqih*

ARI 29/2010 - 04/02/2010

### **An Evaluation of the Swedish EU Presidency: Difficult Setting, Pragmatic Style and Mixed Results**

*Fredrik Langdal*

ARI 28/2010 - 03/02/2010

### **The Expanding European Union: How to Evaluate the Policy? What Prospects for Spain's Presidency?**

*Graham Avery*

ARI 27/2010 - 02/02/2010

## Materiales de interés

### **MCET - Following the Leader: Rhyme or Reality**

Este informe del Macedonian Centre for European Training analiza de las prioridades de la presidencia española y el estado de las relaciones entre la Unión Europea y la República de Macedonia tras la reunión celebrada entre la república balcánica y la UE, el pasado mes de diciembre, bajo presidencia sueca. El documento también estudia el potencial de la relación bilateral entre España y Macedonia a la luz de su eventual ingreso en la Unión.

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

### **WEF - Global Risk 2010**

Según el Foro Económico Mundial en su quinto informe anual sobre los riesgos globales, las crisis fiscales derivadas de los estímulos al sistema financiero, el desempleo, la escasa inversión en agricultura e infraestructuras, y el incremento de las enfermedades crónicas que ponen presión sobre los servicios públicos, serán este año los principales riesgos para la economía global.

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

### **US Department of State - Afghanistan and Pakistan Regional Stabilization Strategy**

Estrategia civil del gobierno estadounidense para Afganistán y Pakistán dada a conocer por la secretaria de Estado norteamericana, Hillary Clinton, el 22 de enero de 2010. El documento afirma el compromiso del gobierno de EEUU de permanecer en la zona una vez que sus tropas se hayan replegado, contribuyendo al desarrollo del país a través de formación, desarrollo de la agricultura o el desmantelamiento de redes de narcotráfico, entre otras acciones.

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

### **CRS - Al Qaeda and Affiliates: Historical Perspective, Global Presence, and Implications for U.S. Policy**

Según este informe del Congressional Research Service publicado en febrero de 2010, la organización terrorista al-Qaeda ha sufrido una profunda transformación desde los atentados del 11-S. Pese a que la organización sigue estando liderada supuestamente desde las montañas de Pakistán por Bin Laden y Ayman al-Zawahiri, existen un gran número de células, "franquicias" o grupos afiliados -con distinto grado de dependencia- activos en distintos países y regiones como Yemen, Somalia o el norte de África.

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

### **PRB - Cuadro de datos de la población mundial 2009**

Informe de la organización Population Reference Bureau (PRB) sobre el estado de la población mundial en 2009.

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

## Próximas actividades

**04/03/2010**

### **Presentación de "Think Global - Act European II"**

Lugar: 9:30h, Sede de Egmont, Bruselas

Organización: Notre Europe, Egmont, GKI y Real Instituto Elcano

Se presentará la segunda edición de este informe, coordinado por la red Notre Europe, y en cuyo consejo editorial han participado investigadores de 14 *think tanks* europeos, con un papel destacado de Real Instituto Elcano, Egmont y GKI. Intervendrán, entre otros, el Secretario de Estado para la Unión Europea.

**16/03/2010**

### **Presentación del libro "Chindia, Asia a la conquista del S. XXI"**

Lugar: 12:30h, Casa Asia, Madrid

Organización: Real Instituto Elcano, Tecnos y Casa Asia

Se presentará el libro de Pablo Bustelo, editado por Tecnos y el Real Instituto Elcano. Con la participación, entre otros, de Carlos Berzosa, Eugenio Bregolat y Gustavo Suárez Pertierra, además del autor.

**22/03/2010**

### **Presentación del libro "El euro al rescate de Europa"**

Lugar: 12h, Sede de las instituciones Europeas en España (por confirmar)

Organización: Real Instituto Elcano y Marcial Pons

Se presentará el libro editado por Marcial Pons y Real Instituto Elcano, coordinado por Federico Steinberg, en un acto que contará con la intervención de Joaquín Almunia.

# Actividades pasadas

## Actividades realizadas en febrero

12/02/2010

### Seminario “Navarra y las energías renovables”, Washington DC

Se analizaron los logros de la Comunidad Foral de Navarra en materia de energías renovables, explicando sus claves y extrayendo posibles lecciones para otros lugares. El acto fue organizado por Center for American Progress y la Comunidad Foral de Navarra, con la colaboración del Real Instituto Elcano.



Foto cedida por Joaquín Montero

15/2/2010

### Presentación del libro “Perspectivas de la Política Exterior de la Unión Europea”

Se presentó, en la Sede de las Instituciones Europeas en España, el libro de Camilo Villarino. En un acto organizado por Estudios de Política Exterior S.A. y Real Instituto Elcano intervinieron, además del autor, el Secretario de Estado para la Unión Europea, Diego López Garrido, Francisco Fonseca, Ramón de Miguel, Darío Valcárcel y Gustavo Suárez Pertierra.



Foto cedida por Joaquín Montero

15/2/2010:

### Conferencia del Ministro de Asuntos Exteriores de Australia

Stephen Smith, Ministro de Asuntos Exteriores de Australia, disertó en la sede de Casa Asia en Madrid sobre “Asia y la seguridad internacional: una perspectiva australiana”, en un acto organizado por dicha institución y el Real Instituto Elcano.



16/2/2010

### 14 Foro Unión Europea – Rusia

Para favorecer el diálogo estratégico con Rusia, el *think tank* alemán The German Council on Foreign Relations creó en 1999 una plataforma política y académica, que se reúne semestralmente en el país de la UE que tiene el turno de presidencia. Cuenta con el apoyo de la Comisión Europea y el gobierno de la Federación Rusa. La primera reunión de 2010 tuvo lugar en Madrid organizada por parte europea por el Real Instituto Elcano y The German Council on Foreign Relations, y, por parte rusa, por el Institute of Contemporary Development.



25/02/2010

### Conferencia de Mehmet Ali Talat

El líder turco-chipriota habló en la Asociación de la Prensa de Madrid sobre “Cyprus Negotiations at Crossroads”, en una conferencia presentada por el Presidente del Real Instituto Elcano, Gustavo Suárez Pertierra.



# Patronato y Consejo Asesor Empresarial

## Patronato

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

Presidente **Gustavo Suárez Pertierra**

Vicepresidente **Antonio de Oyarzábal**

Secretario **José Manuel Romero**

**Felipe González**, Ex presidente del Gobierno

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

**Gabriel Elorriaga Pisarik**, Representante del Partido Popular

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

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

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



## Consejo Asesor Empresarial



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.