

La crisis “subprime” y el préstamo de última instancia

La crisis desencadenada en el segmento subprime del mercado hipotecario norteamericano se ha propagado a los mercados interbancarios internacionales. Los bancos centrales han tenido que intervenir en una actuación de préstamo de última instancia algunas de cuyas características chocan con las prescripciones ortodoxas.

Santiago Fernández de Lis

El fin de los alimentos baratos: una mirada desde los países productores

Excepto en la década de 1970, la segunda mitad del siglo XX estuvo caracterizada por alimentos baratos. Con la subida producida desde 2006 en los precios internacionales de los alimentos esta etapa parece haber finalizado. El nuevo escenario ha generado protestas y conflictos sociales y políticos en países con niveles de desarrollo muy disímiles.

Martín Lousteau

El Libro Blanco francés sobre la defensa y la seguridad nacional: hacia unas Fuerzas Armadas más fuertes y eficaces

El 23 de agosto de 2007, el presidente Sarkozy puso la redacción del borrador del Libro Blanco en manos de una Comisión integrada por 35 miembros. Dio instrucciones de plantear un enfoque “sin tabús” a la hora de adaptar el sistema de seguridad francés a las amenazas y los riesgos del siglo XXI.

Bruno Tertrais

Hoja de ruta para una Estrategia de Seguridad Nacional española

La constatación de que la seguridad de las sociedades avanzadas ha entrado en un tiempo nuevo, cualitativamente distinto del anterior y que precisa cambios estructurales, ha llevado a los Gobiernos más preocupados por la seguridad a plantearse una reestructuración de su papel en la nueva situación.

Félix Arteaga

Real Instituto Elcano

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

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

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

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

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

El Real Instituto Elcano tiene como objetivos prioritarios:

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



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

www.realinstitutoelcano.org/boletinsubs.asp

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

La crisis “subprime” y el préstamo de última instancia*Santiago Fernández de Lis*

Aborda la revisión de la doctrina tradicional sobre la función del banco central como prestamista de última instancia, a raíz de la crisis financiera iniciada en el verano de 2007.

4

El fin de los alimentos baratos: una mirada desde los países productores*Martín Lousteau*

Analiza las múltiples causas que explican la subida de los precios internacionales de los alimentos y los desafíos que este nuevo contexto representa, focalizándose en los países productores de alimentos.

11

El Libro Blanco francés sobre la defensa y la seguridad nacional: hacia unas Fuerzas Armadas más fuertes y eficaces*Bruno Tertrais*

El presidente de la República Francesa, Nicolas Sarkozy, presentó el 17 de julio de 2008 un nuevo Libro Blanco de amplio alcance sobre la defensa y la seguridad nacional. Este documento analiza el proceso de elaboración del Libro Blanco y sus resultados.

17

Hoja de ruta para una Estrategia de Seguridad Nacional española*Félix Arteaga*

Se analizan las razones que justifican la elaboración de una Estrategia de Seguridad Nacional española, los conceptos de seguridad nacional que se definen, los órganos que se crean para hacerla posible y el procedimiento de elaboración a seguir a la luz de las experiencias de otros países de nuestro entorno.

22

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

28

La crisis “subprime” y el préstamo de última instancia

Un año después del inicio de la crisis las tensiones persisten, lo que indica que los problemas son de naturaleza global y que ningún banco central ha sido capaz de resolverlos satisfactoriamente, a pesar de la diversidad de reacciones.

Santiago Fernández de Lis

Tema

Este ARI aborda la revisión de la doctrina tradicional sobre la función del banco central como prestamista de última instancia, a raíz de la crisis financiera iniciada en el verano de 2007.

Resumen

En este ARI se aborda la revisión de la doctrina tradicional sobre la función del banco central como prestamista de última instancia, a raíz de la crisis financiera iniciada en el verano de 2007. La naturaleza sistémica de la crisis y su duración han forzado a los bancos centrales a adaptar algunas de las prescripciones ortodoxas, como la de prestar a un tipo de interés penalizador. Los mecanismos amplios y flexibles, como los del BCE, se han mostrado más adecuados para este tipo de crisis. Pero un año después de su inicio las tensiones persisten, lo que indica que los problemas son de naturaleza global y que ningún banco central ha sido capaz de resolverlos satisfactoriamente, a pesar de la diversidad de reacciones.

Análisis

Introducción

La crisis desencadenada en el segmento *subprime* del mercado hipotecario norteamericano se ha propagado de manera inesperada y persistente a los mercados interbancarios internacionales, cuya liquidez se había dado hasta ahora por supuesta, y que desempeñan un papel central en el mecanismo de transmisión de la política monetaria. Los bancos centrales han tenido que intervenir de manera cuantiosa y prolongada, en una actuación de préstamo de última instancia algunas de cuyas características chocan con las prescripciones ortodoxas. La doctrina tradicional

sobre préstamo de última instancia no contemplaba la posibilidad de una crisis de liquidez sistémica y duradera localizada en los mercados interbancarios.

Por otro lado, al extensión de la crisis hacia problemas de solvencia en algunas entidades (Northern Rock en el Reino Unido, Bear Stearns y, más recientemente, Fannie Mae y Freddie Mac en EEUU) ha suscitado controversia sobre el papel del banco central frente al del Tesoro, la inyección de liquidez frente la inyección de capital, las condiciones para el uso del dinero de los contribuyentes y el riesgo moral. Es interesante en este sentido recordar las premisas de la doctrina tradicional sobre el préstamo de última instancia.

La doctrina tradicional

La función de prestamista de última instancia (PUI) es una de las razones de ser de la existencia de los bancos centrales y está en el origen de su creación. En uno de los tratados clásicos sobre banca central, *Lombard Street* (1873), Walter Bagehot sentó las bases de la doctrina tradicional, según la cual la misión del banco central en una crisis de liquidez era prestar ilimitadamente, a un tipo de interés penalizador, con garantías (colateral) adecuadas, valoradas a un precio situado entre el vigente antes del pánico bancario y el valor (normalmente muy inferior) alcanzado tras estallar la crisis.

La crisis *subprime* ha puesto en cuestión algunas de las ideas básicas de la doctrina tradicional sobre préstamo de última instancia.

El concepto de liquidez

La función de PUI ha estado siempre íntimamente ligada al concepto de liquidez. La actuación del banco central se justifica por un fallo de mercado que hace que una entidad con un problema de liquidez, pero no de solvencia, no pueda obtenerla en los mercados de sus habituales contrapartidas privadas. Obviamente, el problema se agudiza cuando afecta a un segmento completo del sistema financiero, o incluso a éste en su conjunto. Pero la mayor parte de la literatura reciente sobre este tema partía del presupuesto de que el mercado interbancario funcionaría eficientemente, incluso en condiciones de estrés.

Uno de los aspectos más inesperados de la crisis *subprime* ha sido, en efecto, que el mercado interbancario –el mercado líquido por antonomasia– haya estado sometido a perturbaciones e ineficiencias durante un período tan prolongado (véase el Gráfico 1). Ello es ilustrativo de las dificultades para definir y acotar el concepto de liquidez. Según la definición tradicional, un activo es líquido si se puede transformar fácil y rápidamente en dinero, sin que su poseedor tenga que aceptar pérdidas como consecuencia de esa rapidez. Un concepto relacionado es el de riesgo de liquidez en la financiación, definido como la incapacidad de un intermediario financiero de hacer frente a sus pasivos a medida que vencen. En esta crisis ambos conceptos

de liquidez se han visto afectados (véase FMI (2008)), lo que suscita interesantes cuestiones sobre los determinantes de la liquidez de los diversos mercados, y cómo evolucionan en el tiempo.

Una de las enseñanzas provisionales de esta crisis es que la regulación financiera ha puesto quizá excesivo énfasis en la solvencia y el capital, descuidando la liquidez, que se daba por supuesta en los mercados más desarrollados (UK Treasury, 2008). Los mercados financieros tienen un papel cada vez más preponderante frente a los intermediarios, y la liquidez de los instrumentos que en ellos se negocian es difícil de establecer *a priori*, porque puede sufrir bruscas e inesperadas alteraciones, que rompen las pautas normales, frente a las cuales es difícil protegerse. La realización de ejercicios de “stress” y la elaboración de planes de contingencia ante el riesgo de iliquidez son cada vez más necesarias, pero crecientemente complicadas.

Pánicos bancarios frente a pánicos en los mercados financieros

En un pánico bancario tradicional, los depositantes acuden en masa a las sucursales bancarias para retirar sus depósitos ante la sospecha de que la entidad no podrá hacer frente a sus compromisos. Es interesante notar que, si bien en esta crisis hemos presenciado este tipo de fenómeno (Northern Rock), lo característico ha sido una evaporación de la liquidez en segmentos completos de los mercados financieros (por ejemplo, algunos productos estructurados), lo que, unido a la necesidad de valoración de la cartera a precios de mercado, ha ocasionado pérdidas cuantiosas en las entidades financieras más expuestas a estos instrumentos. En algún caso (Bear Stearns)

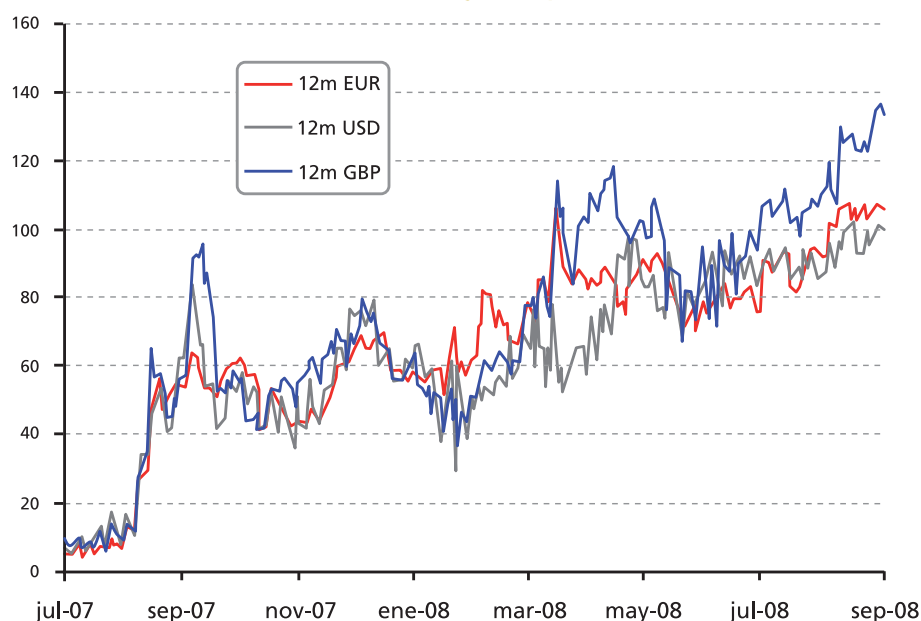
la exposición a estos mercados ha ocasionado que se disparara el riesgo de contrapartida, no sólo de los préstamos sin garantía, sino incluso de los préstamos colateralizados. Se trata, por tanto, de una extensión de la desconfianza hacia segmentos donde no se esperaba que esto ocurriera, que pone de manifiesto modalidades nuevas de riesgo sistémico, frente a las cuales no existen instrumentos a disposición de las autoridades, entre otros motivos porque entidades como Bear Stearns no eran contrapartida habitual de la Fed, hasta las reformas adoptadas por este banco central en marzo de 2008 (véase Geithner, 2008).

Una de las enseñanzas provisionales de esta crisis es que la regulación financiera ha puesto quizá excesivo énfasis en la solvencia y el capital, descuidando la liquidez, que se daba por supuesta en los mercados más desarrollados

Inyección de liquidez frente a relajación de la política monetaria

En principio, el PUI está concebido para socorrer a entidades concretas, pero no puede descartarse que varias entidades se vean afectadas por problemas de liquidez simultáneamente, o que éstos afecten a segmentos completos del sistema bancario, o incluso a éste en su totalidad. En estos casos de crisis de liquidez del mercado en su conjunto la inyección necesaria pasa por frecuencia por una reducción de los tipos de interés, sobre todo si los problemas son persistentes. La función de PUI se confunde en estas situaciones con una relajación de la política monetaria.

Gráfico 1. Diferenciales LIBOR-OIS a 12m en EUR, GBP y USD (pb)



Una de las diferencias más significativas entre la reacción de la Fed y del BCE frente a las tensiones en los mercados financieros de los últimos meses reside en que, mientras los dos bancos centrales han inyectado liquidez de manera generosa, a diversos plazos y –en el caso de Fed– con un rango de instrumentos, intermediarios y colateral que se ha ido ampliando a medida que se profundizaba la crisis, la Fed además ha reducido los tipos de interés significativamente, mientras que el BCE los ha aumentado (Gráfico 2). Esta diferente reacción tiene diversas explicaciones: (1) los problemas en el sector de la vivienda y la vulnerabilidad del sector financiero frente a ellos, así como el impacto de la crisis en el sector real, han sido mayores en Estados Unidos que en Europa, al menos inicialmente; (2) la Fed es más sensible que el BCE a los objetivos de estabilidad financiera; (3) dentro de los objetivos de la política monetaria, la Fed presta más atención que el BCE a los de crecimiento y empleo frente a los de inflación; (4) la Fed sigue un enfoque de “gestión de riesgo” que hace que su política monetaria, en situaciones de estrés, no apunte necesariamente al escenario central.

Cuanto más amplios sean los instrumentos habituales de inyección de liquidez de un banco central menos necesidad tendrá de recurrir a instrumentos excepcionales

La persistencia de las primas de riesgo en el mercado interbancario, tanto del dólar como del euro, parece mostrar (1) que las inyecciones de liquidez per se no resuelven los problemas de desconfianza y mayor

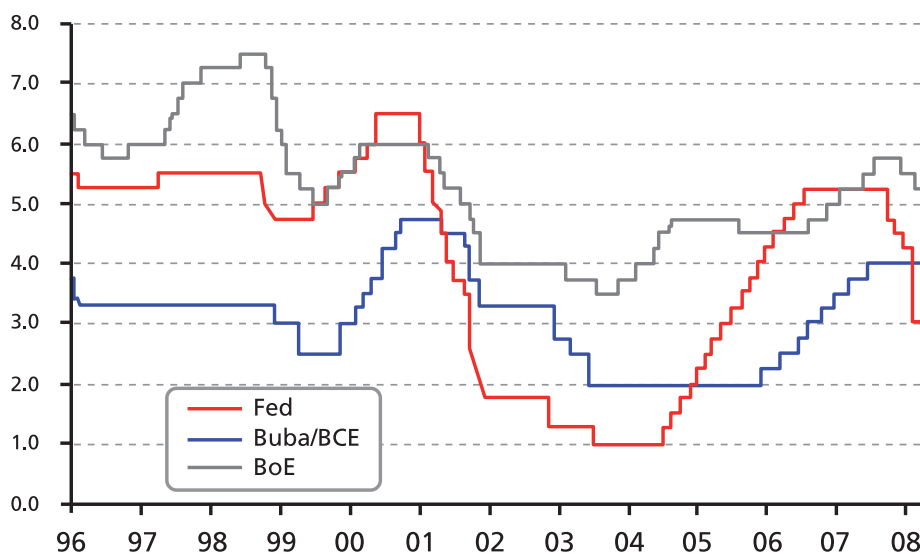
aversión al riesgo, aunque quizá los atenúan; y (2) que no está claro que las rebajas de tipos de interés hayan contribuido a mejorar la situación de los mercados monetarios en EEUU en comparación con Europa (aunque sin duda tendrán un efecto, con los retrasos habituales, sobre el sector real y sobre la rentabilidad bancaria).

¿Quién debe tener acceso a la liquidez del banco central?

Un tema que ha sido bastante central en el debate sobre PUI (y que ya lo fue con ocasión de la crisis de LTCM en 1998) es el de qué tipo de instituciones deben ser contrapartidas del banco central en las operaciones regulares de inyección o drenaje de liquidez. Nuevamente el contraste entre el BCE y la Fed es ilustrativo (aunque conviene tener presente que en el sistema financiero europeo los bancos desempeñan un papel más central, lo que seguramente simplifica las cosas). En la zona del euro el BCE opera con un rango de contrapartidas relativamente amplio, mientras que el sistema americano descansa en la transmisión de la liquidez a través de un número relativamente reducido de “creadores de mercado”. Al fallar la transmisión entre éstos y otros operadores sistémicos, pero sin acceso a las facilidades del banco central, la Fed se encontró con que la liquidez inyectada no estaba llegando a los segmentos dañados del sistema financiero, por lo que se vio obligada a extender el acceso a sus ventanillas de inyección de liquidez, en particular a los bancos de inversión y, más recientemente, a las entidades hipotecarias esponsorizadas por el Gobierno (Fannie Mae y Freddie Mac).

Esto suscita un debate sumamente interesante. ¿Quién debe tener acceso a la liquidez del banco central? ¿Las

Gráfico 2. Tipos de intervención: BCE, FED y Banco de Inglaterra



entidades supervisadas por el banco central? ¿Las entidades supervisadas por algún organismo público, aunque no sea por el banco central? ¿Las entidades que generan medios de pago? (y, en ese caso, ¿qué son medios de pago?) ¿Las entidades protegidas por el seguro de depósitos? ¿Las entidades cuya carencia de liquidez genera riesgo sistémico?

En definitiva, estas cuestiones remiten a la razón de ser de la supervisión bancaria y la justificación última de la función de PUI. Los bancos gozan de ciertos privilegios ligados a su función de generar medios de pago y a su vulnerabilidad ante los pánicos bancarios, como el acceso a la liquidez del banco central, el seguro de depósitos y las barreras de entrada en el negocio bancario. La contrapartida de estos privilegios ha sido tradicionalmente una exigente supervisión y regulación financiera. Pero en un mundo crecientemente desintermediado, donde no está claro el concepto de medios de pago, ni el de bancos, donde los pánicos pueden generarse en segmentos especializados de los mercados financieros, y donde la supervisión puede estar en el banco central o en otra entidad, la función de PUI se complica enormemente, entre otras razones porque resulta más difícil distinguir entre los problemas de liquidez y de solvencia de entidades individuales y porque, en caso de crisis sistémica y pérdida de confianza en las contrapartidas tradicionales, no hay garantías de que la liquidez llegue a los segmentos afectados del sistema financiero.

Este debate ha abierto una profunda reflexión sobre el modelo norteamericano de supervisión y regulación, plasmada en una propuesta del Tesoro para reformarlo (US Treasury (2008)) que deberá pasar, no obstante, por un trámite legislativo bastante dilatado en los próximos años.

Los instrumentos de inyección de liquidez de los bancos centrales

Un debate similar se ha producido en torno a los instrumentos de inyección de liquidez. Ningún modelo ha funcionado correctamente frente a este tipo de crisis, y todos los bancos centrales se han visto obligados a adaptarse en una u otra medida. Así, han inyectado liquidez a plazos más largos de los habituales (por ejemplo, el BCE ha inyectado a tres meses cantidades importantes, cuando lo normal es una semana), porque era en esos plazos donde se concentraban los problemas y para dar estabilidad a las entidades financieras con problemas.

Cuanto más amplios sean los instrumentos habituales de inyección de liquidez de un banco central menos necesidad tendrá de recurrir a instrumentos excepcionales. En principio, el BCE contaba con la gama de instrumentos más completa, lo que explica que haya tenido que introducir menos novedades, pero eso no ha impedido que haya tenido que recurrir a actuaciones *ad hoc*, como los demás bancos

centrales. Las facilidades y mecanismos diseñados para hacer frente a este tipo de problemas apenas se han utilizado, lo que debe hacer reflexionar sobre su idoneidad. En concreto, las facilidades de crédito del BCE y de descuento de la Fed, concebidas para crisis de entidades individuales, a un tipo por encima del de mercado, se han revelado inadecuadas porque, por un lado, la inyección masiva a un tipo penalizador hubiera inducido tensiones adicionales en los tipos interbancarios y, por otro, las entidades se mostraron renuentes a utilizarlas por el “estigma” asociado a ellas.

El precedente de la crisis de las *Savings & Loans* norteamericanas en los primeros años 90 apunta en el mismo sentido: el tipo por encima de mercado en operaciones de PUI no tiene sentido en una crisis sistémica de liquidez, porque puede agravarla y alentar estrategias aún más arriesgadas en las entidades en peor situación (*gamble for resurrection...*).

La armonización internacional del PUI

La vertiente internacional de la política de PUI es uno de sus aspectos más controvertidos y delicados. Como se ilustró en el caso del paso al año 2000, si el banco central está razonablemente seguro de que se trata de un problema de liquidez, y no de solvencia, no debería tener problemas para prestar a filiales (que en principio deben ser tratadas como entidades nacionales) e incluso a sucursales de entidades extranjeras, especialmente si tienen colateral de calidad. Pero cuando se presentan casos de PUI, con frecuencia el colateral no es de la máxima calidad y suele haber un margen de duda razonable sobre si el banco central se verá forzado finalmente a afrontar pérdidas.

En principio, la responsabilidad del país de origen en el suministro de liquidez se plantea en el caso de las sucursales, no en el de las filiales. Dentro de un continuo de problemas de liquidez frente a solvencia, cuanto más cercano se esté del extremo de insolvencia, mayores los motivos para que actúe el supervisor, regulador o banco central del país de origen (y viceversa, cuanto más cerca se encuentre de un caso de iliquidez puro, más motivos hay para que actúen las autoridades del país de destino).

En mercados financieros internacionales sumamente integrados, en los que las grandes entidades financieras tienen posibilidades de acceder a diversos prestamistas de última instancia, en diversas monedas, para cubrir sus necesidades, se puede plantear un cierto problema de *free rider* o polizón, si por ejemplo un banco central de un país cuyos bancos tiene amplia presencia exterior se muestra más cauteloso, y eso fuerza a sus entidades a acudir a los préstamos de sus países de destino, desplazando o encareciendo el acceso a la liquidez de las entidades locales (si existen límites cuantitativos en la provisión de liquidez). Sin plantear una homogeneización de las políticas de PUI que sería

poco realista, una cierta armonización, por ejemplo, en la política de colateral ayudaría a paliar este problema (véase FMI, 2008).

Es interesante en este sentido la comparación entre los cambios en la política de colateral de la Fed y del Banco de Inglaterra, por un lado, y la del BCE, por otro. En tanto que aquellos (que partían de una definición de colateral más estrecha) han ido ampliándola para poder atender a las necesidades de liquidez en sus mercados, el BCE (con una definición más amplia) la ha reformulado recientemente en un sentido más restrictivo (véase Afi, 2008), en parte forzado por un cierto abuso por parte de bancos internacionales, lo que refleja una presión hacia la convergencia derivada del arbitraje internacional entre centros financieros. Así, aunque no ha habido la convergencia por armonización legal reclamada entre algunos organismos internacionales como el FMI, sí parece que se está produciendo una cierta convergencia *de facto*.

¿Quién decide sobre el uso de fondos públicos? En última instancia, la decisión corresponde al gobierno o al parlamento, pero si el origen está en un préstamo del banco central, es necesaria una adecuada coordinación entre éste, el supervisor financiero (si es una institución diferente) y el Tesoro

Los casos más complejos de PUI en su dimensión internacional se plantean cuando los problemas se producen en una institución sistémica en el país de destino, pero no en el de origen. En estos casos, si existen dudas sobre la solvencia de la entidad, y esta no dispone de colateral de la máxima calidad, el banco central del país de destino puede asumir un riesgo que no estaría necesariamente respaldado por el banco central del país de origen. Es crucial en estos casos una adecuada comunicación entre las autoridades de ambos países, bancos centrales y supervisores (lo que se complica cuantas más autoridades estén involucradas en cada lado).

La crisis reciente ha puesto de manifiesto la importancia de la cooperación entre bancos centrales para la inyección de liquidez en monedas distintas de la propia. Las líneas de *swaps* acordadas en diciembre de 2007 entre la Reserva Federal, por un lado, y el BCE y los bancos de Inglaterra, Canadá y Suiza, aunque no se han utilizado quizá en la medida prevista, transmitieron una señal positiva de coordinación en su momento y ampliaron la gama de instrumentos a disposición de los bancos centrales en un momento muy necesario.

La inyección de dinero público

Aunque los bancos centrales adopten todas las precauciones para asegurarse de que no hay un trasfondo de insolvencia y tomen garantías (colateral) con los descuentos adecuados, cualquier actuación de PUI entraña el riesgo de que un problema de liquidez se convierta en uno de solvencia, y de que el colateral pierda súbitamente valor. En estas situaciones, el banco central debe tener una estrategia de salida.

¿Quién decide sobre el uso de fondos públicos? En última instancia, la decisión corresponde al gobierno o al parlamento, pero si el origen está en un préstamo del banco central, es necesaria una adecuada coordinación entre éste, el supervisor financiero (si es una institución diferente) y el Tesoro. El caso Northern Rock ha puesto de manifiesto numerosas deficiencias en la secuencia de toma de decisiones que llevó a su nacionalización (véase FSA, 2008). Seguramente no hay una salida limpia de una situación de este tipo, pero la experiencia de los últimos años puede arrojar luz, al menos, sobre la manera de evitar ciertos errores.

Puede ser racional socorrer a un banco en lugar de dejarlo caer, incluso en una crisis de solvencia. Según un estudio de Goodhart y Shoenmaker (1995), que cubría 24 países, de 104 bancos fallidos, 73 fueron rescatados y 31 se liquidaron. Parece que el rescate de bancos en dificultades es más la norma que la excepción. Pero esta racionalidad no evita que una pauta de actuación como esta genere riesgo moral. En palabras de Bagehot, “una ayuda a un banco malo hoy es la mejor manera de evitar el establecimiento en el futuro de un banco bueno”.

El caso de Northern Rock no ha sido el único de ayudas públicas a bancos expuestos directa o indirectamente a la crisis *subprime*. En Alemania, el banco IKB (en cuyo capital tenía mayoría un banco público del estado de Renania-Westfalia, KfW Bank) ha sido rescatado con dinero público con un coste que se estima en 800 millones de euros. La intervención de Fannie Mae y Freddie Mac en EEUU, posiblemente el mayor rescate financiero de la historia, tiene una naturaleza ligeramente diferente, porque se trataba de instituciones “esponsorizadas” y garantizadas implícitamente por el Gobierno.

Una dimensión interesante de estas operaciones de rescate es la política de competencia, especialmente relevante en Europa, donde el mercado único de servicios financieros implica una competencia transnacional que choca con el ámbito soberano de las políticas de PUI. Algunas de las ayudas públicas han puesto en marcha iniciativas por parte de la Comisión Europea para estudiar si se ha podido incurrir en competencia desleal.

¿Qué entidades son sistémicas?

La doctrina tradicional sobre el rescate de entidades en crisis señala que aquellas de importancia sistémica (*too big to fail*) son las

que gozan de una cierta garantía implícita por parte del Gobierno. Se han aducido argumentos de equidad en contra de esta política, ya que supone una desventaja competitiva para las entidades pequeñas. Aunque la política de *too big to fail* no ha sido, en general, formulada explícitamente por las autoridades, está descontada por los mercados financieros y agencias de *rating*.

Pero en las últimas crisis la casuística se ha complicado enormemente. Algunas entidades, aunque no muy grandes, parecen haber sido demasiado complicadas para caer, demasiado interconectadas para caer, etc.

Transparencia frente a ambigüedad constructiva

La cuestión de la incertidumbre es central en el debate sobre PUI. Según la doctrina tradicional, el banco central no debe comprometerse *ex ante* a una política de PUI determinada, porque eso exacerbaría el riesgo moral. Es la política de “ambigüedad constructiva”.

Todos los bancos centrales, en su función de PUI, necesitan practicar en alguna medida la ambigüedad constructiva *ex ante*, que consiste en no atarse las manos ante crisis futuras de las que lo único que sabemos con certeza es que nos sorprenderán en alguna medida. Pero una cuestión más difícil es cómo de transparente debe ser un banco central durante la crisis. Por un lado, hay ocasiones (y la crisis de 2007-2008 es un buen ejemplo) en que los mercados necesitan conocer con cierta precisión las condiciones del apoyo del banco central, especialmente cuando los problemas tienen su origen en una desconfianza generalizada y la actuación del banco central pretende corregirla. Por otro lado, la información precisa sobre las entidades que están siendo socorridas puede ser un arma de doble filo, ya que, en ciertas condiciones puede restablecer la confianza (como en el caso de Bear Stearns), pero en otras puede agravar la desconfianza y precipitar su caída (como en el caso de Northern Rock). Los factores que conducen a uno u otro escenario son complejos, pero quizá el más decisivo sea la percepción de una ayuda decidida por parte de las autoridades, que conduzca a una solución rápida y definitiva de los problemas.

En fin, la política de PUI debe ser necesariamente transparente *ex post*, una vez pasada la crisis, por la necesidad de rendición de cuentas en el uso de fondos públicos, especialmente en el caso de que finalmente se produzcan inyecciones de capital, pero también en los casos genuinos de inyecciones de liquidez. En qué medida generan estas actuaciones riesgo moral es una cuestión relevante, pero que no debe exagerarse: cualquier aseguramiento genera riesgo moral, pero eso no quiere decir que no sea racional y que su coste no resulte, con frecuencia, muy inferior al riesgo sistémico que se consiguió evitar.

Conclusión

Los instrumentos tradicionales de los bancos centrales no han servido para hacer frente a la crisis *subprime*. Todos ellos se han visto obligados a adaptar sus instrumentos en mayor o menor medida, si bien los esquemas más amplios y más flexibles (en aspectos como el plazo de las intervenciones, el tipo de colateral aceptable o el rango de contrapartidas del banco central) se han mostrado más adecuados. En consecuencia, se ha producido una cierta convergencia hacia los esquemas de intervención del BCE.

La prescripción clásica de que el préstamo de última instancia debe realizarse a un tipo por encima del de mercado se ha revelado inadecuada en una crisis sistémica, global y pertinaz.

La distinción, dentro del sistema financiero, entre los flujos canalizados directamente por los mercados o los que discurren a través de los intermediarios financieros, así como, dentro de estos últimos, entre entidades bancarias y otros intermediarios, es cada vez menos nítida. Esto tiene implicaciones de largo alcance sobre la regulación y supervisión financiera y sobre el diseño y extensión de las redes de seguridad del sistema financiero (incluido el préstamo de última instancia), sobre las que se ha iniciado un debate internacional que continuará en los próximos años.

Es necesaria una cierta armonización internacional de algunos aspectos de la inyección de liquidez de emergencia, que impida el arbitraje de las entidades transnacionales y los comportamientos de “polizón” (*free rider*).

Aunque la actuación como prestamista de última instancia tiene siempre ciertos elementos de “ambigüedad constructiva”, las crisis sistémicas, como la actual, requieren dosis elevadas de transparencia en la actuación de los bancos centrales y compromisos de reglas claras de actuación, si se quiere restablecer la confianza de los mercados.

Santiago Fernández de Lis

*Socio de Analistas Financieros
Internacionales (AFI)*

Nota bibliográfica

AFI (2208), “El cambio en la política de colateral del BCE”, 4 de septiembre.

Bagehot, W (1873), *Lombard Street: A Description of the Money Market*, H.S. King, Londres.

Fernández de Lis, S. (2008), “La función de prestamista de última instancia a la luz de la crisis financiera reciente”, *Análisis Financiero Internacional*, nº 131, primer trimestre.

Fondo Monetario Internacional (2008), “The Recent Financial Turmoil. Initial Assessment, Policy Lessons and Implications for Fund Surveillance”, abril.

Fondo Monetario Internacional (2008), “Global Financial Stability Report: Containing Systemic Risks and Restoring Financial Soundness”, abril.

FSA (2008), “Internal Audit Review of its Supervision of Northern Rock”, marzo.

Geithner, T.F. (2008), “Actions by the Federal Reserve of New York in Response to Liquidity Pressures in Financial Markets”, *Statement before the US Senate Committee on Housing, Banking and Urban Affairs*, 3 de abril.

Goodhart, C., y D. Shoenmaker (1995), “Should the Functions of Monetary Policy and Bank Supervision be Separated?”, *Oxford Economic Papers*, vol. 39.

Guttentag, J., y R. Herring (1983), “The Lender of Last Resort Function in an International Context”, *Princeton Essays in International Finance*, nº 151, mayo.

Taylor, J.B. (2007), “Housing and Monetary Policy”, National Bureau of Economic Research, *Working Paper* nº 13.682.

UK Treasury (2008), “Housing Finance Review: Analysis and Proposals”.

US Treasury (2008), “Blueprint for a Modernized Financial Regulatory Structure”, marzo.

El incremento en los precios internacionales de los alimentos está provocando tensiones económicas, sociales y políticas en diversos puntos del planeta. Este ARI comenta las múltiples causas que explican dicha subida y los desafíos que este nuevo contexto representa, focalizándose en los países productores de alimentos.

Resumen

La subida generalizada de las materias primas agrícolas es consecuencia de diversos factores, siendo los principales el incremento de la demanda como consecuencia del rápido crecimiento y el alza de los ingresos de países densamente poblados como China y la India (de carácter estructural), y una política de fomento a la producción de biocombustibles (en particular del obtenido a partir del maíz) que, junto al alza de los precios energéticos y el consecuente incentivo a la sustitución, generó más presión a los precios de granos y oleaginosas. Para los países pobres, importadores netos de alimentos, este nuevo escenario genera graves riesgos en materia de seguridad alimentaria. Sin embargo, y paradójicamente, también puede ocasionar importantes desafíos en aquellos países exportadores netos de alimentos por el impacto que el nuevo escenario de precios tiene sobre la pobreza y la desigualdad. Para mitigar esos efectos, resulta necesaria la implementación de programas de transferencia de ingresos y/o alimentos a los sectores más vulnerables. En un contexto financiero mundial incierto no debe soslayarse la posibilidad de utilizar otros instrumentos que, además de estimular la incorporación de valor a las materias primas exportadas por los países productores, contribuyan a contener el alza de los precios internos de los alimentos y generen recursos al Fisco.

Análisis

Excepto el breve período de la década de 1970, la segunda mitad del siglo XX estuvo caracterizada por alimentos baratos. Con la subida producida desde 2006 en los precios internacionales de los alimentos (profundizada a partir del segundo semestre de 2007), esta etapa parece haber finalizado. El nuevo escenario de precios ha generado, en los últimos meses, protestas y conflictos sociales y políticos en países con niveles de desarrollo muy disímiles. Egipto, Camerún, Burkina Faso, Pakistán, Indonesia, Marruecos, México, Haití –con la caída del primer ministro–, Costa de Marfil, Argentina e Italia son sólo algunos ejemplos.

La subida de los precios internacionales de los alimentos y el petróleo representa, en términos agregados, una oportunidad para aquellos países exportadores netos de dichos productos; y un grave riesgo en materia de seguridad alimentaria (desnutrición, hambrunas, etc.) para los países

El fin de los alimentos baratos: una mirada desde los países productores

En un contexto financiero incierto no debe soslayarse la posibilidad de utilizar otros instrumentos que, además de estimular la incorporación de valor a las materias primas exportadas por los países productores, contribuyan a contener el alza de los precios internos de los alimentos y generen recursos al Fisco.

Martín Lousteau

subdesarrollados importadores netos (conjuntamente con posibles desequilibrios de la balanza de pagos).

También es importante tener en cuenta la situación dentro de los países *a priori* “beneficiados”. En aquellos con bajo nivel de desarrollo y alto porcentaje de personas viviendo en zonas rurales, con una agricultura básica de pequeñas explotaciones y escasa tecnificación, la nueva configuración de precios relativos tenderá a mejorar la situación de dichos productores. Esto eventualmente permitirá compensar el aumento de la pobreza en la población marginal urbana. Pero cuanto mayor sea el nivel de concentración en la tenencia de la tierra, con la consiguiente tecnificación agrícola y comercial, y más elevada la densidad poblacional urbana, más riesgos conlleva el nuevo escenario de aumento en los niveles de pobreza y empeoramiento en la distribución de la renta.

La primera parte de este trabajo analiza los factores que explican el alza en los precios de los *commodities* (con énfasis en los alimentarios). Posteriormente, se describen las consecuencias del nuevo escenario en el interior de los países productores de alimentos; repasando cuáles son las herramientas disponibles para mitigar los efectos en términos de pobreza y desigualdad en sus economías.

¿Por qué suben los precios de los alimentos?

Diversas causas explican el alza de los precios internacionales de los alimentos. La primera en orden de motivos tradicionales, pero hoy quizá la menos relevante desde el punto de vista estructural, es la depreciación del dólar desde 2002,

al existir una correlación negativa entre el valor de la divisa estadounidense y el precio de los *commodities*. Si bien parte del aumento puede deberse a ello, midiendo el precio de los alimentos en otras monedas apreciadas respecto al dólar (como el euro) las subidas también han sido significativas. Por eso hay que atender a otros factores más profundos.

Existen aspectos explicativos relacionados con elementos coyunturales, como la sequía en Australia y las bajas cosechas en Ucrania y la UE, el descenso de los *stocks* mundiales de granos, y las restricciones a las exportaciones implementadas recientemente por distintos países (Argentina, Camboya, China, Egipto, Etiopía, la India, Kazajistán, Pakistán, Rusia y Vietnam). Estos son factores explicativos de una incidencia muy baja, ya que en el primer caso la menor producción se compensó con aumentos en otras regiones, y porque el descenso de los *stocks* y las restricciones a la exportación son el resultado y no la causa de la subida en los precios. Adicionalmente, de tratarse de elementos cuyo poder explicativo fuera alto y con posibilidades de reversión a nivel agregado, el problema que enfrentamos dejaría de serlo.

Uno de los principales motivos estructurales está relacionado con el incremento del ingreso y la demanda globales. El crecimiento económico de países como China y la India ha modificado su estructura productiva y social: las migraciones hacia las ciudades, el aumento del ingreso y la reducción de la pobreza han diversificado la dieta alimentaria de cientos de millones de personas, que pasan de consumir proteína vegetal a proteína animal. Asimismo, el desarrollo de sus industrias ha elevado la demanda de materias primas y energía, presionando los precios al alza.

El incremento del precio del petróleo y sus derivados eleva los costes de la producción agrícola, a través de mayores precios de fertilizantes y el combustible para la producción y transporte de los alimentos. Sin embargo, este efecto directo en el precio del petróleo

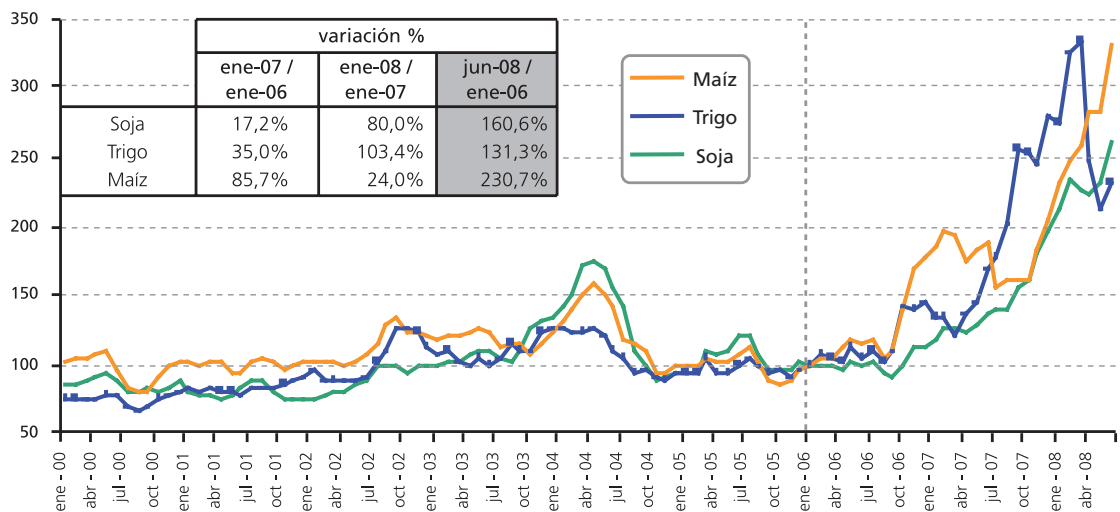
no parece ser el más relevante. Como ha estimado D. Mitchell para EEUU, dicha subida explica apenas un 15%-20% del incremento del precio de los alimentos. Por otro lado, el efecto indirecto, a través del incentivo a la producción de biocombustibles, merece un análisis más cuidadoso.

Varios países han establecido en los últimos años objetivos de utilización de biocombustibles, mediante la implementación de incentivos fiscales y subsidios, combinados con altos aranceles a la importación. Como ha señalado el Banco Mundial, la UE ha establecido para 2010 una meta del 5,75% de biocombustibles, de modo que entre 2001 y 2007 la producción de biodiesel (principalmente a partir de aceite de soja y girasol) se multiplicó por seis. En EEUU, en 2005, se determinó un objetivo de utilización de 28.400 millones de litros de combustibles renovables para transporte en 2012 (incrementando a finales de 2007 la meta de etanol a partir de maíz a 56.800 millones de litros para 2022). Otros países de magnitud, como Brasil, China, la India y Tailandia tienen metas explícitas de utilización de biocombustibles.

Estas políticas, impulsadas por el alza del petróleo, han incentivado la producción de biocombustibles. Entre 2004 y 2007, un 70% del aumento en la producción mundial de maíz –de 55 millones de toneladas– fue absorbido por el incremento en la demanda de biocombustibles sólo en EEUU, provocando un descenso en los *stocks* mundiales de maíz. Su utilización en la producción de biocombustibles (81 millones de toneladas en EEUU, más 5 millones en Canadá, China y la UE) representa el 25% de la producción maicera de EEUU y el 11% mundial.

Se genera así una tendencia a un súbito cambio en los patrones geográficos de producción. En EEUU se sustituyeron otros cultivos (como la soja) en favor del maíz. El estímulo a los biocombustibles también ha reducido las áreas destinadas al trigo en Argentina,

Gráfico 1. Evolución del precio de la soja, trigo y maíz, enero 2000 – junio 2008



Fuente: elaboración propia en base a Bloomberg.

Canadá, la UE, Kazajistán, Rusia y Ucrania para aumentar la producción de oleaginosas para la obtención de biodiesel (el trigo y las oleaginosas crecen en condiciones climáticas y tierras similares). Tomando a los ocho mayores exportadores de trigo, mientras que el área cultivada decreció un 1% entre 2001 y 2007, la de colza y girasol se expandió un 36%.

Pero no toda la producción de biocombustibles tiene el mismo efecto sobre la sustitución de otros cultivos. Al hablar de biocombustibles aludimos al etanol (obtenido de la caña de azúcar, la remolacha o el maíz) y al biodiesel (a partir de aceites vegetales –como soja, girasol, colza, lino, etc.– o grasas animales). El impacto asociado a la producción de biocombustible a partir del maíz o la soja, en países de clima templado y alta utilización de tierras fértiles, difiere respecto al producido a partir de cultivos de alto contenido energético, en países tropicales y subutilización de tierras. El etanol en Brasil se produce a partir de la caña de azúcar (con una eficiencia energética aproximadamente seis veces mayor que el maíz), y el incremento en la producción de etanol no ha tenido el “efecto colateral” de sustituir otros cultivos. Sin embargo, el efecto global en la disponibilidad y el precio de las principales fuentes de alimento continúa dependiendo de lo que ocurre en las zonas más fértiles.

Es saludable investigar en los biocombustibles para sustituir combustibles fósiles no renovables, con innovaciones tecnológicas que permitan en el futuro cercano obtener de forma económicamente eficiente combustibles a partir de la biomasa contenida en productos no alimenticios que no compitan directamente con la producción de alimentos. Pero resulta casi inevitable que surja una presión para que los países desarrollados replanteen sus objetivos de exigencia de utilización de biocombustibles, ya que el objetivo de seguridad energética comienza a afectar la seguridad alimentaria de otros países, con los consiguientes riesgos políticos y sociales.

La combinación de incentivos a los biocombustibles y altos precios del petróleo (que vuelve rentable la producción de combustibles a partir de alimentos), junto a los efectos ya mencionados, ha aumentado los vasos comunicantes entre los mercados alimentarios y energéticos. Es la primera vez que esta relación entre fuentes energéticas –una para la vida o el capital humano y otra para las máquinas o el capital físico– queda tan de manifiesto, y las consecuencias de este renovado vínculo deben ser seguidas muy de cerca.

La tendencia reciente de los precios agrícolas sumada a las especulaciones acerca del precio de la energía y su interrelación con el coste de la comida, ha incentivado en los últimos tiempos la toma de posiciones financieras –particularmente en los mercados de futuros de alimentos– por inversores institucionales. Sin embargo, el debate acerca del peso del componente “especulativo” en el alza de los precios

de los alimentos no está claro. Resulta difícil cuantificar adecuadamente su magnitud, al tratarse de mercados de productos perecederos donde la transacción subyacente tiene lugar a un precio determinado por la oferta y la demanda y con un seguimiento razonable de *stocks* mundiales. Ello pareciera indicar que el impacto especulativo debiera estar limitado al corto plazo ya que los precios deberían convalidarse posteriormente. Sin embargo, en ese corto plazo podría existir una traslación del precio futuro al precio *spot*.

El debate acerca del peso del componente “especulativo” en el alza de los precios de los alimentos no está claro. Resulta difícil cuantificar adecuadamente su magnitud, al tratarse de mercados de productos perecederos donde la transacción subyacente tiene lugar a un precio determinado por la oferta y la demanda y con un seguimiento razonable de stocks mundiales

En momentos en los cuales el tema de los alimentos se ha posicionado en las instancias multilaterales, vale la pena mencionar también el efecto combinado que cierto desinterés en las últimas décadas de los organismos multilaterales para financiar proyectos agrícolas (el Banco Mundial redujo el porcentaje de los préstamos anuales destinados a la agricultura del 30% en 1980 al 12% en 2007) y las políticas de subsidios y precios sostenidas en los países centrales –con el consecuente impacto sobre los precios internacionales– han tenido sobre los incentivos a la producción agrícola.

El nuevo contexto en los países productores de alimentos

El alza de los *commodities* ha incrementado los índices de precios mundiales. En una muestra de cinco países de América del Sur (Brasil, Colombia, Chile, Perú y Uruguay) la inflación promedio en los precios de alimentos se triplicó en 2007 respecto a 2006 (del 3,7% al 10,7%), aunque dicho traspaso no ha sido de la misma magnitud en todos los países del mundo. Esto se debe, en primer lugar, a que la proporción del ingreso total destinada a alimentos es sustancialmente mayor en los países en desarrollo: en Argentina –que sigue siendo uno de los países con menor desigualdad de Latinoamérica– el 20% más pobre de la población destina en promedio un 49% de su ingreso a alimentos y bebidas. En segundo lugar, la incidencia del alza de las materias primas en los precios de los alimentos es menor en los países más desarrollados, ya que el nivel de procesamiento de los alimentos consumidos es mayor (provocando que el peso de la subida en la materia prima se diluya

en relación a los otros costes de elaboración, como los salarios, el empaquetado, la publicidad, etc.). De esta forma, el efecto sobre los precios de los alimentos –y sobre la pobreza y la desigualdad– será mayor en los países con menor nivel de desarrollo relativo.

La subida de precios internacionales incrementa el ingreso de los vendedores netos de alimentos (venden más de lo que consumen). De esta forma, el efecto neto sobre la pobreza dependerá de si las ganancias asociadas al alza de los precios más que compensan el incremento de la pobreza de los sectores urbanos compradores netos de alimentos. Según las estimaciones de M. Ivanic y W. Martin, que analizan los efectos para países de bajos ingresos con un alto porcentaje de población rural –Bolivia, Madagascar, Malawi, Nicaragua, Pakistán, Perú, Vietnam y Zambia–, el impacto general de unos mayores precios de los alimentos es un incremento en los niveles de pobreza, dado que la mayoría de los pobres son compradores netos. En el caso de países productores de alimentos con menor población rural y alta concentración en la propiedad de la tierra, el impacto de la subida de los precios sobre la pobreza y la desigualdad sería esperable que fuera aún más pronunciado. Así, lo que puede ser una muy buena noticia para algunos –se trate ya de grupos de personas o de países– se transforma en un gran inconveniente para muchos otros.

Ya son varios los países productores que ante la subida de los precios internacionales y su impacto local han implementado medidas restrictivas a las exportaciones a fin de asegurar el abastecimiento interno o contener las presiones inflacionarias doméstica

La aptitud de distintas respuestas de política económica

Desde los ámbitos multilaterales, todas las recomendaciones de política señalan la necesidad de que las medidas parciales de los países no lleven a un equilibrio general subóptimo. Se prescriben las recetas más habituales, como: (a) reducción de impuestos a los alimentos (aranceles de importación, IVA, etc.); (b) transferencia en efectivo a los sectores más vulnerables; (c) programas de efectivo por trabajo; y (d) programas de alimentación escolar. Teóricamente, se trata de recomendaciones acertadas. El riesgo es que si el mundo se queda sólo con esas herramientas y surgen problemas no previstos, la reacción será recurrir a instrumentos menos estudiados y urgentes. Ningún gobernante responsable se quedará de brazos cruzados o se limitará a lo técnicamente recomendable para el equilibrio general mientras contempla tensiones sociales o políticas.

Por ello, la cuestión debe ser contemplada con mayor profundidad.

Existen diversos inconvenientes prácticos para implementar las recomendaciones de política más tradicionales. El primero y más claro es que exige un mayor y sustancial esfuerzo fiscal, en países con dificultades estructurales para elevar su recaudación y cuando la coyuntura financiera internacional debería motivar un comportamiento más prudente sobre las erogaciones. En un marco de crisis global, con la desaceleración del ritmo de crecimiento mundial y el impacto que los mayores precios del petróleo generan sobre la cuenta corriente en aquellos países que no son autosuficientes en materia energética, las dificultades de financiamiento constituyen un obstáculo no menor.

Adicionalmente, existen cuestiones vinculadas a la eficacia en la cobertura de los programas sociales. Dado que es esperable que en países de bajos ingresos la debilidad institucional genere complicaciones en la implementación y administración de los programas, se corre el riesgo de que con una focalización que reduzca los costes no se logre llegar de forma efectiva a la totalidad de la población vulnerable.

Si estos inconvenientes –el difícilmente financiable coste fiscal o la baja efectividad– tornan inviables las soluciones canónicas, la emergencia degradará la calidad de las soluciones. Ya son varios los países productores que ante la subida de los precios internacionales y su impacto local han implementado medidas restrictivas a las exportaciones a fin de asegurar el abastecimiento interno (cierre o limitación de las exportaciones) o contener las presiones inflacionarias domésticas (mediante la implementación de improvisados derechos de exportación). El mundo pasará así de intentar fallidamente la mejor solución a otras claramente subóptimas, sin la posibilidad de analizar otras instancias.

Si bien pueden perseguir objetivos similares, existen diferencias sustanciales entre limitar o cerrar exportaciones o gravar las ventas externas. Pese a que ambas apuntan a contener los precios internos, el impacto es directo en el caso de los derechos de exportación pero indirecto en las restricciones a las ventas, ya que opera primero a través del efecto en cantidades. Ello hace que pueda demorar un poco más de tiempo y que sea difícil calibrarla. Adicionalmente, se hace más complicada la regulación tendiente a mantener el equilibrio deseado.

Segundo, si bien ambas importan una redistribución de los productores a los consumidores, las restricciones constituyen una redistribución general y no focalizada en los sectores más vulnerables. Adicionalmente, las limitaciones a las ventas externas imposibilitan el establecimiento de mecanismos que discriminen el tipo de producción –por ejemplo en áreas marginales que comienzan a ser explotadas por los elevados precios externos– reduciendo aquellas producciones que requieren de incentivos en cuanto a su precio neto para ser llevadas a cabo.

Los derechos de exportación constituyen una política que no conlleva estas dificultades, que debe ser distinguida de las restricciones y que, en vista del contexto internacional y las posibles y desordenadas reacciones locales, merece ser estudiada en mayor detalle. El impacto en la pobreza y la distribución de la renta es sustancial. Un arancel a las exportaciones tiene un impacto inmediato y fácilmente cuantificable en los precios internos. Por otro lado, mediante la captación de una porción de rentas extraordinarias (debidas al contexto internacional de precios) provee recursos fiscales a los gobiernos para financiar programas que mitiguen el efecto de los mayores precios sobre la población más vulnerable. En el caso argentino, la implementación de derechos de exportación desde la mega crisis de 2002 –explicada por la megadevaluación y luego por los extraordinarios precios internacionales– permitió fortalecer las cuentas fiscales, aportando el 2,5% del PIB en promedio cada año, en un contexto de fuerte crecimiento de los ingresos tributarios y consolidar un superávit promedio superior al 3% del PIB en el quinquenio 2003-2007 (la participación de este impuesto sobre el total de los recursos tributarios se mantuvo en torno al 10,5%).

La generación de recursos por vía del impuesto a un grupo de bienes primarios exportados permite atender la situación del ingreso de áreas marginales a la producción de esos mismos bienes por la vía de un subsidio o compensación, por ejemplo, por flete hasta puertos de salida o de otra índole que torne nulo el impacto de la retención en esas zonas y por ende no afecte el incentivo marginal a producir.

Finalmente, si la alícuota del derecho es decreciente en función del nivel de elaboración del producto, funcionan como un incentivo a la agregación de valor a los productos básicos y de compensación de las estructuras de aranceles de importación vigentes en los países importadores (con el consecuente impacto sobre la generación de empleo y los salarios), a la vez que permite sostener de forma genuina un tipo de cambio competitivo, evitando la apreciación nominal asociada a la denominada “enfermedad holandesa”. En términos de la dinámica de crecimiento y empleo, con su efecto en la pobreza, y de agregado de valor con su impacto en la desigualdad, no son éstos impactos desdeñables.

De acuerdo a las estimaciones de Díaz Bonilla, la eliminación de los derechos de exportación generaría un incremento en la desigualdad en la distribución del ingreso y la pobreza, con efectos sobre el empleo debido a la especialización productiva en sectores menos trabajo-intensivos y una precarización, en términos de valor agregado, de la canasta exportadora. Las limitaciones que los instrumentos comúnmente más aceptados pueden evidenciar dentro del actual contexto justifican el surgimiento de otros más heterodoxos, como los derechos de exportación. Sin embargo, es preciso analizar algunos aspectos de su potencial aplicación en detalle.

Su implementación, que tenderá a extenderse a más países si el contexto de precios elevados perdura, debe ser cautelosa. Primero, debe evitarse que una herramienta de fácil recaudación afecte la disciplina fiscal y se torne un sustituto de una gestión responsable y sustentable de las erogaciones. Segundo, debe contemplarse adecuadamente que, si bien se está introduciendo una distorsión, no esté tergiversando las señales de precios emanadas del contexto internacional e inducen a mayor producción. El objetivo es que la producción crezca a un ritmo mayor al consumo interno, que lo hace levemente por encima del crecimiento vegetativo a medida que el país se desarrolla. Si ello se logra, el excedente exportable es mayor cada año. Así, podrán rebajarse periódicamente los derechos, compensando por efecto de las cantidades la pérdida fiscal debida a la menor tasa y manteniendo las transferencias a los sectores vulnerables. Esto implica que en la medida en que aumente el crecimiento de la producción interna de alimentos (incrementando el saldo exportable) y el desarrollo económico permita una apreciación progresiva del tipo de cambio real, los derechos de exportación deberían seguir un sendero decreciente. Están claros los efectos nocivos de caer en un círculo vicioso en lugar de en el virtuoso descrito.

El incremento de precio de los commodities agrícolas ha puesto al mundo frente a desafíos de magnitudes que hacía mucho tiempo no enfrentaba. Los riesgos son múltiples

Respecto a la disciplina fiscal, existen dos riesgos. Uno es la pretensión, que puede ir *in crescendo*, de financiar con estos instrumentos otros programas sin relación directa. El segundo, asociado con el primero o que lo podría agravar, es actuar como si estos ingresos fiscales extraordinarios fueran permanentes. Si el esquema de impuestos a las exportaciones y subsidios a los estratos más expuestos a los precios de los alimentos y a compensaciones de zonas marginales se torna superavitario, la prudencia en el actual escenario mundial reclama que se utilice para constituir fondos de reserva. Esto es particularmente relevante si, debido no sólo a los crecientes precios sino a su elevada volatilidad, se opta por la implementación de un esquema de derechos de exportación móviles que acompañe a la evolución de los precios internacionales (calibrado en función de la evolución de los costes de producción del sector) que permita desacoplar los precios internos y brindar los incentivos de una manera más estructural, como un contrato de más largo plazo que no deberá ser arbitrariamente modificado.

Conclusión

El incremento de precio de los *commodities* agrícolas ha puesto al mundo frente a desafíos de magnitudes que hacía mucho tiempo no enfrentaba. Los riesgos son múltiples. Los más inmediatos y graves son los consiguientes aumentos en la desnutrición, las potenciales hambrunas y una mayor pobreza, dando por tierra con las mejoras globales de la última década. Lo anterior podría generar tensiones sociales e inestabilidad política en distintos puntos del planeta, existiendo varios indicios. Finalmente, enfrentados a esos escenarios, las repuestas de política económica de algunos gobiernos podrían incluir elementos que lleven a un equilibrio general subóptimo, agravando la situación global. Esto último no debería extrañar, ya que la reacción racional de cualquier dirigente ante la gravedad de los problemas enfrentados será privilegiar el bienestar interno inmediato, poniendo en un segundo plano los efectos secundarios (internacionales y de largo plazo). Por ello, al realizar recomendaciones de política económica, resulta imprescindible concentrarse en aquellas que –más allá de su solidez teórica– resulten no sólo practicables sino también consistentes con la situación financiera mundial y los resguardos que todos los países –en especial los menos desarrollados– deben tener. El riesgo de no contemplar estos elementos radica en que la potencial reacción ante el fracaso de las recetas tradicionales consista en medidas que empeoren indubitablemente el panorama general. Adoptar una perspectiva más realista *a priori* puede llevar a revisar los diagnósticos habituales sobre algunos instrumentos específicos, como los impuestos a la exportación a aplicarse en los países emergentes productores de alimentos y con desigualdad de ingresos.

Martín Lousteau

*Ex ministro de Economía y Producción de la
República Argentina*

El presidente de la República Francesa, Nicolas Sarkozy, presentó el 17 de julio de 2008 un nuevo Libro Blanco de amplio alcance sobre la defensa y la seguridad nacional.¹

Resumen

Francia siempre ha sido más revolucionaria que reformista, realidad también aplicable en materia de defensa, en cuyo caso, aproximadamente cada 10 años, más que cambios graduales se implantan medidas drásticas. La última vez que Francia se embarcó en la introducción de cambios de amplio alcance fue en el período comprendido entre los años 1994 y 1996, con la publicación de un nuevo Libro Blanco y, a continuación, tras el nombramiento del presidente Jacques Chirac, con la profesionalización plena de las fuerzas armadas y la adopción de un nuevo plan de defensa hasta el año 2015. Era muy de esperar que cualquier nuevo presidente que saliera elegido en 2007 iniciara una reforma en materia de defensa. Lo que no se preveía, sin embargo, era que los cambios derivados de dicha reforma fueran como mínimo tan profundos y trascendentes como los que se implantaron a mediados de los años 90.

Entre los cambios anunciados en junio de 2008 se encuentran los siguientes: (1) la adopción de un concepto amplio de “seguridad nacional” que englobe tanto la defensa frente a amenazas externas, como la gestión de la seguridad interior; (2) la reducción del número global de efectivos de defensa; (3) el incremento de los presupuestos para el equipamiento, con el fin de garantizar la cohesión de las fuerzas; (4) la intensificación de los servicios de inteligencia a efectos de estar mejor preparados ante sorpresas estratégicas; (5) el aumento del peso del Parlamento francés; y (6) el reconocimiento de que la reintegración plena en la Organización del Tratado del Atlántico Norte (OTAN) podría contribuir de manera indirecta al desarrollo de la Política de Seguridad y Defensa Europea (PSDE).

Análisis

El día 23 de agosto de 2007, el presidente Sarkozy puso la redacción del borrador del Libro Blanco en manos de una Comisión integrada por 35 miembros. Dio instrucciones de plantear un enfoque “sin tabús” a la hora de adaptar el sistema de seguridad francés a las amenazas y los riesgos del siglo XXI, con el mantenimiento del presupuesto para defensa en aproximadamente el 2% del Producto Interior Bruto (PIB). La mitad de los miembros de la Comisión estaba constituida por funcionarios superiores de la Administración, y la otra mitad de sus integrantes eran representantes de la “sociedad civil”, entre los que había expertos en seguridad, profesores universitarios especializados

El Libro Blanco francés sobre la defensa y la seguridad nacional: hacia unas Fuerzas Armadas más fuertes y eficaces

Era de esperar que cualquier nuevo presidente que saliera elegido en 2007 iniciara una reforma en materia de defensa. Lo que no se preveía, sin embargo, era que los cambios derivados de dicha reforma fueran tan profundos y trascendentes como los que se implantaron a mediados de los años 90.

Bruno Tertrais

en diferentes campos y otras personalidades no expertas que podían aportar una nueva perspectiva al debate sobre la seguridad. El hecho más remarcable reside en que en dicha Comisión estaban también presentes cuatro miembros parlamentarios pertenecientes no sólo al partido mayoritario, sino también a la oposición –una ruptura con la práctica tradicional francesa, en cuya virtud el poder legislativo se mantiene al margen en la toma de decisiones en materia de defensa–. La amplitud y el alcance del trabajo de la Comisión se debió, en gran parte, a la personalidad de su presidente, Jean-Claude Mallet, funcionario estatal superior sin afiliación política y eficaz, con una dilatada experiencia en el ámbito de la burocracia en materia de defensa y seguridad. Mallet ya fue el redactor principal del anterior Libro Blanco (1993-1994) y dirigió un equipo de 20 personas exclusivamente dedicadas al trabajo de la Comisión.

Cuando la Comisión comenzó a trabajar se manejaban, en sentido general, dos posibles ideas de lo que sería el Libro Blanco. Según una de ellas, se trataría de un documento político breve que declarararía los principios fundamentales en los que debía basarse la organización, las estructuras y los procedimientos en materia de seguridad nacional.

¹ Las opiniones aquí expresadas son responsabilidad exclusiva del autor.

Según la otra, el documento sería mucho más extenso y profundo y en él se sugerirían cambios concretos y detallados. Esta segunda escuela de pensamiento fue la que prevaleció.

Aunque la Comisión era independiente, tenía que asegurarse de que las autoridades políticas francesas adoptarían e implantarían sus propuestas, algo que consiguió recurriendo a un proceso interactivo: se celebraron varias reuniones entre la Comisión y el Elíseo, y en cada punto del proceso se pidió al presidente que aportara directrices o que escogiera entre las distintas opciones. Así, se logró que en última instancia el propio presidente asumiera el contenido del Libro Blanco como propio.

El Libro reconoce que podrían desatarse importantes conflictos armados en Oriente Medio o en Asia durante el período de tiempo que toma el Libro Blanco como horizonte. Y lo que es más importante, exige que la posibilidad de que se produzcan “sorpresas estratégicas” sea considerada como un rasgo clave del contexto internacional

Desde septiembre de 2007 hasta junio de 2008 la Comisión se estuvo reuniendo una vez a la semana en sesiones que duraban, como mínimo, tres horas, y en otras sesiones de menor duración según fuera necesario, así como en “seminarios” de intercambio de ideas que duraban toda la jornada. Comenzó su trabajo analizando el sistema y escuchando testimonios y experiencias personales. Entre los participantes del ámbito militar, las voces que oyó la Comisión procedían de todo tipo de militares, desde soldados rasos hasta generales de cinco estrellas. Esta primera parte del proceso constituía una novedad para Francia, país en el que las decisiones políticas y, en particular, en este ámbito, se toman a menudo en la más alta confidencialidad. Se efectuaron no menos de 52 audiencias, a las que hay que añadir otras reuniones más informales de menor duración. Se elaboró una página *web* en la que se sometían a debate público algunos de los principales asuntos y que recibió más de 250.000 visitas.

La siguiente fase se organizó en grupos de trabajo integrados por personal de los organismos pertinentes, incluidos diversos ministerios y servicios de inteligencia.

Ya en diciembre de 2007, el Elíseo anunció dos decisiones. Una consistía en unir dos instituciones a nivel presidencial, a saber, el Consejo de Defensa y el más reciente Consejo de Seguridad Nacional, en un único organismo –una idea que ya les había

estado rondando durante varios meses, pero que la Comisión aprobó sin reservas–. Y la otra decisión, que se derivó directamente del trabajo de la Comisión, consistía en aprobar una nueva escala jerárquica en los papeles y las misiones de defensa: (1) conocimiento y anticipación; (2) prevención; (3) disuasión nuclear; (4) protección; y (5) intervención. Esta jerarquía sustituía a la anterior “disuasión, prevención, proyección, protección”, premisas que habían constituido los principios organizativos de la doctrina de defensa francesa desde 1996.

La cuestión de la posición jerárquica y el papel de la disuasión nuclear, que absorbe alrededor del 20% del presupuesto francés para equipamiento de defensa, se abordó bastante antes. La Comisión decidió que debía prevalecer la continuidad, con pequeños ajustes en el dispositivo doctrinal y militar. El presidente Sarkozy pronunció un importante discurso sobre la disuasión nuclear el día 21 de marzo de 2008. Cuando los grupos de trabajo hubieron finalizado sus primeros informes, comenzaron dos procesos paralelos. Por un lado, la Comisión inició el análisis de dichos informes. Y, por otro, se estudiaron “escenarios” o situaciones de crisis que el sistema de seguridad francés debía ser capaz de afrontar, con el fin de enumerar las capacidades específicas requeridas e identificar los puntos débiles.

A principios de primavera, se hizo patente la grave disparidad de capacidades y presupuestos. Hubo acalorados debates que enfrentaron a la Dirección del Presupuesto –encargada de mantener la coherencia entre el gasto público estatal y el balance (en la medida de lo posible) de los ingresos y los gastos del Estado– con el Estado Mayor Conjunto del Ministerio de Defensa –cuya misión consiste en elaborar el borrador de las normas del programa militar, o planes a cinco años de abastecimiento en defensa–. Es cierto que el compromiso presidencial de mantener el presupuesto de defensa en “alrededor del 2% del PIB” dejaba un amplio margen de maniobra –especialmente si se tiene en cuenta que hay muchas maneras de interpretar lo que es realmente un presupuesto–.² Además, como colofón, había una sólida opinión mayoritaria que aseveraba que el presupuesto de defensa debía quedar al margen de los recortes globales en el presupuesto nacional, especialmente debido a la reducción del número global de efectivos en materia de defensa. Los recortes efectuados reflejaban tanto el trabajo de la Comisión como un proceso paralelo denominado *Revue Générale des Politiques Publiques* (RGPP) o Revisión General de las Políticas Públicas, que afectaba a todos los ministerios estatales, con el cometido de racionalizar los gastos del Estado. Existió una interacción entre ambos procesos, que eran, por así decirlo, “independientes, pero no separables”.

² Entre los asuntos clave del contexto francés se encuentran el de incluir o no las pensiones y el de incluir o no todos los gastos relativos a la Gendarmería Nacional francesa (que, a pesar de su condición militar, desempeña una función similar a la de la policía –lo que supone una justificación de su transferencia al Ministerio del Interior, decidida en 2006–).

El resultado del proceso: un nuevo Libro Blanco sobre defensa y seguridad para Francia

El Libro Blanco se publicó el día 13 de junio de 2008 –un volumen de 336 páginas, con un documento adjunto que contenía el texto de todas las audiencias dirigidas por la Comisión (http://www.defense.gouv.fr/livre_blanc)–. Comienza con un nuevo análisis del contexto estratégico actual y previsible. Reconoce que dicho contexto ha experimentado cambios positivos desde 1994, como el del aumento de la proporción de democracias en el mundo y la tendencia descendente en el número de conflictos armados importantes. No obstante, prevé una situación más compleja, en la que los riesgos y las amenazas presentan una mayor diversidad y en la que las distinciones entre la seguridad interna y externa, así como entre las catástrofes intencionadas y no intencionadas, podrían aparecer cada vez más confusas (por ejemplo, hacer frente a una importante crisis sanitaria requiere a menudo el mismo tipo de recursos, tanto si se deriva de una pandemia mundial como si resulta de un atentado bioterrorista). Asimismo, el Libro reconoce que podrían desatarse importantes conflictos armados en Oriente Medio o en Asia durante el período de tiempo que toma el Libro Blanco como horizonte. Y lo que es más importante, exige que la posibilidad de que se produzcan “sorpresas estratégicas” sea considerada como un rasgo clave del contexto internacional. Reconoce que el yihadismo y los efectos de su proliferación continuarán afectando a la seguridad de Europa.

Para el año 2025, el Libro Blanco prevé aún un mundo ampliamente dominado por EEUU, pero en el que el poder asiático habrá aumentado en importancia y en el que los conflictos regionales podrían desatarse sin previo aviso y podrían resultar difíciles de controlar. Considera que la seguridad mundial, y, por tanto, la seguridad europea, podría verse gravemente afectada por determinados cambios y, posiblemente, conflictos, en aquella parte del mundo. No obstante, la política de prevención e intervención concede prioridad a la franja situada entre el Atlántico Occidental y el Sur de Asia (“desde Dakar hasta Peshawar”) –dado que la mayoría de los retos inmediatos en materia de seguridad para Francia podrían originarse en aquella parte del mundo–.

Tal y como ya se ha dicho, el Libro Blanco concede prioridad al “conocimiento y la anticipación”, extrayendo la conclusión, lógicamente, de que un mundo más imprevisible requiere una mayor inversión en los servicios de inteligencia. En principio, un nuevo Consejo Nacional de Inteligencia (*Conseil National du Renseignement*), dirigido por el propio presidente, garantizará una mejor coordinación entre los diferentes servicios. También se ha creado el nuevo cargo de coordinador

nacional de Inteligencia (*Coordonnateur National du Renseignement*). El presupuesto dedicado a la inteligencia espacial se doblará.

Se consideró que la mayoría de las operaciones de Francia en el futuro tendrán lugar en un contexto multinacional

La estrategia de “prevención” recae, en buena parte, sobre la presencia de las fuerzas de seguridad francesas fuera del área metropolitana. Dichas fuerzas de seguridad van a sufrir una profunda reestructuración. En los departamentos y territorios de ultramar, se va a sustituir a determinadas fuerzas militares por efectivos de la *Gendarmerie* y de la policía, con la notable excepción de la Guayana Francesa, dada su importancia estratégica como principal plataforma europea de lanzamiento espacial. La presencia permanente de Francia en países con los que París tiene contratos en materia de defensa va a dar un giro, en línea con la nueva política de Sarkozy tendente a modificar todos los compromisos de seguridad relativos a África. Sólo permanecerán en África dos bases permanentes, una en cada costa, y se va a establecer otra en los Emiratos Árabes Unidos.

La “disuasión”, que debe entenderse aquí como “disuasión nuclear”, continúa siendo el pilar fundamental de la estrategia de seguridad francesa, especialmente a la luz de la creciente capacidad nuclear y balística de Asia y de Oriente Medio. Los planes de modernización no se vieron afectados por el Libro Blanco. El número de bombarderos franceses se redujo en un tercio, algo que pudo hacerse gracias a la modernización de sus sistemas armamentísticos (el misil de tierra-aire de medio alcance mejorado –*Air-Sol Moyenne Portée Améliorée*– y el avión de combate *Rafale*), que entrarán en servicio a partir de 2009. París reconoce cada vez más que sus intereses “vitales” son indistinguibles de los de sus socios europeos.

La premisa de la “protección” recogida en la nueva estrategia exige una “capacidad de recuperación” del Estado y de la sociedad frente a los ataques contra la seguridad, a través de la mejora de los instrumentos de gestión de crisis y de la reforma de estructuras y procedimientos, especialmente en el ámbito local. Se va a destinar un total de 10.000 efectivos militares a la protección del territorio nacional y sus puntos de acceso. Se decidió apoyar la creación de un sistema de alarma temprana que permitiera la detección del lanzamiento de misiles y sus trayectorias, y que se hallará totalmente terminado para el año 2020. También va a reforzarse la capacidad en el campo de la guerra cibernética y de biodefensa. Y,

lo que es más importante, la Ordenanza de 1959, que durante los últimos 40 años ha sido el texto clave que marcaba las normas y procedimientos para la protección del territorio francés, va a ser sustituida por nuevos textos que reconocerán un concepto global de “seguridad nacional” en el que estarán incluidas la defensa, parte de la política de seguridad interior y otras políticas públicas (como la diplomacia) que contribuyen a tal objetivo.

El presupuesto de defensa para 2008 es de 36.800 millones de euros. Se mantendrá estable en valores absolutos desde 2009 hasta 2012 y, a partir de entonces, se aumentará en un 1% anual en valores absolutos

La “intervención” se encuentra actualmente en el último rango jerárquico de las funciones y misiones en materia de defensa, pero las decisiones del Libro Blanco aumentarán efectivamente la capacidad de Francia para canalizar las fuerzas a través de una mejor organización, equipación y movilidad. Se consideró que la mayoría de las operaciones de Francia en el futuro tendrán lugar en un contexto multinacional. Asimismo, se consideró que, en los próximos 15 años, el riesgo de que se desate un conflicto importante en Europa es muy reducido. Por esta razón, se decidió que el principal objetivo de proyección consistía en desplegar a 30.000 efectivos capaces de intervenir durante seis meses, y para un período máximo de un año, junto con 70 aviones de combate con capacidad para realizar 100 salidas diarias. En caso de formarse en su integridad, el contingente del ejército integrado por 30.000 soldados sería algo más grande que una división de soldados del tipo de las de la OTAN y contaría con tropas de combate y de apoyo en una proporción del 50% (el Ejército no puede desplegar actualmente más de unos 26.000 soldados fuera del área metropolitana francesa sin que ello afecte gravemente a su funcionamiento normal). Las fuerzas armadas deben contar, en paralelo, con 5.000 soldados y 10 aviones de combate para contingencias menores, pero de emergencia, como por ejemplo para la evacuación de ciudadanos franceses, la defensa de un país aliado o represalias tras un acto de agresión. A esto se le añaden los 10.000 efectivos del Ejército necesarios para una posible contingencia en territorio nacional. La Marina tiene que poder alinear un grupo de combate aeronaval en caso de encontrarse disponible, y mantendrá seis submarinos nucleares de ataque, así como 18 fragatas de primer orden y cuatro buques anfibios de mando y buques de proyección (en lugar de los

dos actuales) equipados con 10 helicópteros. La decisión sobre la construcción de otro portaaviones -que habría “absorbido” gran parte del presupuesto de inversión de la Marina- ha quedado pospuesta hasta el año 2011. Como consecuencia, Francia sólo puede operar con un grupo de combate aeronaval durante el 65% del tiempo de media. No obstante, tal y como se ha dicho, esto deberá valorarse teniendo en cuenta que la mayoría de las operaciones tienen lugar actualmente con la participación de los aliados europeos o de la OTAN. La movilidad estratégica y táctica tiene que mejorarse. En cuanto a la implicación de las fuerzas armadas en el exterior, se aprobaron determinados criterios políticos, y el Parlamento tendrá que aprobar cualquier operación cuya duración supere los cuatro meses, excepto en el caso de que se verificaran circunstancias extraordinarias.

La reorganización del personal militar de defensa viene a ser una adopción del lema de la reforma británica de 1998: *Front Line First*. La reducción de 54.000 efectivos militares y civiles del Ministerio de Defensa y el aumento de la contratación externa desembocarán en una inversión del ratio “servicio interno/servicio externo”, que pasará del 60/40 al 40/60. Cerca de dos tercios de estos recortes se deben a las decisiones derivadas de la Revisión General de las Políticas Públicas (RGPP), mientras que el otro tercio se debe a las decisiones recogidas en el Libro Blanco. De los 54.000 efectivos, 46.500 pertenecen a las fuerzas armadas y 7.500 (civiles y militares) trabajan para el Ministerio de Defensa. El proceso durará unos ocho años y se culminará en gran parte recurriendo a la medida de no sustituir al personal que se jubile o cuyos contratos expiren. Paralelamente, el número de instalaciones militares va a quedar drásticamente mermado y, a través de un plan de consolidación masiva, las 300 instalaciones de este tipo pasarán a ser unas 80, para así alcanzar los objetivos de la RGPP. El Ejército del Aire perderá el 25% de su personal, el de Tierra el 17%, y la Marina el 11% de sus efectivos. Los aviones de combate operativos del Ejército del Aire pasarán de 360 a 270. De estos 270 aviones, unos 160 están reservados para operaciones fuera del territorio nacional. El total de efectivos en servicio del Ejército se encuentra establecido en 88.000 soldados. Entre otras decisiones relativas a la reorganización del sistema militar se encuentra la de agrupar todos los aviones de combate (Ejército del Aire y Marina) en una única flota de 300 aviones operada por el Ejército del Aire. Estas decisiones no siempre han sido bien acogidas por las fuerzas armadas, pero no hay duda de que aceptarán el cambio, dado que éste implica mejorar la equipación de las fuerzas armadas. Los verdaderos retos internos se plantearán en las regiones y ciudades afectadas por el cierre de bases militares.

El presupuesto de defensa para 2008 es de 36.800 millones de euros. Se mantendrá estable en valores absolutos desde 2009 hasta 2012 y, a partir de entonces, se aumentará en un 1% anual en valores absolutos. Según el “compromiso institucional” adoptado por el Gobierno, el ahorro conseguido a través de la reducción de personal y de la reorganización del sistema se “devolverá” al presupuesto de defensa. Así, la partida presupuestaria anual disponible para la modernización del ejército aumentará casi un 20%: desde los 15.500 millones de euros de media en los últimos años hasta los 18.000 millones de euros de media durante el período comprendido entre los años 2009 y 2020.

El Libro Blanco reconoce también que la integración plena en todas las instituciones militares de la OTAN guardaría coherencia con la realidad de los compromisos franceses desde principios de los años 90, así como con el hecho de que hoy en día existe, dada la sucesiva ampliación de ambas instituciones, un nivel muy elevado de “congruencia” en la pertenencia tanto a la UE como a la OTAN (21 países son actualmente miembros de ambas instituciones). La Comisión estableció ambiciosos objetivos para la UE, entre los que se encuentra el de disponer de una fuerza de intervención global de 60.000 soldados. La pertenencia plena a la OTAN hace pensar en un regreso de Francia a todos los organismos militares, salvo al Grupo de Planificación Nuclear, al que este país ha decidido ya que no se adherirá. Pero esto no conllevará la materialización de ningún ahorro, incluso puede que cueste dinero, ya que tendrían que enviarse más funcionarios militares a diversas instituciones de la OTAN.

Conclusión

Las decisiones del Libro Blanco de 2008 deberán reflejarse en el plan de defensa de los próximos cinco años, que cubrirá el período comprendido entre 2009 y 2014, y deberán presentarse ante el Parlamento francés a finales de 2008. Ésta será la primera prueba del deseo real del Elíseo de implantar las recomendaciones del Libro. El Libro Blanco se actualizará, en principio, cada cuatro o cinco años, coincidiendo con las sucesivas legislaturas presidenciales. Por lo tanto, puede que, después de todo, Francia tome el camino de la “reforma” y no el de la “revolución”.

Bruno Tertrais

Investigador principal de la Fundación para la Investigación Estratégica (FRS), “think-tank” independiente con sede en París, y miembro de la Comisión de redacción del Libro Blanco

Hoja de ruta para una Estrategia de Seguridad Nacional española

La constatación de que la seguridad de las sociedades avanzadas ha entrado en un tiempo nuevo, cualitativamente distinto del anterior y que precisa cambios estructurales, ha llevado a los Gobiernos más preocupados por la seguridad a plantearse una reestructuración de su papel en la nueva situación.

Félix Arteaga

Tema

La elaboración de varias estrategias nacionales de seguridad en Europa ofrece algunas pautas para la elaboración de una Estrategia de Seguridad Nacional en España.

Resumen

Desde 2007, se han ido elaborando y haciéndose públicas las estrategias de seguridad nacional de los Países Bajos, Reino Unido, Alemania y la última en junio de 2008, la de Francia. Su aparición obedece a la necesidad de actualizar el modelo de seguridad que los Estados avanzados vienen prestando a sus sociedades y es novedosa porque los Gobiernos europeos nunca habían puesto por escrito su percepción de los problemas de seguridad. Algunos disponían de libros blancos de defensa o de seguridad interior pero hasta ahora no se habían decidido a emular la tradición estadounidense ni el precedente de la Estrategia Europea de Seguridad de 2003.

En España, y durante 2008, han manifestado su intención de elaborarla el presidente del Gobierno, en su discurso de investidura, el ministro de Interior, Alfredo Pérez Rubalcaba, y la ministra de Defensa, Carme Chacón, en sus primeras comparecencias ante las comisiones parlamentarias correspondientes. En las vísperas de la elaboración de una estrategia de seguridad nacional en España, este ARI elabora una posible hoja de ruta a seguir a la luz de las experiencias europeas previas. En él se analizan las razones que justifican su elaboración, los conceptos de seguridad nacional que se definen, los órganos que se crean para

hacerla posible y el procedimiento de elaboración a seguir con vistas a que el proceso español pueda aprovecharse de la experiencia ajena para transitar con paso resuelto hacia su primera estrategia de seguridad nacional.

Análisis

En los últimos dos años, algunos de nuestros aliados, como EEUU, los Países Bajos, Alemania, Reino Unido y Francia han elaborado estrategias de seguridad nacional (ESN) que les permitan reorganizar los instrumentos y procedimientos de los que disponen sus Gobiernos para afrontar los nuevos riesgos de seguridad que acechan a sus sociedades. Su elaboración ha venido impuesta por la necesidad de afrontar una reforma estructural de los conceptos, funciones y las organizaciones relacionadas con la seguridad tras intentar sin éxito adaptaciones parciales.

Hasta prácticamente la última década del último siglo, se mantuvo una diferenciación de las fuentes de riesgo: las internas, que afectaban a la seguridad individual de ciudadanos y propiedades individuales, y las externas, que amenazaban a la supervivencia del propio Estado. Esa dicotomía se traducía en una separación nítida entre las dimensiones exterior e interior de la seguridad. La globalización puso a prueba este reparto de funciones esponjando las fronteras, con lo que la delincuencia se aprovechó rápidamente de las oportunidades que abría la libertad de movimientos de capitales, personas y mercancías, y multiplicando la interdependencia entre los Estados. La combinación de la internacionalización de la seguridad con la internalización de la defensa comenzó a borrar la separación entre la seguridad interior y la exterior, entre la política de defensa y la de interior, entre lo público y lo privado, creando una seguridad lineal, un *continuo* de seguridad, en el que se incorporaron nuevos problemas (“segurización”). Como resultado, la inseguridad se fue desplazando a un espacio nuevo e intermedio entre la defensa y la seguridad ciudadana donde comenzaron a alojarse riesgos de difícil respuesta como el crimen organizado, los tráfico ilícitos, la proliferación, las bandas urbanas, los conflictos étnicos, los deterioros medioambientales y el desmoronamiento de los Estados frágiles, entre otros.

Para hacer frente a estos nuevos riesgos se ensayaron ajustes parciales pero no han sido suficientes. Los responsables de Defensa comenzaron a aligerar sus conceptos complejos de defensa nacional y abrirse a los aspectos más diplomáticos de la cooperación internacional como el control de armamento, el desarme o la asistencia internacional, mientras que los aspectos militares se reconducían a las misiones internacionales de apoyo a la paz. Los responsables de Interior se abrieron a la cooperación internacional y crearon nuevos foros de seguridad donde socializar su interdependencia en materia policial, aduanera, policial y de inteligencia. También han combinado

ocasionalmente sus capacidades recurriendo a las fuerzas armadas y a los servicios de inteligencia para apoyar a las fuerzas policiales en los grandes acontecimientos deportivos, la protección de las cumbres internacionales o el control de tráfico ilícitos, mientras que fuerzas policiales han salido al extranjero a prestar asistencia o estabilidad.

La respuesta a los cambios se ha encontrado con varios problemas estructurales. El primero es de conocimiento, porque se trata de fenómenos recientes de los que se sabe poco sobre sus causas, dinámica y efectos para hacerles frente y que, además, evolucionan de forma acelerada. El segundo es de complejidad, porque cada fenómeno presenta varias dimensiones de riesgo que frecuentemente interactúan entre sí. A estos riesgos multidimensionales como las pandemias, el tráfico de seres humanos o la proliferación nuclear resulta difícil hacerles frente desde una sola política o Ministerio. Tomando como ejemplo el terrorismo internacional, sus actividades puramente terroristas se combinan con otras delictivas como la proliferación, la inmigración ilegal, el narcotráfico, la delincuencia callejera y el blanqueo de dinero, por lo que se precisa un enfoque multidimensional de la respuesta para evitar la dispersión de esfuerzos. El tercero es de medios, porque la globalización ha ido recortando también la superioridad y eficacia de los instrumentos tradicionales de los Estados. Algunos instrumentos como, por ejemplo, el militar, ya no sirven para disuadir a posibles agresores como antes o no son suficientes para hacer frente a problemas como el terrorismo. Los Estados siguen disponiendo de instrumentos para responder a los nuevos riesgos pero deben utilizarlos de distinto modo y combinarlos de forma que sean efectivos frente a nuevos actores individuales, grupos criminales, bandas urbanas, grupos terroristas, movimientos insurgentes, señores o niños de la guerra, *rogue states* con capacidad y recursos y voluntad para desafiar impunemente el Estado de Derecho o el orden internacional que deben proteger los Gobiernos.

La constatación de que la seguridad de las sociedades avanzadas ha entrado en un tiempo nuevo, cualitativamente distinto del anterior y que precisa cambios estructurales, ha llevado a los Gobiernos más preocupados por la seguridad a plantearse una reestructuración de su papel en la nueva situación. Siguiendo la estela de EEUU y de la UE, los Gobiernos europeos con mayor tradición estratégica se han lanzado a una reflexión sobre el tipo de seguridad que deben ofrecer y a ponerla por escrito para que todos los implicados conozcan el alcance del nuevo contrato social entre Estados y sociedades. En abril de 2007 apareció la estrategia de seguridad nacional holandesa: *Strategie nationale veiligheid*. En marzo de 2008 el Reino Unido publicó su primera estrategia de seguridad nacional: *The National Security Strategy of the United Kingdom: Security in an Interdependent World*. En mayo de 2008, el grupo parlamentario de la CDU/CSU presentó su propuesta *Sicherheitsstrategie*

für Deutschland que no alcanzó el consenso necesario para convertirse en una estrategia de seguridad nacional, algo que sí logró en Francia con su *Défense et Sécurité National. Le Livre Blanc*.

Gobiernos europeos con mayor tradición estratégica se han lanzado a una reflexión sobre el tipo de seguridad que deben ofrecer y a ponerla por escrito para que todos los implicados conozcan el alcance del nuevo contrato social entre Estados y sociedades

La seguridad nacional: conceptos y estrategias

Las ESN describen la visión que cada Gobierno tiene de los riesgos y amenazas que acechan a su sociedad y la forma en la que piensan proporcionar seguridad al Estado y a sus ciudadanos. Las ESN contienen, al menos, un concepto de seguridad nacional, una valoración de los problemas de seguridad que la afectan, los instrumentos con los que se cuenta y las medidas que se deben adoptar. Cada estrategia de las aparecidas tiene sus matices particulares pero presentan unos conceptos y unos contenidos con rasgos comunes.

Primero, la seguridad nacional emerge como un concepto superior que desplaza a otros conceptos, como la defensa nacional o la seguridad interior, del centro de la atención gubernamental. El objeto de la seguridad nacional es la protección de los ciudadanos por el Estado frente a graves riesgos colectivos, se deriven éstos de acciones intencionadas (terrorismo internacional, crimen organizado, proliferación, conflictos internacionales, armas de destrucción masiva, agresiones de Estados...) o de emergencias de origen natural o humano (pandemias, infraestructuras críticas, crisis financieras, materias primas, migraciones, daños ecológicos...). La protección ya no incluye sólo el catálogo de manifestaciones posibles de los riesgos (*trends*), como ocurría hasta ahora, sino también de los fenómenos (*drivers*) que los provocan o agravan (globalización, cambio climático, competición por energía, pobreza, desigual o mala gobernanza, riesgos demográficos...) y los riesgos poco probables (*wild cards, black swans, unknown unknowns*, sorpresas estratégicas...) pero que pueden causar daños irreparables a las sociedades avanzadas. La seguridad nacional amplía ahora el espacio temporal de la actuación gubernamental porque no sólo debe responder a los riesgos cuando se manifiestan (reacción) sino que debe anticiparse a ellos y sus causas (prevención) y sobreponerse a sus efectos (recuperación).

Los conceptos europeos de seguridad nacional presentan rasgos comunes: comparten el carácter comprensivo (todas las dimensiones de riesgo) y

la continuidad en la función (sin separación entre las dimensiones externa e interna), en el tiempo (ampliando la protección desde la reacción hacia la prevención, la anticipación y la recuperación) y en la gestión (pasando de la coordinación a la integración). También coinciden en el ámbito de protección: población, sociedad y territorio con algunas variaciones menores (en el caso francés la contribución a la seguridad internacional y los valores republicanos).

Por lo tanto, las nuevas ESN van más allá de los cambios coyunturales y generan un proceso de cambio cualitativo sostenido en el tiempo

Las ESN parten de un análisis, más o menos exhaustivo, de los riesgos que afectan al concepto de seguridad adoptado a largo, medio y corto plazo. Los riesgos y los intereses afectados varían poco al tratarse de sociedades en estadios de seguridad similares. En los Países Bajos, los intereses vitales a proteger son la seguridad territorial (frente al riesgo de un ataque o su amenaza en territorio holandés como un atentado con medios de destrucción masiva), la seguridad económica (frente al riesgo de interrupción de los flujos comerciales), la seguridad ecológica (desde un desastre medioambiental a la contaminación del agua), la seguridad física (ruptura de una presa o una epidemia) y la estabilidad política y social (por tensiones sociales). Los análisis evalúan los riesgos que, aislados o combinados, son capaces de afectar a lo que la estrategia finlandesa denomina “funciones vitales”. En la estrategia alemana, los riesgos a prevenir son el terrorismo, la proliferación, los conflictos en Estados frágiles, el suministro de materias primas y los efectos del cambio climático. La estrategia británica comparte los tres primeros puntos de la alemana, pero luego añade las emergencias civiles y los riesgos patrocinados por Estados hostiles. Francia señala al terrorismo, la proliferación, los ataques a los sistemas informáticos, el espionaje, los grandes tráfico criminales, epidemias y emergencias naturales. La tipología de riesgos se ve agravada por unos factores (*drivers*) que actúan sobre ellos (Francia señala, entre otros, la globalización, las violencias no estatales, los conflictos “congelados” y el declive de las potencias occidentales; el Reino Unido apunta a la pobreza, la desigualdad, el mal gobierno, las carencias del sistema internacional y la competición por la energía, entre otros) e, incluso, los casos poco probables pero más peligrosos (por ejemplo, el Gobierno británico considera que ya no se puede seguir contando con el tabú nuclear que restringía su uso por miedo a las contradicciones).

En función de la valoración, las ESN establecen las respuestas a adoptar: qué se necesita hacer y los instrumentos que se deben aplicar. Por ejemplo, y en relación con la lucha contra el crimen organizado

transnacional como un riesgo, la estrategia británica de seguridad nacional describe lo que se está haciendo: la estrategia seguida contra el terrorismo (*Counter-Terrorism Strategy, Contest* desde 2006), las agencias creadas, una contra el crimen organizado y otra de fronteras (*Serious Organised Crime Agency* y *UK Border Agency*, respectivamente) y lo que se va a hacer en cooperación con terceros, entre agencias nacionales para respaldar la lucha. También pueden redistribuir las responsabilidades entre los ministerios y agencias. Como ejemplo, la estrategia francesa asigna al Ministerio del Interior, además de la seguridad interior que afecta a personas y bienes individuales, la seguridad (protección) civil, el resguardo del sector económico, la gestión de crisis en el territorio nacional en coordinación con las autoridades departamentales, el control de todas las fuerzas de seguridad incluida la Gendarmería, la creación de nuevos órganos de información, previsión y operativos para centralizar e integrar sus funciones. También apuntan qué ámbitos de acción se reservan los Estados y cuáles comparten bilateral o multilateralmente con otros Estados o con nuevos actores privados y subestatales.

Todas las ESN articulan la relación entre objetivos y medios. Las ESN no pueden bajar al detalle desagregado de los medios necesarios pero sí que ofrecen el marco genérico de recursos disponibles para llevar a cabo las estrategias. Mientras la estrategia francesa se ha elaborado con un techo presupuestario del 2% del PNB para la defensa militar y la inversión de 300-400 millones de euros para el Ministerio del Interior durante los próximos cinco años, la británica prevé pasar, por ejemplo, de 2,5 millones de libras anuales de presupuesto para la inteligencia y el contraterrorismo a 3,5 millones en 2010/11. Los holandeses no cuentan con previsión presupuestaria pero la estrategia puso en marcha un programa de trabajo para evaluar las necesidades. También se encuentran medidas para potenciar la disponibilidad de una base de investigación, tecnológica e industrial asociada a la seguridad nacional, a desarrollar mecanismos de integración entre los nuevos actores para progresar en la cultura interagencias y a contar con los centros y programas de formación que nutran de conocimiento y expertos el nuevo sistema de seguridad.

La estructura de la estrategia puede ir desde lo más simple: elaborar sólo la estrategia de seguridad nacional, como han hecho los holandeses, británicos y alemanes, a lo más complejo, elaborar la estrategia y desarrollar alguna de sus dimensiones –la de defensa– como han hecho los franceses. No se crea una nueva política, la de seguridad, ni se amplían las de defensa o interior, pero todas las existentes deberán adaptarse a las orientaciones de la nueva *metaestrategia* en un proceso de ajuste de los instrumentos, competencias y recursos estatales al nuevo concepto. De este modo se consigue el efecto de integración porque la ESN sirve de guía y orientación al resto de las estrategias

y políticas de la administración, alineando todos los planeamientos derivados y evitando duplicaciones, contradicciones o vacíos en las estrategias y políticas existentes desde el principio, en lugar de recurrir a la coordinación posterior como hasta ahora.

Para ello, las ESN ponen en marcha un proceso de revisión en cascada de las estrategias, organizaciones y procedimientos de actuación de cada uno de los actores diplomáticos, militares, policiales, de protección civil y de inteligencia, entre otros, implicados en la seguridad nacional. Las ESN también disponen qué órganos, normas o procedimientos deben crearse, suprimirse o modificarse como consecuencia de los cambios estructurales que establecen. Junto a estas medidas de acompañamiento, las ESN establecen previsiones regladas para su revisión periódica. Además, abren ese proceso futuro a la participación de nuevos actores políticos y sociales como el Parlamento, la sociedad y los expertos en su evaluación y revisión, de forma que sea posible alcanzar una cultura de seguridad.

Por lo tanto, las nuevas ESN van más allá de los cambios coyunturales y generan un proceso de cambio cualitativo sostenido en el tiempo. Su elaboración permite a los Gobiernos estudiar las distintas combinaciones y usos de los instrumentos disponibles por el Estado, racionalizando su empleo, evitando duplicaciones y generando sinergias y economías de escala, de forma que se potencie la coherencia y eficacia de las distintas políticas asociadas a la seguridad.

El proceso para la elaboración de una estrategia de seguridad nacional y los órganos necesarios para supervisarla

El proceso es especial en la medida en que las ESN son un producto nuevo para los Gobiernos europeos que refleja su voluntad de liderazgo. En todos los precedentes europeos, los procesos se han iniciado y liderado por los jefes de Gobierno sin delegarse en ningún ministerio o agencia subordinada. Su mandato incluye el responsable, individual o colectivo, de la elaboración; los participantes en el mismo, junto con los objetivos y el plazo de la estrategia. En los Países Bajos la estrategia se elaboró desde el Gobierno mediante un grupo de dirección y grupos de trabajo interministeriales. Un proceso similar al británico desde el gabinete del primer ministro. En Alemania, el proceso trató de arrancar a partir de una propuesta partidaria de la UDC/CSU. En Francia, el presidente abrió la participación al Parlamento y se encargó el proceso a una comisión independiente compuesta por representantes de la administración y de la sociedad civil.

En los procesos comparados han participado representantes de los órganos asesores de los jefes de Gobierno (gabinetes, presidencias), de los Ministerios de Exteriores, Defensa, Interior, Economía, Sanidad, Tecnología, Industria y otros órganos de la administración, expertos civiles y de administración a

título individual y representantes parlamentarios. La elaboración ha transcurrido sin grandes complicaciones técnicas ni políticas porque se trata de cuestiones de Estado sobre las que existe un alto grado de consenso previo y porque las ESN sólo definen las líneas generales de la seguridad nacional sin entrar en los detalles que desarrollan posteriormente las estrategias y políticas derivadas que pueden ser más complejas y controvertidas. En esas condiciones, el tiempo necesario para elaborar una ESN es reducido, entre seis y 12 meses.

La presentación de la ESN es la parte final del proceso y su formalización en la sede parlamentaria o gubernamental está orientada a poner de largo una política pública de gran interés social. Su formato escrito revela la voluntad de compromiso del Gobierno con sus poblaciones y su capacidad para evaluar riesgos y respuestas de seguridad. El nuevo formato representa un paso más en la necesidad de que los Gobiernos rindan cuentas (*accountability*) concretando sus objetivos de gobierno por escrito y alejándose de la indefinición oral.

El cambio organizacional más significativo de las ESN es la creación de órganos de asesoramiento y supervisión en los entornos presidenciales. La elaboración de una ESN no tiene sentido en sí misma si no se acompaña de la voluntad de ejecutarla. Para ello, los jefes de Gobierno están apostando por la creación de órganos que refuercen sus capacidades de prospección (visión), de análisis (método) y de integración y supervisión (liderazgo) de todas las estrategias y políticas derivadas de la ESN en vigor. Hasta ahora, la gestión de los distintos aspectos de la seguridad se fragmentaba entre las distintas culturas y departamentos ministeriales de defensa, diplomacia, inteligencia, policía, judicial y otras. Posteriormente, se han creado órganos interministeriales de coordinación que han pasado de un país a otro como los centros conjuntos de análisis sobre el terrorismo, crimen organizado o protección de infraestructuras críticas que han tenido una pronta réplica en España (Centro Nacional de Coordinación Antiterrorista, Centro de Inteligencia contra el Crimen Organizado y Centro Nacional de Protección de Infraestructuras, respectivamente).

La integración es el nuevo enfoque porque la coordinación interministerial no ha sido suficiente y las nuevas ESN han tenido que admitir la necesidad de contar con formatos supraministeriales –como el Consejo de Defensa y Seguridad Nacional en Francia y el Comité sobre Seguridad Nacional, Relaciones Internacionales y Desarrollo en el Reino Unido– para albergar las reuniones decisorias de los ministros del Gobierno junto con secretariados permanentes encargados de elaborar el diseño y supervisar la ejecución de las ESN. Los nuevos órganos no duplican ni prescinden de las capacidades ya existentes pero deben asegurar su sinergia mediante mecanismos de integración *a priori*, proporcionado

directrices de orientación de las estrategias, objetivos y planeamientos derivados, y *a posteriori*, mediante órganos de supervisión que verifiquen su coherencia y eficacia. Los consejos de seguridad nacional no son órganos de coordinación interministerial, sino de integración supraministerial para lo que dependen directamente de los jefes de Gobierno.

Las razones expuestas aconsejan –urgen– que España disponga de su estrategia de seguridad nacional y de un consejo de seguridad nacional en la Presidencia del Gobierno

Lecciones para el caso español

Las razones expuestas aconsejan –urgen– que España disponga de su estrategia de seguridad nacional y de un consejo de seguridad nacional en la Presidencia del Gobierno. Los últimos Gobiernos se han enfrentado a problemas de seguridad complejos, como el terrorismo internacional o la inmigración masiva, que han desbordado las capacidades ministeriales y han obligado al Gobierno a movilizar instrumentos y actores locales, regionales, estatales, internacionales, públicos y privados.

España no dispone de una cultura estratégica y no ha ejercido hasta ahora como actor estratégico, de ahí que los Gobiernos españoles no tengan ni la tradición, ni la obligación legal, de plasmar por escrito los objetivos y actuaciones de seguridad que se proponen desarrollar. En su lugar, cada ministerio y agencia expone sus proyectos sectoriales en comparecencias orales ante las Comisiones parlamentarias correspondientes sin un soporte documental que detalle sus evaluaciones, objetivos y estrategias. La presentación de una ESN, revisable cada vez que cambiaran sustancialmente sus circunstancias, serviría para enmarcar todas las estrategias derivadas, tal y como a partir de ahora se van a tener que ajustar cada una de las estrategias de defensa, interior, protección civil o la lucha contra el terrorismo británicas y francesas a las nuevas ESN.

La perspectiva y el análisis tampoco han sido el punto fuerte de la administración y ni siquiera la Presidencia del Gobierno dispone de un órgano que pueda encargarse de una gestión integral y permanente de la seguridad en los términos que señalan las tendencias. En su defecto, y para coordinarlos en su ejecución o para afrontar problemas sobrevenidos de dimensión interministerial, el Gobierno puede reunir coyunturalmente a algunos ministros u órganos, ninguno de ellos especializados en la gestión interministerial.¹ La coordinación interministerial se ha ensayado mediante las Comisiones Delegadas del Gobierno, el Consejo de Defensa Nacional, el Consejo de Política Exterior y la Comisión Interministerial de Cooperación Internacional, pero ninguna de ellas

dispone del nivel, la estructura y los procedimientos necesarios para ocuparse de forma permanente y eficaz de una seguridad nacional integrada. El presidente también cuenta con órganos especializados de gestión: el Departamento de Política Internacional y de Seguridad (DPIS) del Gabinete de la Presidencia para asesorarle en su agenda internacional, con la del Centro Nacional de Inteligencia para satisfacer sus necesidades concretas y con un Departamento de Infraestructura y Seguimiento para Situaciones de Crisis para apoyar la coordinación de los anteriores con un departamento específico, pero ninguno de ellos le da al presidente la capacidad necesaria para liderar de forma permanente la gestión de seguridad, tanto en su desarrollo ordinario como política pública, como en situaciones extraordinarias de crisis complejas.

El presidente del Gobierno, en su discurso de investidura del 8 de abril de 2008, anunció su intención de proponer una estrategia de seguridad nacional para mejorar la seguridad de la sociedad española. Por su parte, el ministro de Interior, Alfredo Pérez Rubalcaba, en su comparecencia del 27 de mayo de 2008 ante la Comisión de Interior tras enunciar que la seguridad de la nación era la primera tarea del Estado, describió los nuevos riesgos de seguridad que generaban el crimen organizado, el terrorismo de ámbito internacional, los tráfico ilícitos, la proliferación de armas de destrucción masiva y las catástrofes medioambientales. Para afrontar las nuevas condiciones de seguridad, el ministro aseveró que el Gobierno se disponía a elaborar una estrategia de seguridad nacional, según había anticipado el presidente. Posteriormente, el 30 de junio de 2008, en su primera comparecencia ante la Comisión de Defensa, la ministra de Defensa Carme Chacón también manifestó su deseo de elaborar una estrategia integral de seguridad y defensa para hacer frente a los nuevos desafíos de la seguridad bajo los efectos de la globalización.

Expresada la disposición genérica, el siguiente paso a dar correspondería al presidente que, como sus homólogos europeos, debe emitir un mandato que fije los objetivos, plazos y metodología de elaboración de la ESN. Una lección aprendida de las experiencias europeas es que el proceso debe liderarse necesariamente desde la Presidencia del Gobierno porque se trata de un proceso que acerca la responsabilidad de la seguridad al nivel más alto del poder ejecutivo. Los niveles inferiores colaboran en el proceso pero no hay precedentes europeos de delegación en ninguno de esos niveles porque todas las ESN conllevan una redefinición de competencias y funciones y estas no pueden redefinirse por ninguno de los potenciales afectados o beneficiarios.

Ninguno de los ministerios mencionados cuenta con una estrategia propia (el Libro Blanco de 2000 y la Revisión Estratégica de 2003 en Defensa fueron experiencias aisladas sin sistematización posterior) por lo que parece lógico elaborar primero una ESN

¹ Para una valoración detallada de las estrategias y sistemas sectoriales, véase Félix Arteaga y Enrique Fojón, *El planeamiento de la política de defensa y seguridad en España*, Instituto Gutiérrez Mellado, Madrid, 2007.

que oriente la elaboración posterior de las estrategias de Interior, Exteriores, Defensa, Cooperación y otras. Siempre será más fácil integrarlas desde su génesis que tener que coordinarlas o reconvertirlas después (el gabinete holandés aprobó su estrategia junto con un programa de trabajo para desarrollarla).

Este proceso presenta retos y oportunidades. Las directivas de defensa nacional se han venido quejando de la necesidad de crear una cultura de defensa. Esa misma carencia se podría atribuir a otras áreas de la seguridad y, en general, a las políticas y cuestiones de Estado. La pérdida de fuerza del sentido de Estado es un efecto colateral del proceso de globalización que ha obligado a los Estados a transferir el ejercicio de competencias a instancias internacionales y subestatales. Sin embargo, la nueva situación de seguridad invierte esa tendencia y refuerza la utilidad de los Estados porque ni las organizaciones internacionales ni las regionales pueden ofrecer a los ciudadanos la protección que les brindan ellos frente a la inseguridad actual, con el consiguiente refuerzo de la identificación entre los ciudadanos y sus Estados. La sistematización de debates entre administraciones, partidos, grupos sociales y expertos a propósito de la seguridad nacional es una oportunidad única para fomentar la cultura de seguridad.

Otra oportunidad y reto es el de la racionalización del sector de la seguridad. Ante un hecho nuevo como la seguridad en el nuevo contexto, las ESN representan una oportunidad de racionalización de competencias que se distribuyeron sobre unas bases de riesgos y funciones distintas de las actuales. Las nuevas ESN europeas fomentan la racionalización de las competencias y funciones de las distintas administraciones estatales y subestatales, públicas y privadas desde la lógica de la integración frente a los nuevos riesgos. La seguridad nacional, como reconoce el Tratado de la Unión Europea aprobado en Lisboa, seguirá siendo responsabilidad exclusiva de los Estados pero dentro de la nueva división del trabajo, las ESN determinan qué aspectos de la seguridad se gestionan mejor a través de la vía multilateral o bilateral. De ahí la celeridad con la que los grandes actores europeos de la seguridad se han apresurado a poner sus propuestas sobre la mesa para ver si se aceptan en las próximas revisiones del Concepto Estratégico de la OTAN y de la Estrategia Europea de Seguridad de la UE.

Conclusión

La elaboración de estrategias de seguridad nacional (ESN) no es una moda a la que apuntarse sino una necesidad que ya han reconocido Estados tan responsables como los citados para cambiar la forma en la que protegen la seguridad de su territorio y de su población. Una vez que un Gobierno toma conciencia de la necesidad de elaborar una ESN y se decide a hacerlo, se debe poner en

marcha un proceso formal cuyo mandato sólo necesita mostrar la determinación del jefe de Gobierno a impulsar la tarea, identificar el o los responsables de su elaboración material, definir el ámbito de participación y los contenidos deseados para la ESN.

El presidente y algunos ministros del Gobierno han expresado la voluntad de elaborar una ESN. A septiembre de 2008 todavía no se conocen los detalles del proceso de elaboración pero conocidas ya las ESN de los Países Bajos, el Reino Unido, Alemania y Francia, su experiencia proporciona referencias valiosas para elaborar una hoja de ruta en el proceso español. Según ellas, el siguiente paso a dar es que el presidente del Gobierno asuma el liderazgo del proceso para elaborar una ESN y abra un proceso constructivo sobre el nuevo modelo de seguridad a establecer, las líneas generales de la estrategia, el sistema encargado de planificarlas, elaborarlas y supervisarlas y la redistribución de competencias y responsabilidades entre todos los actores y dimensiones de la nueva seguridad.

Al final del proceso, la ESN resultante debe incluir el concepto de seguridad que el Gobierno desea proporcionar a España y a los españoles, los riesgos que se cubren, los actores y políticas que se van a instrumentar, la parte que corresponde al Estado y la que se desea compartir con terceros, el tipo de órganos necesarios para su integración y los recursos asignados a los cambios. Las prácticas europeas también recomiendan pensar en los cambios posteriores: las principales competencias, estrategias, organizaciones, doctrinas y normas jurídicas a revisar, así como el método y encargados de su evaluación y revisión periódica.

Con esta hoja de ruta aprendida de las prácticas europeas o con cualquier otra, España debe acabar disponiendo de una estrategia de seguridad nacional que le sirva para afrontar los cambios en la seguridad del nuevo siglo. Las ESN no evitan la sensibilidad de una sociedad avanzada como la española ante los complejos riesgos de seguridad de su tiempo, pero no es lo mismo ser sensibles que vulnerables y esa es la principal obligación que han asumido ya por escrito algunos gobiernos europeos.

Félix Arteaga

*Investigador principal, Seguridad y Defensa,
Real Instituto Elcano*

Documentos de trabajo y libros publicados

Documentos de trabajo publicados en septiembre

¿Estamos más seguros frente a al-Qaeda? Reformas en la seguridad interior española y prevención del terrorismo global, 2004-2008

Fernando Reinares
(10/09/2008)

Libros publicados recientemente

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

Autores: Gonzalo Escribano, con la colaboración de M. Oguaz Tinaztepe

Editado por: Real Instituto Elcano, ICEX e ICO
2008

Primer volumen de una serie que analiza las oportunidades de comercio e inversión en diferentes países. La iniciativa arranca con el estudio monográfico sobre Turquía que, mediante informes y estudios, literatura académica, y entrevistas con actores de la vida empresarial y económica turca, concluye que el horizonte estratégico económico de este país ofrece oportunidades importantes y que las empresas españolas deberían posicionarse con rapidez en su mercado.

Panorama Estratégico 2007-2008

Varios Autores

Publicado por: Instituto Español de Estudios Estratégicos y Real Instituto Elcano

Editado por: Ministerio de Defensa
2008

Publicación que desde 1997 tiene como objetivo ofrecer una visión lo más amplia posible de la situación mundial vista desde España. Esta edición contiene 6 capítulos, cuyos autores son: Fernando Reinares, Ignacio Fuente Cobo, Fidel Sendagorta, José Ignacio Torreblanca, Fernando del Pozo y Emilio Lamo de Espinosa.

Anuario Iberoamericano Elcano – EFE 2008

Autores: Carlos Malamud, Paul Isbell y Concha Tejedor

Publicado por: Agencia EFE y Real Instituto Elcano

Editado por: Editorial Pirámide
2008

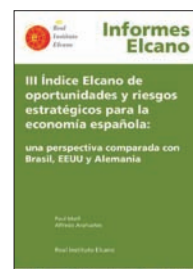
Segunda edición de este Anuario con los datos, estadísticas y análisis más recientes sobre la actualidad latinoamericana. Además de textos sobre el crecimiento económico regional, la situación de los países del Cono Sur, los movimientos indígenas y la emigración, contiene anexos estadísticos por países, y una sección dedicada a las actividades impulsadas por los distintos países para conmemorar los Bicentenarios. (A la venta en librerías)

Informe Elcano N° 10: “III Índice Elcano de oportunidades y riesgos estratégicos para la economía española: una perspectiva comparada con Brasil, EEUU y Alemania”

Autores: Paul Isbell y Alfredo Arahuetes, con la colaboración de Aurora García Domonte

Editado por: Real Instituto Elcano
2008

La tercera versión de este Informe Elcano se apoya en tres pilares básicos: un índice de interdependencia económica, un índice de riesgo económico y político para las demás economías del mundo; y un mapa de las oportunidades y riesgos estratégicos a los que se enfrenta una economía en concreto en su continuo proceso de internacionalización. Como novedad se ha incorporado el estudio de la economía de Brasil y se ha elaborado una nueva serie de gráficos.



ARI y materiales de interés

ARI publicados en septiembre

El Libro Blanco francés sobre la defensa y la seguridad nacional: hacia unas Fuerzas Armadas más fuertes y eficaces

Bruno Tertrais
(20/09/2008)

Hoja de ruta para una Estrategia de Seguridad Nacional española

Félix Arteaga
(20/09/2008)

España en el siglo XXI: argumentos a favor de una Estrategia de Seguridad Nacional

Charlie Edwards
(20/09/2008)

La agricultura argentina: cambios recientes, desafíos futuros y conflictos latentes

Roberto Bisang
(19/09/2008)

El fin de los alimentos baratos: una mirada desde los países productores

Martín Lousteau
(19/09/2008)

Osetia del Sur: la cúspide del desencuentro entre EEUU y Rusia

Nodar Tangiashvili
(18/09/2008)

La base y fuerza naval de Sevastopol y los conflictos del Cáucaso

Fernando del Pozo
(18/09/2008)

Osetia del Sur: la cúspide del desencuentro entre EEUU y Rusia

Alberto Priego
(17/09/2008)

Las Organizaciones Internacionales y la seguridad en Asia Central

Gracia Abad Quintanal
(17/09/2008)

La crisis "subprime" y el préstamo de última instancia

Santiago Fernández de Lis
(16/09/2008)

El conflicto de Georgia y la OTAN

Fernando del Pozo
(02/09/2008)

Materiales de interés

UNCTAD - Informe sobre el comercio y el desarrollo 2008

Informe sobre las perspectivas económicas globales, publicado el 4 de septiembre de 2008, en el que se afirma que la incertidumbre y la inestabilidad en los mercados financieros, monetarios y de productos básicos internacionales contribuyen a ensombrecer el panorama futuro de la economía mundial y representan grandes riesgos para los países en desarrollo.

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

ONU - Estrategia global de las Naciones Unidas contra el terrorismo: actividades del sistema de las Naciones Unidas para la aplicación de la Estrategia

Informe, publicado en julio de 2008, en el que se recogen las iniciativas más importantes llevadas a cabo dentro del Sistema de Naciones Unidas para la aplicación de su "Estrategia global contra el terrorismo". También se analiza el trabajo del Equipo Especial, establecido por el Secretario General en 2006 con el fin de coordinar las actividades emprendidas por las distintas agencias, departamentos, organismos especializados, fondos y programas involucrados en la Estrategia, y cómo podría reforzarse su papel en el futuro.

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

FBBVA - Transatlantic Trends 2008

Estudio anual de opinión pública que analiza las actitudes de norteamericanos y europeos hacia los asuntos internacionales y las relaciones transatlánticas. Se trata de un proyecto de la German Marshall Fund y un amplio grupo de fundaciones europeas, entre las que se encuentra la Fundación BBVA. La recogida de datos se realizó en junio de 2008 en Estados Unidos y doce países europeos: Alemania, Francia, Gran Bretaña, Italia, Holanda, Polonia, Portugal Eslovaquia, España, Turquía, Bulgaria y Rumanía.

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

FP - The Failed States Index 2008

La organización Fund for Peace y Foreign Policy han publicado el cuarto Índice anual de Estados fallidos: doce indicadores sociales, económicos, políticos y militares sirven para clasificar a 177 países por su grado de vulnerabilidad a los conflictos violentos internos y el deterioro de la sociedad. Para su elaboración se examinaron más de 30.000 fuentes públicas, recogidas entre mayo y diciembre de 2007.

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

Actividades realizadas en septiembre

Actividades realizadas en septiembre

29/9/2008:

2ª Conferencia empresarial UE-EE.UU sobre Energía y Tecnología "Powering the Green Revolution: Our options for the future"

Se celebró en Madrid la segunda edición de esta conferencia organizada por la Cámara de Comercio Americana en España, con la colaboración, entre otras instituciones, del Real Instituto Elcano. La conferencia fue inaugurada por Miguel Sebastián, Ministro de Industria, Turismo y Comercio.



19/09/ 2008

Reunión con el General Cheyre

El General del ejército chileno habló sobre "Las Fuerzas Armadas en la transición chilena".



15/9/2008:

Seminario "Gobernación, Estado y Desarrollo en África"

El Seminario, coorganizado por el Ministerio de Asuntos Exteriores y de Cooperación (MAEC) y el Real Instituto Elcano, se celebró en la Asociación de la Prensa de Madrid y fue inaugurado por Carmen de la Peña, Directora General de Política Exterior para África. Además, contó con la participación de Mushtaq Khan y Jonathan Di John de la School of Oriental and African Studies de la Universidad de Londres (SOAS), Diana Cammack del Overseas Development Institute de Londres (ODI) y Nicolas Meisel de la Agence Française de Développement, de París (AFD).



12/09/2008

Desayuno de trabajo con los Embajadores de España en los países del Magreb

Los Embajadores de España en los países del Magreb se reunieron con investigadores y colaboradores del Real Instituto Elcano para tratar la situación en la zona.

7/9/2008:

Mesa redonda “Las Expos como herramienta de diplomacia pública”

Organizada por la Sociedad Estatal para Exposiciones Internacionales y el Real Instituto Elcano en el Pabellón del Agua de la Expo de Zaragoza, contó con la participación de Vicente G. Loscertales, Secretario General de la Oficina Internacional de Exposiciones; Javier Conde, presidente de la Sociedad Estatal para Exposiciones Internacionales; Gustavo Suárez Pertierra, presidente del Real Instituto Elcano, y Javier Noya, investigador principal de Imagen Exterior de España y Opinión Pública del Real Instituto Elcano.



Próximas actividades

20/10/2008

Reunión sobre “Impacto de la crisis alimentaria en los grupos más vulnerables de América Latina y el Caribe”

Lugar: Por confirmar

Organización: Programa Mundial de Alimentos de Naciones Unidas, SEGIB, Real Instituto Elcano y Casa de América.

Patronato y Consejo Asesor Empresarial

Patronato

Presidente de honor: SAR el Príncipe de Asturias

Gustavo Suárez Pertierra
Presidente

Antonio de Oyarzábal
Vicepresidente

Felipe González
Ex presidente del Gobierno

Marcelino Oreja
Ex ministro de Asuntos Exteriores
y Ex comisario Europeo

Gabriel Elorriaga Pisark
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

José Manuel Romero
Secretario

**Ministerio de Asuntos Exteriores y
de Cooperación**

Ministerio de Defensa

**Ministerio de Economía
y Hacienda**

Ministerio de Cultura

BBVA

CEPSA

ENDESA

IBERDROLA

Repsol YPF

EADS CASA

IBM

Indra

RENFE

Grupo Santander

SGAE

Telefónica

Atlantic Copper

Enagas

la Caixa

Tecnalia Corporación Tecnológica

Consejo Asesor Empresarial

Aceralia

Altadis

El Corte Inglés

Duro Felguera

Iberia

Unión Fenosa

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