

Año 2 | nº 04

Septiembre-Diciembre 2015

ISSN 2386-5776

# Comillas Journal of International Relations



## Global Frontiers. Economy and Policy Making Fronteras globales. Economía y acción política

Gonzalo Gómez Bengoechea, Alfredo Arahuetes, Gracia Abad, Miriam Solera,  
Alexia Delclaux y Ricardo Aguado

# SUMARIO

Año 2 | n° 04

Septiembre-diciembre 2015



## ARTÍCULOS | ARTICLES

- La crisis del euro: génesis, contagio y escenarios de superación ..... 1**  
The Euro crisis: genesis, transmission and overcoming scenarios  
Alfredo Arahetes & Gonzalo Gómez Bengoechea
- El concepto de seguridad: su transformación ..... 41**  
The notion of security: its transformation  
Gracia Abad Quintanal
- The dependence of Germany on Russian gas: analysis and prospects in the context of the current Ukrainian crisis ..... 52**  
La dependencia de Alemania del gas ruso: análisis y contingencias en el contexto actual de crisis en Ucrania  
Miriam Solera Ureña
- Transferencias monetarias condicionadas y mejora de indicadores sociales. Un análisis de dos casos latinoamericanos ..... 73**  
Conditional cash transfers and social welfare. A look into two Latin American case studies  
Alexia Delclaux Gaytán de Ayala
- El sistema de Naciones Unidas para el desarrollo global: una agenda política y económica ..... 94**  
The United Nations system for global development: a political and economic agenda  
Ricardo Aguado



# Editorial

*If you're totally illiterate and living on one dollar a day, the benefits of globalization never come to you.*

**Jimmy Carter**

## Ante los retos de la globalización

En nuestro cuarto número, *Comillas Journal of International Relations* vuelve su mirada a la cuestión de la globalización, fundamentalmente en sus aspectos económicos. Vivimos en un mundo interconectado en el que los efectos de los procesos económicos no solo se han mundializado sino que se han acelerado exponencialmente. Todo ello requiere una mirada nueva que debe exceder lo nacional para incorporar los grandes procesos transnacionales desde una perspectiva holística.

Hemos pretendido hacer una contribución a esa perspectiva en la que creemos con este número. En él, **Alfredo Arahuetes** y **Gonzalo Gómez Bengoechea** realizan un análisis preciso, sugerente y pormenorizado de la crisis del euro, además de avanzar los posibles escenarios de salida de un proceso aún abierto. No solo es el texto de dos autores señeros en este campo, sino de dos colegas y amigos. Nuestro agradecimiento por su generosidad al contribuir con un gran texto a la revista. Otra amiga de la revista, **Gracia Abad**, aporta un análisis muy pertinente del concepto de seguridad, tan relevante en el escenario que hemos descrito y en el que se centra el número. Su texto colabora a que podamos poner los desafíos de la globalización en una perspectiva no solo económica. Por otro lado, **Miriam Solera** realiza un pormenorizado análisis de la dimensión económica y energética de la crisis de Ucrania, que pese a que el foco esté ahora en otros puntos del mundo, sigue presente como elemento fundamental en el tablero europeo. El texto de Solera incorpora elementos muchas veces olvidados o sometidos a una excesiva frivolidad, para convertirlos en un análisis certero. **Alexia Delclaux**, antigua alumna del *Doble Grado en Relaciones Internacionales – Traducción e Interpretación de Comillas*, aporta a este número un detallado análisis de dos políticas públicas (en Perú y Brasil) pioneras en su momento y destinadas a reducir la pobreza. Ese es precisamente el objetivo fundamental que debería presidir la gestión de la globalización económica y un texto de esa dimensión no podía faltar en este número. Por último, **Ricardo Aguado**, de la Universidad de Deusto, analiza las respuestas globales a los desafíos económicos a través de un análisis de las políticas planteadas por Naciones Unidas.

Mientras ya trabajamos en nuestro próximo número, además del debido agradecimiento a los autores hay que mencionar al equipo de la revista, que es el que la hace posible. **Patricia Martín Matas** sigue ajustando con precisión la relojería de nuestro proceso editorial. **Markel Lezana** se ha unido a nuestro equipo como alumno colaborador, y desde septiembre ya ha acreditado ser un gran fichaje. Por último, el siempre dispuesto y efectivo Servicio de Publicaciones de la Universidad Pontificia Comillas sigue proporcionando asistencia, aliento y apoyo para que este proyecto sea posible...

Gracias a todos, y Feliz Navidad.

**Emilio Sáenz-Francés San Baldomero**

Director

e.saenzfrances@upcomillas.es



# LA CRISIS DEL EURO: GÉNESIS, CONTAGIO Y ESCENARIOS DE SUPERACIÓN

## The Euro crisis: genesis, transmission and overcoming scenarios

**Alfredo Arahuetes**

Universidad Pontificia Comillas – ICADE

E-mail: [arahuetes@comillas.edu](mailto:arahuetes@comillas.edu)



**Autores**

**Gonzalo Gómez Bengoechea**

Universidad Pontificia Comillas – ICADE

E-mail: [gonzalo.gomez@icade.comillas.edu](mailto:gonzalo.gomez@icade.comillas.edu)

Este artículo analiza el proceso de gestación y construcción de la eurozona como una unión monetaria sin unión bancaria y fiscal. Se estudian los acontecimientos recientes del área monetaria europea, se analizan los diferentes shocks asimétricos que han golpeado a los países miembros y los procesos de ajuste de las economías periféricas, hasta la puesta en marcha del programa de *Outright Monetary Transactions* (OMT). Finalmente, se señalan los diferentes caminos que la recuperación de la eurozona podría tomar a partir del año 2015, subrayando su probable supervivencia pese a las dificultades institucionales y de convergencia económica.



**Resumen**

áreas monetarias óptimas; shocks asimétricos; política económica; instituciones; convergencia económica; crisis de la Eurozona; supervivencia del euro; posición alemana  
*optimal currency areas; asymmetric shocks; economic policy; institutions; economic convergence; Eurozone crisis; Euro survival; German position*



**Key words**

Recibido: 11-10-15. Aceptado: 23-11-15



**Fechas**

*This paper analyzes the construction process of the eurozone as a monetary union without fiscal and banking union. Recent developments in the European currency area are studied, as well as the asymmetric shocks that have hit member economies. Furthermore, the article describes the adjustment followed by peripheral countries until the implementation of the Outright Monetary Transactions (OMT) program. Finally, the paper studies the different paths that the Eurozone recovery could take from 2015, highlighting its likely survival despite the institutional and economic convergence difficulties that have been found.*



**Abstract**

## 1. Introducción

En 2008 se celebró el décimo aniversario de la creación del euro. Con ese motivo, la Comisión Europea publicó un informe (European Commission, 2008) en el que, tras analizar las luces y las sombras del proyecto de construcción de la Unión Económica y Monetaria Europea, se concluía que constituía un éxito destacable. El éxito se ponía de manifiesto en la capacidad del euro para resistir las sucesivas oleadas de efectos negativos que llegaban a Europa desde los Estados Unidos tras la eclosión de la crisis subprime, en agosto de 2007. Una crisis que se vio intensificada después de los dramáticos acontecimientos de septiembre de 2008 (Lehman Brothers, Washington Mutual Fund, Fannie Mae & Freddy Mac y AIG).

Todo parecía indicar que los efectos propiamente financieros de la crisis se extenderían solo a aquellos países cuyos bancos e instituciones de crédito hubiesen invertido en los llamados «activos tóxicos», calificados en su momento como de máxima garantía (AAA) por las agencias de *rating*. Era sorprendente, pero comprensible, que la crisis financiera americana se extendiese a Islandia, Reino Unido e Irlanda, y que afectase a algunos importantes bancos y/o cajas de ahorro en Holanda, Alemania, Francia y Suiza.

Con el objetivo de corregir los efectos negativos derivados de la exposición a los activos tóxicos norteamericanos, los gobiernos tuvieron que optar entre distintas alternativas de acción. Por un lado, algunos países, como Irlanda o España, optaron por intervenir aquellos bancos con problemas cuya hipotética quiebra pudiese causar más perjuicios que beneficios. En otros casos, como en Islandia, se permitió la quiebra de los bancos afectados. Finalmente, otros gobiernos, como el de los Estados Unidos, decidieron adoptar programas de ayuda a la banca, como el *Troubled Assets Relief Programme* (TARP).

Además, la crisis, sobre todo después de la quiebra de Lehman Brothers, provocó una huida de capitales a nivel mundial hacia activos seguros de bajo riesgo y una caída del comercio internacional que amenazó con provocar una nueva gran depresión similar a la de los años treinta. La actuación coordinada de los países del G-20, desde finales de 2008, evitó que se produjese el peor escenario. En el segundo semestre de 2009, la amenaza real de una nueva gran depresión parecía definitivamente conjurada. Sin embargo, a finales de 2009 y principios de 2010, eclosionó la crisis en Grecia y se desencadenó una crisis de deuda soberana también en otros países de la eurozona.

Desde entonces, la eurozona se ha convertido en el nuevo escenario de la crisis financiera internacional, con un panorama que no acaba de despejarse más de siete años después. Los países más directamente envueltos en esta crisis de deuda fueron Grecia, Irlanda, Portugal, España, Italia y, en menor medida, Chipre. Además, se han registrado episodios de inestabilidad que han afectado a Francia, Bélgica, Austria, Malta,... La naturaleza de la crisis se ha revelado compleja porque los factores determinantes son distintos en cada uno de los casos.

En un principio, parecía que la crisis estaba provocada por un excesivo endeudamiento público, como en el caso de Grecia, parte del cual se había ocultado a las autoridades europeas. Sin embargo, en el resto de los países, eran más importantes los fenómenos de elevado endeudamiento privado (hogares, empresas y entidades financieras) y de pérdida de competitividad. La solución de estos desequilibrios se trasladó a las cuentas públicas y la crisis se extendió al ámbito del estado, convertida en una crisis fiscal y de deuda soberana.

El objetivo de este trabajo es analizar la crisis de los países de la eurozona, estudiar los distintos elementos involucrados en el largo proceso necesario para su superación y conocer si está en peligro la propia viabilidad del euro. El trabajo se inicia con la revisión de la fundamentación

*Todo parecía indicar que los efectos financieros de la crisis se extenderían solo a aquellos países que hubiesen invertido en los llamados «activos tóxicos»*

teórica de la Unión Económica y Monetaria y, a continuación, se centra en el análisis del período comprendido entre el comienzo de la crisis del euro, en 2010, y la aprobación del programa de *Outright Monetary Transactions* (OMT), que permitió al BCE actuar como *backstop* ante impagos de deuda soberana (De Grauwe, 2013).

Se considera que, a partir de ese momento, el riesgo soberano ha quedado mitigado de manera significativa. Además, se acompaña el acontecer económico con los datos y las previsiones de las principales variables de los países de la eurozona afectados por la crisis, hasta mediados de 2015, con el propósito de dar una visión lo más completa posible del carácter de la recuperación en cada uno de ellos.

A tales fines, este artículo se estructura de la siguiente manera. En la Sección 2 se analizan los fundamentos de la construcción de la Unión Económica y Monetaria en Europa. Se subrayan las razones por las que se optó por un proceso de integración monetaria que dejaba en manos de los países importantes ámbitos de soberanía económica, como el bancario y el fiscal; se consideraba que bajo esta modalidad de integración la moneda única podía funcionar si se respetaban los criterios establecidos en el Tratado de Maastricht, complementados por el Pacto de Estabilidad y Crecimiento.

Entonces, ¿por qué se ha producido la crisis de deuda soberana en la eurozona? ¿Por qué la realidad económica de los países afectados por ella ha ido más allá de lo previsto? Para conocer el origen de los desequilibrios detectados, se analizan, en la Sección 3, las diferentes crisis de los países de la eurozona. En la Sección 4, se estudian los *shocks* asimétricos, los *booms* de crédito, las posiciones inversoras netas internacionales y la importancia del deterioro de la competitividad de la eurozona.

Conocida la nueva realidad y los desafíos a los que se enfrentan los *policy makers*, se analiza, en la Sección 5, el largo camino hacia la superación de la crisis. Se contemplan los posibles escenarios en los que se moverá la eurozona en función de las políticas que se pongan en marcha y de las instituciones que se desarrollen para abordar los problemas detectados. En la Sección 6 se discute si las dificultades para adaptar la situación de los países en crisis a los nuevos desafíos conducirán a la supervivencia o a la ruptura del euro. Finalmente, en la Sección 7, se presentan las conclusiones de este trabajo.

La eurozona ha dado respuestas incompletas a la crisis, lo que ha contribuido a agravarla hasta el punto de poner en tela de juicio la propia supervivencia del euro. El tiempo corre en contra de los países más castigados por la crisis, dadas sus altas tasas de desempleo y las modestas perspectivas de crecimiento a corto y medio plazo.

En esta compleja coyuntura, se requieren medidas para avanzar hacia una mayor integración económica e institucional. Si no se avanza en este proceso, la crisis podría suponer el fin de la eurozona y del euro, tal y como los conocemos hoy. Si, por el contrario, se profundiza en la integración y en la convergencia de los países miembros podría evitarse su caída definitiva.

## 2. Los fundamentos de la creación de la U.M.E.

La teoría que sirvió de base para la construcción de una unión monetaria en Europa es la de las áreas monetarias óptimas (AMO), formulada inicialmente por Mundell (1961). Según esta formulación, bien explicada por De Grauwe (2009), los países que se planteen incorporarse a una

*La eurozona ha dado respuestas incompletas a la crisis, lo que ha contribuido a agravarla*



unión monetaria deben hacerlo si los beneficios de su vinculación son superiores a los costes estimados. El atractivo de la pertenencia a la unión monetaria se basa en el cumplimiento de tres condiciones: simetría (en los *shocks* macroeconómicos que sufran los países de la unión), flexibilidad (en los mercados de trabajo, para poder hacer frente a posibles *shocks* asimétricos entre los países una vez incorporados a la unión) e integración (lo que supone un grado de interdependencia comercial entre los países miembros de la unión capaz de maximizar los beneficios del uso de una moneda única).

Los países integrados en un AMO deben mantener el equilibrio en las combinaciones entre simetría y flexibilidad, así como entre simetría e integración. Si un país ve disminuir su nivel de simetría o crecer su grado de asimetría, debe aumentar su nivel de flexibilidad. Así, por ejemplo, si una economía registra un elevado y creciente déficit en la balanza por cuenta corriente debe aumentar de manera significativa su flexibilidad.

Sólo en la medida en que el grado de simetría sea elevado puede reducirse la flexibilidad. Al mismo tiempo, la falta de flexibilidad en un proceso de creciente asimetría no evitaría la crisis del país en cuestión, aun perteneciendo al AMO. Esta relación entre simetría y flexibilidad se perdió de vista desde los primeros pasos de la moneda única, como si la nueva moneda fuese a traer, de manera automática, la disciplina de la flexibilidad.

De la misma forma, los países integrados en un AMO deben presentar grados adecuados de simetría e integración. Si un país registra una creciente asimetría, que se traducen en mayores costes desde la perspectiva macroeconómica, debe compensarla con mayores niveles de integración en términos microeconómicos. En la época de Bretton Woods, los tipos de cambio fijos (ajustables por desequilibrios fundamentales) podían usarse para corregir situaciones de asimetría y, a continuación, como mecanismo de estabilización. Pero las cosas cambiaron a partir de 1971, con el comienzo de los tipos de cambio flotantes y con la libertad de movimientos de capital.

El nuevo sistema monetario internacional promovía una nueva «*unholy trinity*» en la que la voluntad de los países por mantener la autonomía de la política monetaria en un contexto de creciente libertad de movimientos de capital determinaba que los tipos de cambio fuesen flotantes. En el nuevo marco en el que se configuraría la inserción de las economías en el mercado internacional, los países que quisiesen participar en áreas de integración debían adoptar una nueva perspectiva, la formulada por Mundell (1973)<sup>1</sup>.

Según Mundell II, los países que se incorporaron a una unión monetaria, en tiempos de tipos de cambio flotantes y de libertad de movimientos de capital, se encontraron con dos ventajas respecto de la época de Bretton Woods: a) la pérdida del tipo de cambio como mecanismo de ajuste no suponía ningún coste, y b) los países integrados en una unión monetaria eran los únicos que realmente podían beneficiarse de mercados de capitales plenamente integrados, lo que constituía un verdadero seguro frente a posibles *shocks* asimétricos (De Grauwe, 2006).

En la nueva situación internacional, los países que se encontrasen fuera de una unión monetaria serían los que tendrían que hacer frente a profundos *shocks* asimétricos provenientes de la inestabilidad de los flujos financieros internacionales (De Grauwe, 2006). Como consecuencia

*Los países integrados en un AMO deben mantener el equilibrio en las combinaciones entre simetría y flexibilidad*

---

<sup>1</sup> Las aportaciones contenidas en este artículo serán denominadas, de manera genérica, como Mundell II para distinguirlas de las realizadas por el mismo autor, sobre el mismo tema, en Mundell (1961) y por De Grauwe (2006).



de ello, su capacidad para defenderse de los tradicionales *shocks* asimétricos se encontraba severamente mermada. Para protegerse de estos temibles *shocks* asimétricos y beneficiarse de la mayor estabilidad de los tipos de cambio y de la mayor integración financiera, la mejor alternativa era la pertenencia a una unión monetaria. Por esta razón, la propuesta Mundell II se convirtió en el fundamento de las siguientes fases de la integración en Europa, *extra unión monetaria nulla salus* (Gómez Camacho, 2005).

La integración europea en los años ochenta avanzó de manera significativa tras la puesta en marcha del Sistema Monetario Europeo (SME o, en inglés, *ERM: Exchange Rate Mechanism*) en 1979. Los países incorporados al sistema compatibilizaban políticas monetarias activas y tipos de cambio fijos en bandas (del  $\pm 2,25\%$  o  $\pm 6\%$ ), con una amplia libertad de movimientos de capital. Todo parecía indicar que la pertenencia a un área de integración, con un sistema cambiario que iba adquiriendo una «buena reputación», ahuyentaba la posibilidad de *shocks* asimétricos. Sin embargo, los verdaderos desafíos no tardarían en llegar.

A lo largo de la década de los años 1980 hubo momentos críticos, pero la gran prueba se presentó con ocasión de la crisis del SME de 1992-1993. El mecanismo cambiario no soportó las presiones de los movimientos de capital derivados de las expectativas negativas sobre los resultados de los referendos nacionales del Tratado de Maastricht y entró en crisis. Algunos países salieron del SME y otros optaron por quedarse, a pesar de verse obligados a realizar varios reajustes en sus paridades en diversos momentos del proceso. Se ampliaron las bandas de fluctuación al  $\pm 15\%$ . Se puso de manifiesto la imposibilidad de mantener la compatibilidad entre las políticas monetarias activas practicadas por los países y la libertad de movimientos de capital, con tipos de cambio fijos en bandas reducidas, cuando se producían importantes *shocks* asimétricos (Eichengreen, 2003).

La continuidad de la integración europea exigía tener que decidir entre: a) compatibilizar las políticas monetarias activas y la libertad de movimientos de capital mediante la flotación de los tipos de cambio; o b) renunciar a la soberanía sobre la política monetaria activa por parte de los países miembros para poder fijar los tipos de cambio en presencia de libertad de movimientos de capital. Por influencia de la corriente monetarista, las políticas monetarias activas eran consideradas, en sí mismas, fuentes de gran inestabilidad, por lo que lo mejor era que los bancos centrales se concentrasen exclusivamente en el objetivo de la estabilidad de precios y que renunciasen a cualquier tipo de política activa.

De esta forma, el enfoque monetarista, que inspiraba la actuación de los bancos centrales, invitaba casi de manera natural a que los países formasen parte de una unión monetaria, puesto que los costes de pertenencia serían muy reducidos (De Grauwe, 2006). Como consecuencia de todo ello, se optó por una unión monetaria que era percibida como la manera natural de avanzar en la integración europea según los criterios recogidos en el tratado de Maastricht.

Quedaba definitivamente atrás la vieja propuesta alemana, denominada «economista» frente a la «monetarista», defendida por Francia, de avanzar hacia una unión monetaria después de haber alcanzado una amplia convergencia real entre las economías. ¿Qué sucedería si algunos países de la unión monetaria sufriesen *shocks* asimétricos por *booms* de crédito y pérdida de competitividad? ¿Podrían darse en los miembros de una unión monetaria *shocks* asimétricos provenientes de desequilibrios en sus balanzas por cuenta corriente? ¿Podían darse crisis financieras derivadas de *booms* de crédito? ¿Podía existir, a largo plazo, una unión monetaria sin la existencia de una unión bancaria y fiscal? Si se podían dar situaciones de crisis, ¿de qué

*A lo largo de la década de los años 1980 hubo momentos críticos, pero la gran prueba se presentó con ocasión de la crisis del SME*

naturaleza serían las mismas? ¿Cuáles serían, entonces, los mecanismos de resolución y de ajuste? La historia enseña que ha habido uniones monetarias que se han roto al producirse *shocks* económicos y políticos que han cambiado la voluntad de los *policy makers* de mantener la unión monetaria. ¿Podría suceder algo similar en el caso de la unión monetaria europea? Pensando un poco más allá cabe plantearse: ¿Puede una unión monetaria sobrevivir a largo plazo sin unión bancaria, fiscal y, en definitiva, sin una unión política?

En la construcción de la unión monetaria europea se consideró que no era necesario avanzar simultáneamente en una unión bancaria, fiscal y política al estimar que podría funcionar según los principios rectores de lo que De Grauwe (2006) denominó el consenso Bruselas-Frankfurt (B-F). Estos principios establecían, en primer lugar, que la mejor forma de responder a los *shocks* asimétricos es aumentar la flexibilidad mediante la aplicación de reformas estructurales. En segundo lugar, el consenso B-F garantizaba que gracias a la formulación del Pacto de Estabilidad y Crecimiento, los países miembros podrían responder a los *shocks* asimétricos mediante políticas fiscales nacionales, gracias al reconocimiento de la posibilidad de alcanzar un déficit superior al 3 % del PIB durante la fase recesiva del ciclo económico. Desde la perspectiva del consenso B-F, este mecanismo hacía innecesaria la existencia de una política fiscal de la Unión, que se dejaba en manos de los países. Finalmente, el consenso B-F sugería que, en realidad, no había ninguna necesidad de que existiese una política presupuestaria común para estabilizar el ciclo económico del área; se consideraba que el Banco Central Europeo (BCE) estaba perfectamente equipado para garantizar la estabilidad macroeconómica, por sí solo.

El corolario del consenso Bruselas-Frankfurt sobre la gobernabilidad de la unión monetaria europea establecía que no se necesitaba ningún tipo de unión política que implicase una unión fiscal para garantizar la sostenibilidad de la unión monetaria a largo plazo. Tampoco hacía falta ningún mecanismo para hacer frente a una posible crisis de los países del área. Las crisis contempladas siempre serían crisis de oferta. Los países deberían responder a las mismas con medidas de flexibilidad. Estaban descartadas las crisis generadas por componentes de la demanda y eran impensables las crisis financieras ya que eran propias solo de los países situados fuera de las uniones monetarias.

El modelo de unión monetaria por el que se optaba cedía soberanía monetaria al BCE, pero era completamente compatible con la soberanía de los estados en los ámbitos bancario y fiscal. Era impensable que tuviese lugar ningún tipo de acontecimiento que obligase a replantearse la consideración de la cesión de soberanía en materia bancaria y fiscal. La unión bancaria, fiscal y política vendría, en su momento, determinada por tiempos políticos, por la conveniencia de avanzar hacia unos Estados Unidos de Europa. Y eso se situaba en un horizonte temporal muy lejano.

### 3. La crisis de la eurozona

La crisis financiera global alteró el funcionamiento de la economía internacional y repercutió gravemente en los países de la eurozona. La intensa desaceleración del comercio mundial y del PIB provocó una rápida destrucción de empleo en las economías avanzadas. El riesgo de que se generalizase una contracción económica similar a la de la gran depresión del periodo 1929-1933 era real y tangible.

El G-20 y el FMI promovieron la puesta en marcha de medidas de estímulo, tanto por parte de los países desarrollados como de los países emergentes de la cuenca Asia-Pacífico y de Amé-

*En la construcción de la unión monetaria se consideró que no era necesario avanzar simultáneamente en una unión bancaria, fiscal y política*

rica Latina. Gracias a ellas, en el segundo semestre de 2009, las economías industrializadas y emergentes comenzaron a recuperarse con una intensidad no imaginada nueve meses antes. Las nuevas expectativas propiciaron un cambio en el consenso sobre las políticas económicas en favor de una retirada de las medidas de estímulo fiscal, aceptando que la política monetaria sería suficiente para asentar la recuperación.

A comienzos de 2010, el nuevo gobierno de Papandreu reconoció que los gobiernos griegos anteriores habían ocultado una parte importante del déficit público. Se afloró un incremento de la deuda pública equivalente al 25 % del PIB. Los mercados financieros mostraron su desconfianza sobre la capacidad de Grecia de reducir, por debajo de dos dígitos, su déficit público y se alarmaron por el fuerte incremento de la ratio de deuda pública sobre PIB del país. La percepción de que Grecia se encontraba cerca del *default* disparó el diferencial de la deuda griega respecto del bono alemán. La crisis financiera internacional comenzó a ampliar su escenario y trasladó la atención de los mercados financieros internacionales desde el Atlántico (los Estados Unidos, Reino Unido, Islandia) a la eurozona.

La crisis en Grecia continuó *in crescendo* y el gobierno se vio obligado, en mayo, a solicitar la ayuda financiera de los Estados de la eurozona para evitar el *default*. Los países del euro, después de ciertas reticencias, pusieron en marcha el plan de rescate a Grecia. La crisis en Europa podía haberse quedado en Grecia puesto que su economía apenas representaba el 2 % del PIB europeo, pero cuando los gobiernos quisieron darse cuenta ya estaba en marcha el efecto contagio.

Los mercados financieros ya habían desplazado sus dudas sobre la situación financiera a otros países periféricos de la eurozona. Concretamente a Irlanda, Portugal, España e Italia. Los temores de *default* en estos países ocasionaron la venta a gran escala de su deuda pública, lo que provocó una brusca reducción de su cotización y el aumento de las primas de riesgo de las nuevas emisiones. Era el comienzo de la crisis de deuda soberana en Europa y la confirmación de que el nuevo escenario de la crisis financiera internacional se había trasladado de los Estados Unidos a la eurozona. La crisis de deuda soberana en Grecia y las sombrías perspectivas de los otros cuatro países de la periferia de la eurozona se extendieron a los mercados de capital en los primeros días del mes de mayo de 2010. Las fuertes turbulencias de las bolsas europeas se transmitieron inmediatamente al resto del mundo. La incertidumbre era tal que comenzó a ponerse en tela de juicio la propia viabilidad del euro. En esos días, el Ecofin (Consejo de Economía y Finanzas de la Unión Europea) creó el Fondo Europeo de Estabilidad Financiera (FEEF), dotado inicialmente de 220.000 millones de euros (que se ampliaría a 440.000 en la cumbre extraordinaria de julio de 2011) para ayudar a los países con dificultades financieras y ahuyentar los temores sobre la viabilidad del euro. Pero para que los mercados recuperasen la confianza era necesario poner en marcha medidas encaminadas a reducir el déficit público por debajo del límite establecido en el Tratado de Maastricht y para hacerlo sostenible en términos estructurales.

Grecia, Irlanda, Portugal, España e Italia comenzaron a ser objeto de una minuciosa vigilancia por parte de los mercados financieros, lo que impulsó a sus gobiernos a cambiar el rumbo de sus políticas económicas. En España los efectos de la crisis financiera alteraron por completo las cuentas del Estado. La caída de los ingresos, como consecuencia de la contracción de la actividad, y del aumento de los gastos, derivados de las mayores prestaciones sociales y de las medidas de estímulo, provocaron que se pasase de una situación de superávit del 2,0 % del PIB en 2007 a un déficit del 4,4 % en 2008. En 2009 la combinación de la caída de la actividad económica y de las medidas de estímulo y de protección social determinó un importante salto

*A comienzos de 2010, el nuevo gobierno de Papandreu afloró un incremento de la deuda pública equivalente al 25 % del PIB*

en el déficit público, que alcanzó el 10,9 % del PIB. En febrero de 2010 se produjo el giro de la política económica en España. El Gobierno, empujado por los mercados financieros, se vio obligado a aprobar el Plan de Acción Inmediata (2010) y el Plan de Austeridad (2011-2013) con un calendario que pretendía situar la ratio de déficit público en el 3 % del PIB en 2013, tal y como se establecía en el Pacto de Estabilidad y Crecimiento.

El sistema bancario español aguantó bien la primera oleada de la crisis. Las instituciones financieras no tenían productos tóxicos puesto que habían sido objeto de una rigurosa regulación y supervisión por parte del Banco de España (Acharya, 2010). En aquel momento solo tuvo que ser intervenida una caja de ahorros, Caja Castilla La Mancha.

Tras el estallido de la crisis de la deuda soberana, sin embargo, volvió a ponerse en cuestión el estado del sistema financiero español. No había duda de que sufría un exceso de préstamos hipotecarios, muchos de ellos otorgados con enorme ligereza y a partir de tasaciones al alza, que afectaba sobre todo a las cajas de ahorros. Las turbulencias de mayo y junio hicieron aconsejable la realización de unos «test de esfuerzo». Llevados a cabo en el mes de julio, dieron como resultado que, tanto los bancos como las cajas de ahorro, serían capaces de aguantar bien una profunda crisis inmobiliaria. No obstante, se reconoció que el sistema, en particular las cajas de ahorro, tenían un exceso de capacidad instalada y una gran dependencia en la obtención de recursos de los mercados mayoristas internacionales. Estos dos elementos, junto a la situación de sus activos inmobiliarios, determinó la aceleración de un amplio proceso de reestructuración de las cajas de ahorro, en el que han participado 40 de las 45 existentes, con apoyo del Fondo de Reestructuración Ordenada Bancaria (FROB) y de la Sociedad de Gestión de Activos procedentes de la Reestructuración Bancaria (SAREB).

El crecimiento del déficit público y la caída del PIB favorecieron que el ratio de deuda pública sobre PIB pasase del 35 % en 2007 al 53 % en 2009. En 2010, tras alcanzar el déficit público el 9,7 % del PIB, la ratio de deuda pública sobre PIB se situó en el 60 %. Al comienzo de la crisis el endeudamiento público en España era el menor de todos los países europeos. Pero los efectos de la crisis financiera internacional sobre una economía fuertemente dependiente de la financiación internacional, por las particularidades de un modelo de crecimiento, determinaron fuertes aumentos tanto del déficit público como de la deuda pública. El endeudamiento en España ya no era solo de los agentes privados –hogares, empresas e instituciones financieras– sino que, de manera creciente, se estaba extendiendo también al Estado.

La intensa presión de los mercados financieros internacionales, unida a las recomendaciones de acción inmediata por parte de Alemania y Francia, reforzadas por los Estados Unidos y China, determinaron que el Gobierno del presidente Zapatero adoptase nuevas medidas de reducción del déficit público para el año 2010. Por el lado del gasto, se recortaron los sueldos de funcionarios (entre el 5 % y el 10 %), se congelaron las pensiones, se aprobó una fuerte reducción de la inversión en infraestructuras, se redujo del gasto de las Comunidades Autónomas y los Ayuntamientos, etc. Además se puso fin a muchas de las medidas de estímulo anteriormente aprobadas.

Por el lado de los ingresos, se aprobó la subida del IVA. También se puso en marcha una reforma de la legislación laboral que se aprobó en junio y que llevó a los sindicatos a una huelga general el 29 de septiembre. Finalmente, se anunció que se abordaría la reforma de las pensiones para ampliar la edad de jubilación desde los 65 a los 67 años, medida que se aprobó a finales de enero de 2011.

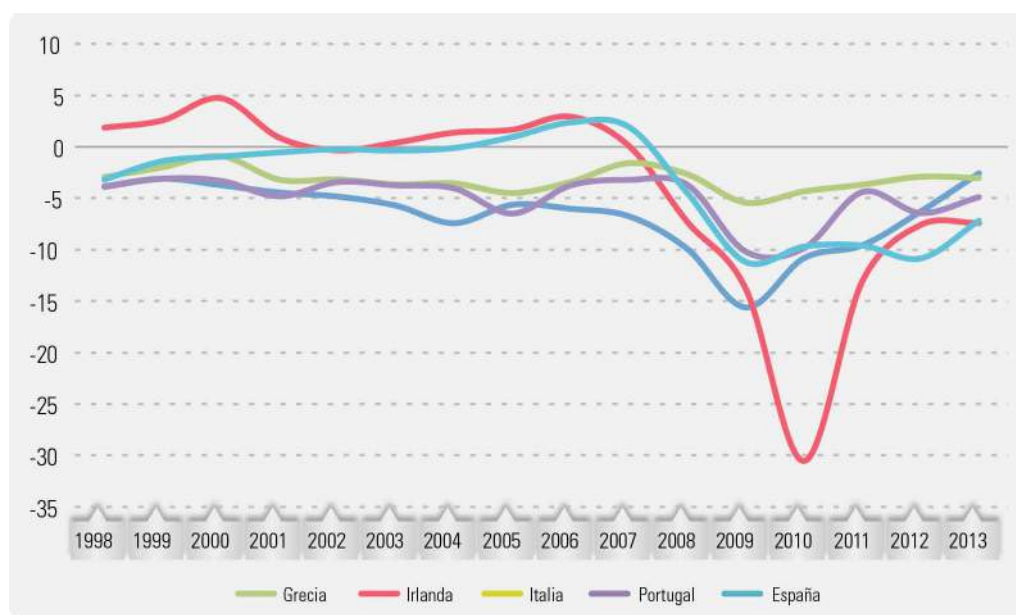
*El sistema bancario español aguantó bien la primera oleada de la crisis. En aquel momento solo tuvo que ser intervenida una caja de ahorros*

En los meses de verano, la crisis en la eurozona se trasladó a Irlanda, que negaba que tuviese que aceptar ningún tipo de ayuda para reconducir su maltrecho sistema financiero. Sin embargo, a finales de septiembre, el Gobierno irlandés anunció el rescate de un gran número de entidades financieras. El coste inicial del programa fue de 50.000 millones de euros, lo que incrementó el déficit público hasta el 32 % del PIB, como muestra el Gráfico 1. Los países de la eurozona urgieron al Gobierno irlandés a solicitar ayuda formalmente para evitar que la incertidumbre alimentase el efecto contagio a Portugal y, en menor medida, a España e Italia.

Tras varios meses de resistencia, Irlanda solicitó el rescate a Bruselas el 21 de noviembre. La crisis de Irlanda es un ejemplo de un ciclo de *boom and bust* impulsado por una gran expansión del crédito intermediado por el sistema financiero nacional a partir de un inmenso acceso a los mercados mayoristas internacionales. La deuda del sistema financiero llegó a superar el 240 % del PIB. Pronto se comprobó que los bancos irlandeses tenían inversiones en productos tóxicos, que habían perdido casi todo su valor, y que habían financiado y ayudado a crear –junto a los *animal spirits* de sus agentes económicos– una enorme burbuja inmobiliaria que se había pinchado. El Estado se vio compelido a acudir en auxilio del sistema financiero. El desajuste de sus niveles tradicionales de déficit público y deuda pública (véanse Gráficos 1 y 2) muestra el episodio de transformación de la deuda bancaria en deuda pública.

Cabe afirmar de manera clara que «la crisis irlandesa es primero y sobre todo una crisis bancaria», como señala Chopra (2012). Convertida la crisis bancaria en crisis de deuda soberana, Irlanda se vio obligada a solicitar 85.000 millones de euros, a través del Fondo Europeo de Estabilización Financiera y del FMI. El gobierno irlandés se comprometió a reducir el gasto público en 14.000 millones de euros hasta el 2014 y a redimensionar la administración pública con la eliminación de 25.000 puestos de trabajo.

**Gráfico 1. Déficit público (% sobre el PIB)**



Fuente: Elaboración propia según datos de Eurostat.

La crisis de Irlanda despertó nuevas dudas sobre Portugal, España y, en menor medida, Italia, además de sobre la viabilidad del euro. El Consejo Europeo de diciembre de 2010 adoptó importantes acuerdos para defender la estabilidad del euro, incluida la creación del Mecanismo Europeo de Estabilidad (MEDE), previsto inicialmente para 2013. Por su parte, el Gobierno español aprobó, en los primeros días de diciembre, nuevas medidas en la doble línea de consolidación fiscal y de reformas estructurales.

El compromiso presupuestario para el año 2011 sería reducir el déficit público al 6 % del PIB, tras haber registrado el 9,5 % en 2010. Desafortunadamente, 2011 terminó con un déficit público del 8,9 del PIB. Los mercados financieros, una vez rescatados Grecia, Irlanda y Portugal, pusieron el foco en España ante el grave deterioro de la actividad productiva, las dificultades para reducir el déficit público y el rápido ritmo de crecimiento de la ratio de deuda pública sobre PIB, como muestra el Gráfico 2.

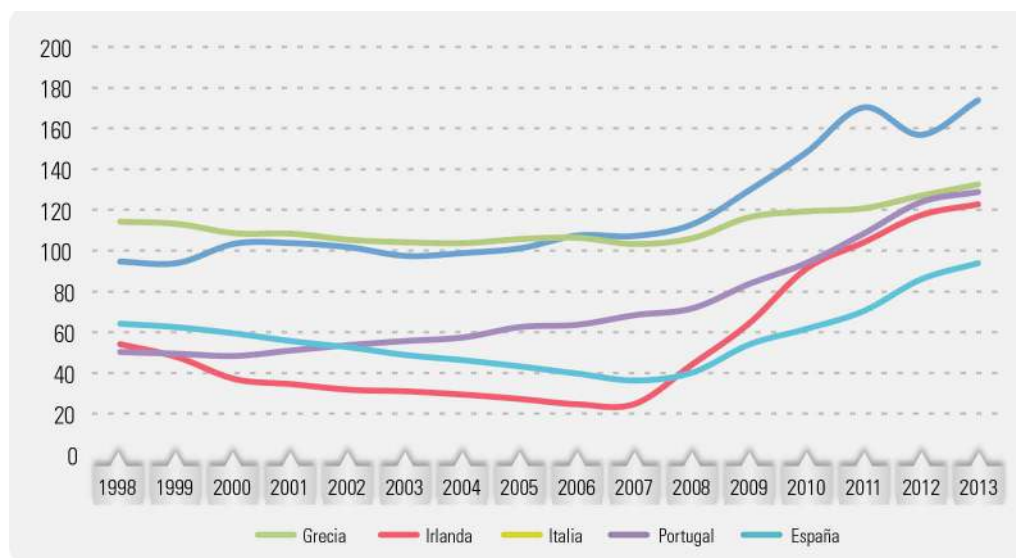
A finales de 2010 la situación de la economía portuguesa se acercaba al abismo. Era el país con la peor posición neta inversora internacional del mundo, como muestra el Gráfico 8, una situación que refleja su alto grado de endeudamiento tanto privado como público. La economía portuguesa atravesaba, desde antes del estallido de la crisis de deuda pública, una larga etapa de muy bajo crecimiento y fuertes desequilibrios, tanto en las cuentas públicas como en la balanza por cuenta corriente. En 2009 el déficit público se había situado en el 13,6 % del PIB, lo que suponía una fuerte desviación respecto al objetivo presupuestario previsto. La evolución del déficit, en un contexto de estancamiento, determinaba un fuerte crecimiento de la relación deuda sobre PIB. En los primeros meses de 2011, el gobierno de José Sócrates intentó la aprobación de varios planes de ajuste sin ningún éxito y en esos meses la prima de riesgo superó los 800 puntos básicos. Portugal había perdido el acceso a los mercados financieros internacionales para cubrir sus necesidades a tipos de interés sostenibles. No podía financiarse a tipos de interés inferiores al 10 %.

El 23 de marzo, el primer ministro José Sócrates tuvo que presentar su dimisión y pocos días después se reconoció que el déficit público era mayor del anunciado. El 6 de abril, el gobierno en funciones pidió a Bruselas el rescate, estimado en 78.000 millones de euros, de los cuales la Unión Europea, a través del Fondo Europeo de Estabilidad Financiera, se haría cargo de 50.000 millones de euros y el FMI del resto. De esta forma, Portugal se convirtió en el tercer país de la eurozona, tras Grecia e Irlanda, en ser intervenido. La situación de las cuentas públicas de Portugal no debe hacer perder de vista el alto endeudamiento que habían adquirido tanto las empresas no financieras como las familias. La deuda privada equivalía al 250 % del PIB. La intervención comprometía a Portugal a poner en marcha un ambicioso programa de reformas a tres años vista, hasta 2014.

El plan se basaba en tres aspectos fundamentales. En primer lugar, un programa de ajuste fiscal creíble. El objetivo del mismo era colocar el déficit público por debajo del 3 % del PIB, en una trayectoria descendente desde el 9,8 % de 2010. En segundo lugar, la puesta en marcha de medidas que hicieran posible el retorno del país a una senda de crecimiento y que, al mismo tiempo, contribuyeran a mejorar su competitividad. La falta de competitividad era otro de los graves problemas de Portugal, como muestra el hecho de que, todavía en 2011, registrara un déficit por cuenta corriente del 8,4 % del PIB. En tercer lugar, la adopción de medidas para favorecer el desapalancamiento de su sistema financiero y para reforzar el capital de las entidades financieras.

*A finales de 2010 la situación de la economía portuguesa se acercaba al abismo. Era el país con la peor posición neta inversora internacional del mundo*



**Gráfico 2. Deuda pública bruta (% sobre PIB)**

Fuente: Elaboración propia según datos de Eurostat.

En los primeros meses de 2011, saltaron las primeras dudas sobre Italia. No fue hasta mayo, sin embargo, cuando su prima de riesgo comenzó a crecer con más fuerza. En ese momento surgieron nuevas dudas sobre el cumplimiento de las exigencias impuestas a Grecia como consecuencia del segundo rescate. A la incertidumbre griega se sumaron las perspectivas negativas sobre la recuperación de Irlanda y Portugal. A lo largo del mes de julio, las primas de riesgo de España e Italia registraron un fuerte repunte y, en los primeros días de agosto, superaron los 400 puntos básicos. El 5 de agosto la prima de riesgo de Italia superó por primera vez a la prima de riesgo de España y permaneció así el resto de 2011.

En esos días de agosto el efecto contagio de las malas perspectivas de la eurozona y de la crisis política para elevar el techo de deuda en los Estados Unidos se extendió a las bolsas de todo el mundo y sus índices volvieron a niveles del segundo trimestre de 2009. En Italia, la dimensión de la crisis y la falta de compromiso con la puesta en marcha de las medidas de ajuste del déficit público y de las reformas estructurales, favorecieron que Berlusconi se viese obligado a presentar su dimisión, dando paso a un nuevo gobierno presidido por Mario Monti.

El 22 de diciembre el gobierno del primer ministro Mario Monti consiguió la aprobación del plan de ajuste, cuyas principales medidas se resumen a continuación. Por el lado de los ingresos, se aprobó el aumento del IVA del 21 % al 23 %, se reintrodujo el impuesto de bienes inmuebles para la primera y segunda vivienda (y posibilidad de la tercera), y se gravó al 21 % a aquellos capitales evadidos que no hubieran sido regularizados durante el periodo de presidencia de Berlusconi. Por el lado de los gastos, se congelaron las pensiones superiores a 1.400 euros mensuales y se retrasó la edad de jubilación a los 62 años, para las mujeres, y a los 66 para los hombres. Con este plan se esperaba obtener una reducción del déficit público de unos 30.000 millones de euros. Además, el nuevo gobierno comenzó a trabajar en las distintas reformas estructurales que la economía italiana necesitaba para poder volver a una senda de crecimiento a partir de la mejora de la competitividad.

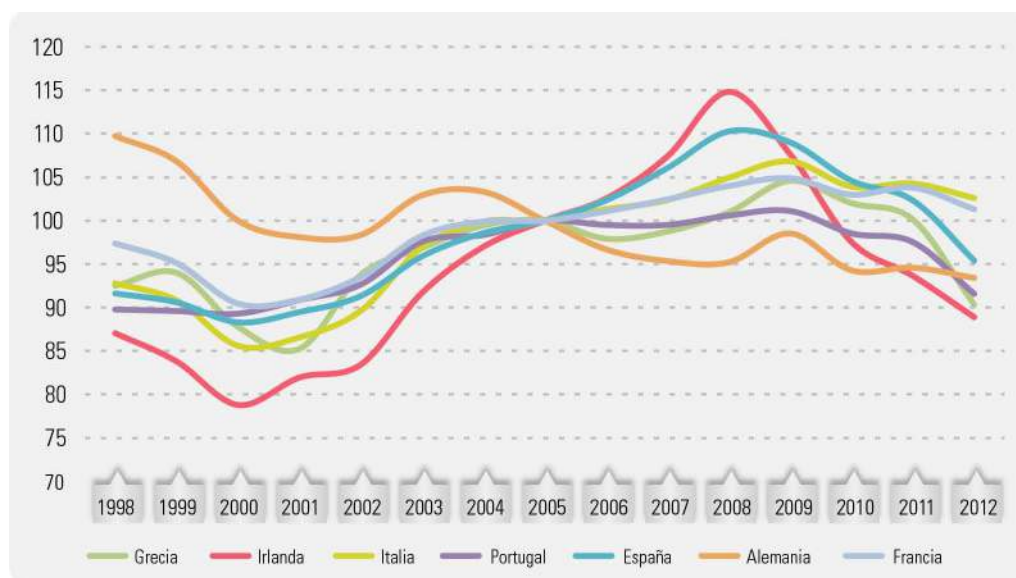


#### 4. Shocks asimétricos y desequilibrios económicos

Desde la puesta en marcha de la moneda única, un grupo de países de la eurozona (Irlanda, España, Italia, Grecia y Portugal) comenzaron a experimentar un *shock* asimétrico cuyos efectos se manifestaron en forma de un progresivo deterioro de la competitividad. La desigual evolución de la inflación entre los países de la unión monetaria causó significativos diferenciales entre los tipos de cambio efectivos reales intra-eurozona (véase Gráfico 3) que reflejan un importante deterioro de los factores de competitividad en los años previos al estallido de la crisis.

Por el contrario, otro grupo de países entre los que destacan Alemania, Finlandia, Francia y Austria, experimentaron tipos de cambio reales depreciados y, por tanto, mejores niveles de competitividad. El caso alemán es especialmente llamativo. Su tipo de cambio efectivo real estaba fuertemente apreciado en los años previos a 2004. En ese año su tipo de cambio comenzó a deslizarse suavemente hasta situarse en la media de la eurozona. El ajuste del tipo de cambio alemán entre 1998 y 2005 fue de más de 15 puntos.

**Gráfico 3. Tipos de cambio efectivos reales (calculados según deflactor del PIB. 2005 = 100)**



Fuente: Elaboración propia según datos de Eurostat.

Las divergentes trayectorias de competitividad se reflejan en el deterioro de las balanzas por cuenta corriente de los países, como muestra el Gráfico 4. Pero en una unión monetaria, como señaló Ingram en 1973, citado por Merler (2012), los «desequilibrios en la balanza de pagos entre los países miembros se pueden financiar a corto plazo en los mercados financieros sin necesidad de intervención de la autoridad monetaria. Los pagos intracomunitarios vienen a ser similares a los pagos entre las regiones al interior de un mismo país».

Esta visión, coincidente con la formulada en Mundell II, terminó por afianzarse en los años 1980 y 1990. De hecho, la Comisión Europea en su informe *One Market, One Money* (1990), citado también por Merler (2012), señalaba que «uno de los mayores efectos de la UEM es que desaparece la restricción de la balanza de pagos [...]. Los mercados privados financiarán a

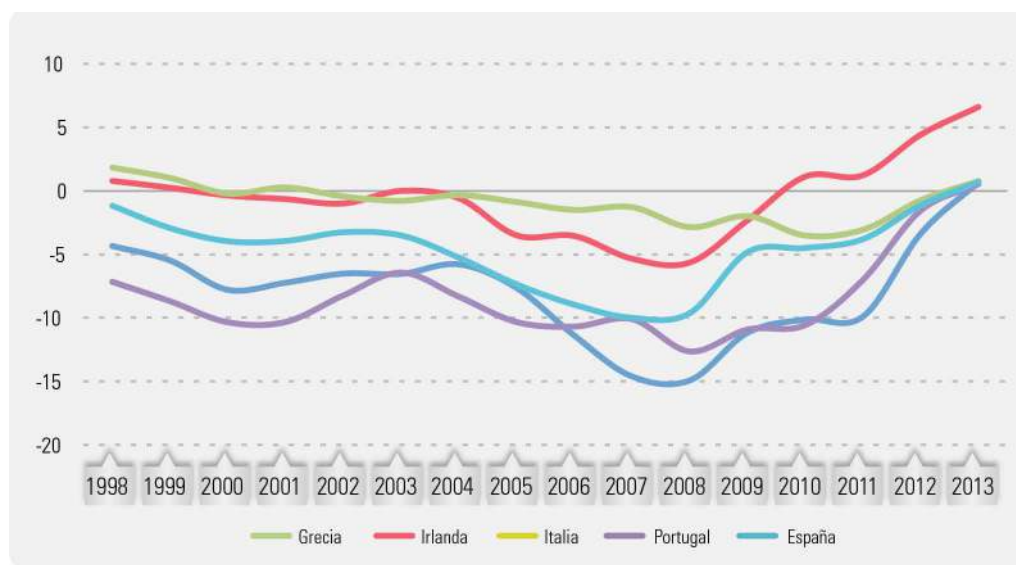
todos los prestatarios solventes, y los equilibrios entre el ahorro y la inversión ya no supondrán una restricción a nivel nacional».

Las restricciones en la financiación se aplicarían solo a los agentes económicos individuales pero no a los países. Merler lo ejemplifica señalando que «una compañía solvente en Italia o un banco en España no pueden dejar de recibir la financiación del mercado que soliciten (siempre que sean solventes) debido a la situación financiera en la que se encuentren sus Estados o sus familias. Los países no tienen restricciones presupuestarias intertemporales, solo las tienen los agentes individuales». Esta visión, junto a la desaparición del riesgo cambiario, hizo que se asumiese que en una unión monetaria eran impensables las crisis de balanzas de pagos.

Antes de que se iniciase la crisis de deuda soberana en Europa, era evidente el deterioro de la competitividad de los principales países afectados por la crisis. Este proceso tenía que ser revertido para recuperar la competitividad perdida. Pero en una unión monetaria en la que los países han renunciado al tipo de cambio como mecanismo de ajuste –como sugería la formulación Mundell II– es necesario realizar la corrección mediante la reducción de costes y precios. Este proceso resultaría muy duro de aplicar, ya que el Banco Central Europeo (BCE) tiene un objetivo de inflación del 2 %, lo que implica la puesta en marcha de un proceso de desinflación con riesgo de caer en deflación.

La formulación Mundell II señalaba que los países integrados en un área monetaria quedarían protegidos de los *shocks* negativos de los movimientos de capitales, pero infravaloraba la relevancia de los *shocks* asimétricos derivados de otros procesos económicos como los *booms* de crédito a los sectores privados y la consiguiente pérdida de competitividad, así como la importancia del tipo de cambio como un mecanismo de ajuste más adecuado, y menos doloroso, que la deflación de cara a recuperar la competitividad perdida.

**Gráfico 4. Balanza por cuenta corriente (% sobre PIB)**



Fuente: Elaboración propia según datos de Eurostat.

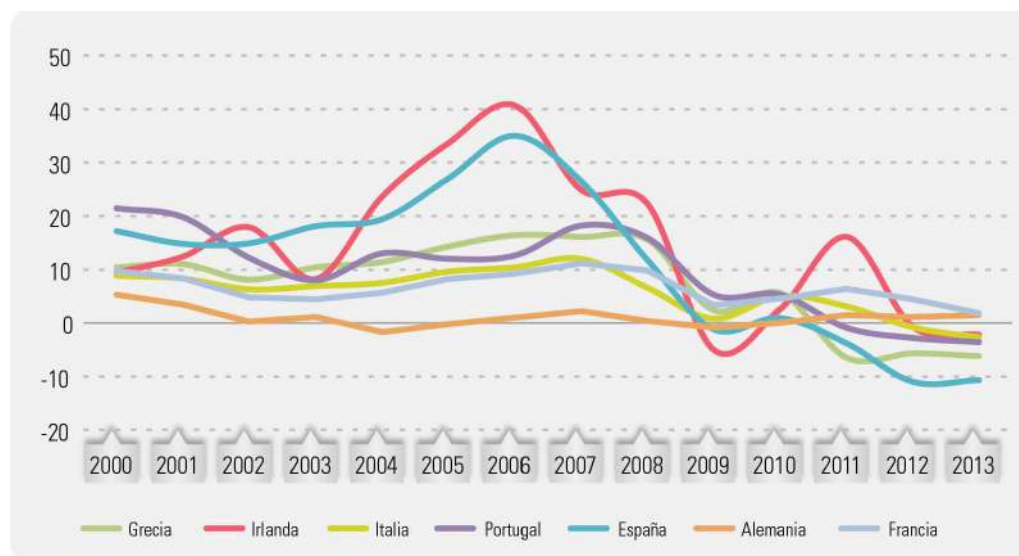
De esta forma, el deterioro de la competitividad, derivado tanto de los diferenciales de precios como de la insuficiente incorporación de progreso técnico, debe corregirse mediante el ajuste

de costes y precios y mediante el aumento de la productividad. Esto se concreta, a corto plazo, en ajustes en el empleo, el gasto y un menor ritmo de actividad. La continua pérdida de competitividad en países que registraron significativos *booms* de crédito, como España, Portugal, Grecia o Irlanda, en los años previos al estallido de la crisis, se refleja en la balanza por cuenta corriente de estos países, recogida en el Gráfico 4.

En el año 2011 Grecia registró un déficit por cuenta corriente del 10 % del PIB, Portugal del 6,3 %, España del 3,6 %, Italia del 3,4 % y solo Irlanda tuvo un superávit del 0,1 % del PIB. En 2012 Irlanda incrementó su superávit y Grecia, Irlanda, España y Portugal redujeron su déficit por debajo del 5 % del PIB. Esta tendencia se consolidó y en 2013 las cinco economías periféricas experimentaron superávit por cuenta corriente de diferentes magnitudes.

Desde otra perspectiva, el déficit en la balanza por cuenta corriente determina una continua necesidad de financiación internacional. En este sentido, es la abundante entrada de capitales internacionales la que facilita la expansión del crédito interno a tipos de interés reales negativos. Se alimenta así tanto el circuito del gasto en bienes y servicios importados como las burbujas de activos, principalmente inmobiliarios. Además, se facilita la continua expansión del gasto público, lo que determina una necesidad creciente de endeudamiento privado y público que frecuentemente desemboca en un *crash* financiero, como señalan Reinhart y Rogoff (2008).

**Gráfico 5. Crédito al sector privado consolidado (% del PIB)**



Fuente: Elaboración propia según datos de Eurostat.

El proceso conduce a que la posición neta inversora internacional adquiera una fuerte dimensión deudora. Un hecho difícil de imaginar salvo en países pertenecientes a una unión monetaria o en el caso de una economía capaz de endeudarse en el exterior en su propia moneda, como los Estados Unidos<sup>2</sup>. La captación de flujos financieros externos propició intensas expansiones

<sup>2</sup> Los Estados Unidos registraban una posición neta internacional deudora a finales de 2010 del 23 % del PIB teniendo en cuenta los efectos de apreciación de sus activos en el exterior, y superior al 50 % del PIB sin tener en cuenta ese efecto.

de crédito en los sectores privados, particularmente en España e Irlanda, seguidos de Portugal y Grecia. Por el contrario, Alemania es el caso emblemático de moderación crediticia. La expansión del crédito fue también más moderada en Italia y Francia, donde solo superó el 10 % del PIB en los años 2005, 2006, 2007 y 2008, como muestra el Gráfico 5. En el mismo Gráfico se observa como, intensificada la crisis internacional tras la quiebra de Lehman Brothers, se produjo un *sudden stop* en el crédito al sector privado.

La financiación externa también se canalizó hacia la deuda pública en los casos de Grecia, Portugal e Italia, puesto que los inversores internacionales creían que su deuda era tan segura como la alemana o la holandesa. Un hecho puesto de manifiesto en la convergencia de los tipos de interés de los bonos de los gobiernos de esos países desde 1999, año de comienzo de la unión monetaria, hasta finales de 2008, como muestra el Gráfico 6.

Hasta finales de 2007, la financiación externa a Grecia alimentó principalmente el gasto público y, en menor medida, también el privado. En Portugal, se orientó tanto hacia las familias y las empresas como hacia el estado. En Irlanda, que tenía superávit en sus cuentas públicas, se canalizó hacia el gasto privado, la compra de viviendas y el endeudamiento bancario. En el caso de España, la financiación exterior se dirigió al gasto privado, a la adquisición de viviendas y al crédito a promotores y empresas no financieras.

En España e Irlanda, por tanto, el incremento del endeudamiento se centró en los sectores privados. En ambos países la crisis de la balanza por cuenta corriente fue propiciada por su excesivo endeudamiento privado, con una fuerte expansión de la demanda interna, generación de burbujas de activos, inversión en activos tóxicos y una continua pérdida de competitividad. No se trataba, inicialmente, de una crisis por exceso de endeudamiento público. En estos países, como señalan Fernández Villaverde et al. (2013), el *boom* inmobiliario actuó como un incentivo a los *policy makers* para frenar las reformas necesarias en sus economías. Se dejaron sin corregir algunos errores de política económica y se permitió el progresivo deterioro institucional.

En el caso de España, en el período previo al estallido de la crisis, el sector público redujo el déficit, primero, y obtuvo superávit, después, aprovechando el viento favorable del momento expansivo del ciclo. El país consiguió una ratio de deuda pública sobre PIB del 36 %, uno de los más bajos de la Unión Europea. Sólo Irlanda tenía una ratio de deuda pública sobre PIB inferior al de España, como muestra el Gráfico 2.

En España, el alto endeudamiento privado, cercano al 200 % del PIB a finales de 2008, tornó en muy vulnerable a la economía, frente a los cambios en los mercados financieros internacionales. Era difícil imaginar que se produjesen dos fenómenos del tipo «cisne negro», como la crisis financiera internacional y la crisis de la deuda soberana en Grecia, con sus efectos contagio. Pero como señala Taleb (2008), los cisnes negros son más frecuentes de lo que se considera en el análisis económico y financiero tradicional.

Ese parece ser el caso de Chipre, que merece una mención aparte. Se trata de la tercera economía más pequeña de la eurozona, pero cuyo rescate exacerbó dramáticamente los procesos de contagio entre el resto de economías mencionadas en esta sección. La crisis financiera chipriota tiene su origen en la alta exposición de los bancos locales a activos inmobiliarios domésticos y a deuda pública griega.

En 2012, los bancos chipriotas acumulaban un total de 22.000 millones de euros en deuda pública griega y depósitos por valor de 120.000 millones de euros, frente a un PIB de 19.000 millones de euros. Tras la solicitud de un crédito de emergencia a Rusia en 2012 (de unos 2.500

*En España, el alto endeudamiento privado, cercano al 200 % del PIB a finales de 2008, tornó en muy vulnerable a la economía*

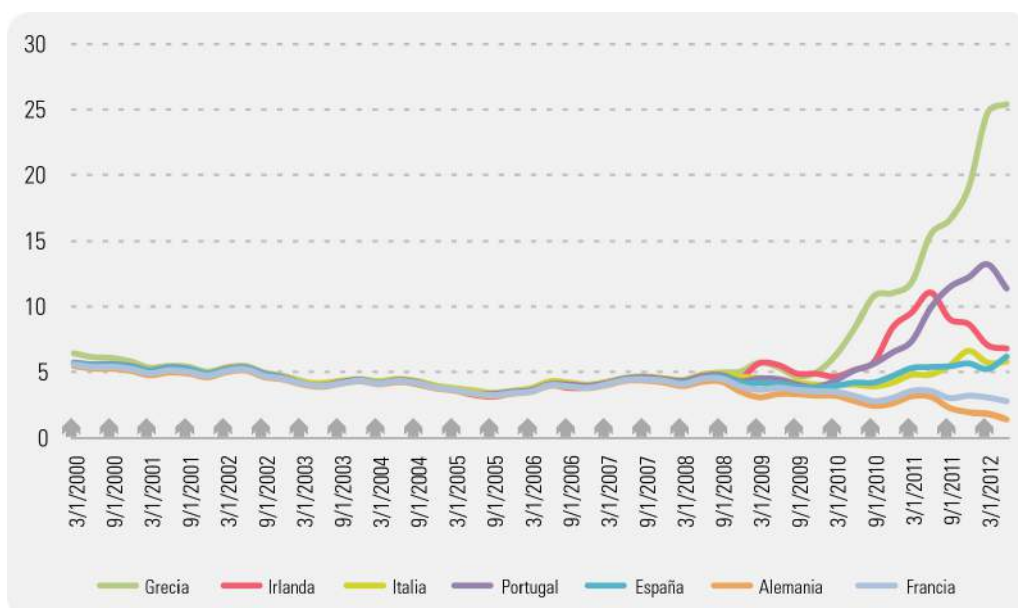
millones de euros), el 16 de marzo de 2013 Chipre demandó formalmente la asistencia de la Unión Europea, del BCE y del FMI.

El plan de rescate inicial incluía, entre las condiciones fijadas en el *Memorandum of Understanding* (European Commission, 2013), el establecimiento de un impuesto del 6,7 % sobre los depósitos bancarios inferiores al 100.000 euros y del 9,9 % para aquellos que superaran dicha cuantía. Finalmente, tras las negociaciones realizadas y los rechazos del parlamento chipriota, se optó por un sistema que evitaba los impuestos a los depositarios, pero que suponía la reestructuración y el cierre parcial del banco más problemático del país, el Laiki Bank.

La tensión vivida por el posible impuesto a los depositarios y por el «corralito» temporal que de facto se vivió en Chipre, hizo temer que el resto de economías rescatadas pudieran enfrentar una situación similar a lo largo de 2012 y 2013. Algo que, finalmente, no ocurrió pero que volvió a mostrar la fragilidad de la situación de la eurozona y el alto riesgo de una nueva recaída. La crisis en los países de la eurozona ha sido la consecuencia de la subestimación del riesgo de los mercados financieros en la colocación de recursos, tanto para agentes públicos y privados en Grecia y Portugal, como para agentes privados en Irlanda y España.

Los países que optaron por un continuo aumento de su endeudamiento público (Grecia) o privado y público (Portugal) a bajos tipos de interés, siendo economías con reducidos niveles de productividad y competitividad, acentuaron su debilidad externa, lo que aumentó el déficit por cuenta corriente y determinó una creciente dependencia financiera exterior. El estallido de la crisis griega y el contagio posterior hicieron aflorar los desequilibrios acumulados. La percepción del riesgo de *default* aumentó y rompió la convergencia de los tipos de interés de la deuda pública, como se observa en el Gráfico 6. Los inversores asumieron que la deuda pública de países como Grecia o Irlanda no era tan segura como la de Alemania o Francia, por mucho que todos ellos compartieran la misma área monetaria.

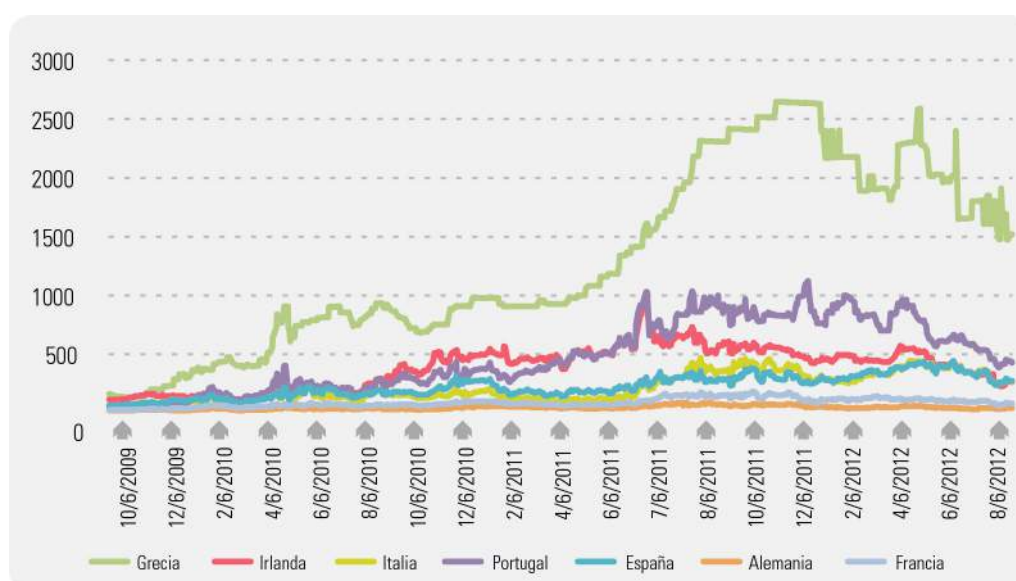
**Gráfico 6. Tipos de interés del bono a 10 años (en %)**



Fuente: Elaboración propia según datos de Thomson Datastream.

Los *Credit Default Swaps* (CDS) experimentaron una evolución similar, como muestra el Gráfico 7. Desde el punto de vista teórico, la interrelación entre los CDS y los intereses de la deuda pública favorece el incremento de ambas variables, en un proceso de mutua dependencia. El aumento del riesgo percibido se traduce en mayores intereses en el mercado secundario de deuda, lo que a su vez incrementa el coste del seguro en caso de impago, generando, nuevamente, alzas en los intereses. Este ciclo favorece el incremento del déficit público y de las emisiones de deuda.

**Gráfico 7. Credit Default Swaps (CDS)**



Fuente: Elaboración propia según datos de Thomson Datastream.

La complejidad derivada de poner en marcha los ajustes necesarios para corregir este círculo vicioso, impulsar la competitividad y consolidar las cuentas públicas determina que, generalmente, este tipo de procesos finalicen en crisis financieras. Es entonces cuando la situación obliga a los países a acometer la corrección de los desequilibrios acumulados desatendidos anteriormente.

De la misma forma, los países, como España e Irlanda, en los que se propiciaron procesos de intenso endeudamiento privado, facilitaron una amplia expansión de las demandas internas, las burbujas de activos, la pérdida de competitividad y la creciente dependencia de la financiación externa. La evidencia empírica sugiere que los déficits en la balanza por cuenta corriente son también muy relevantes en los países pertenecientes a una unión monetaria, como señalaron Giavazzi et al. (2010), al contrario de lo que se pensaba en amplios sectores de la academia. En este sentido, Mundell II estaba equivocado.

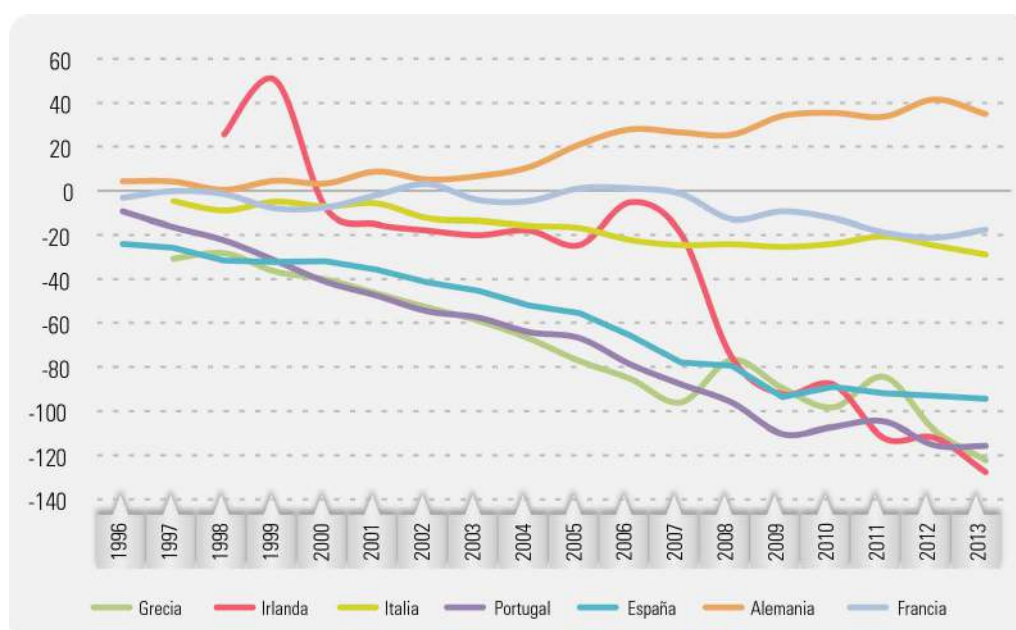
Comenzó a considerarse que debía prestarse mayor atención al continuo e intenso deterioro de la balanza por cuenta corriente de los países de la unión monetaria y así lo señalaron diversos autores como Blanchard (2007) y Jaumotte (2010). Todos ellos destacaban, en primer lugar, que los saldos negativos continuados en la balanza por cuenta corriente podían ser reflejo de bajos niveles de ahorro en relación al volumen de inversión, de *booms* de crédito, de *booms* de activos (principalmente inmobiliarios) o de fuertes deterioros de la competitividad.



En segundo lugar, subrayaban que cuando se origina una crisis de balanza de pagos nunca se produce un ajuste suave; siempre son bruscos y obligan a un intenso desapalancamiento. Además suelen causar graves problemas a los sistemas financieros nacionales. Finalmente, remarcaban que las crisis de esta naturaleza dan lugar a procesos de ajuste largos y dolorosos por los elementos que se conjugan en la política económica de cara a lograr la recuperación de la economía y, a la vez, restaurar la competitividad perdida. Cuando eclosiona la crisis, en este caso al aflorar la verdadera situación del estado griego, se origina un *sudden stop* de los flujos financieros privados, como señalan Merler (2012) y Pisani-Ferry (2012). Al final del proceso los países altamente endeudados presentan un perfil muy negativo en su posición neta inversora internacional.

No resulta casual que los cuatro países más afectados por la crisis europea registraran, a finales de 2012, las posiciones netas inversoras negativas más altas del mundo. Portugal cerró 2012 con una posición neta deudora superior al 100 % del PIB, al igual que Irlanda y Grecia; España se situó en el 93 % del PIB. En términos comparativos, Francia e Italia tienen una posición neta inversora negativa de entre el 5 % del PIB y el 10 %. Alemania, por su parte, tiene una posición positiva equivalente al 40 % del PIB, como muestra el Gráfico 8.

**Gráfico 8. Posición neta inversora internacional (% del PIB)**



Fuente: Elaboración propia según datos de Eurostat.

## 5. La larga marcha hacia la superación de la crisis

El Gráfico 9 (Morgan Stanley, 2012) proporciona una visión clara de los posibles escenarios en los que se va a mover la eurozona y, por tanto, las disyuntivas que enfrentan los *policy makers* para superar la crisis o para precipitarse hacia la desintegración de la unión monetaria. Los escenarios se construyen a partir de las combinaciones entre la unión o la fragmentación bancaria y fiscal, y entre la convergencia y la divergencia económica. Se inicia la explicación recorriendo el gráfico en sentido contrario a las agujas del reloj.



Gráfico 9. Escenarios sobre el futuro de la eurozona

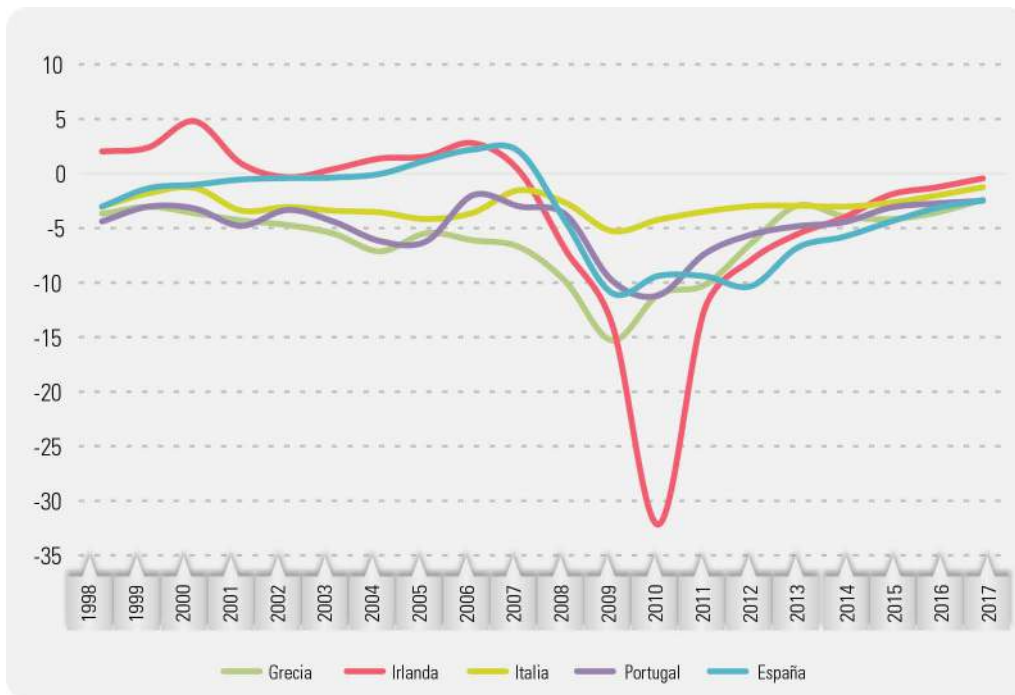


Fuente: Elaboración propia según diagrama de Morgan Stanley Research.

El cuadrante noroeste refleja una situación en la que la unión monetaria europea responde a la crisis mediante el avance hacia la unión bancaria y fiscal, a pesar de no haber progresado en la conquista de mayores niveles de convergencia económica. Este cuadrante recibe el nombre de «matrimonio a la italiana» porque los avances hacia la mayor integración bancaria y fiscal hacen posible que los países que registran las mayores divergencias económicas (desequilibrios por bajas tasas de crecimiento, pérdida de competitividad, altas tasas de desempleo, etc.) tengan que ser asistidos por transferencias desde los países con mejores situaciones económicas.

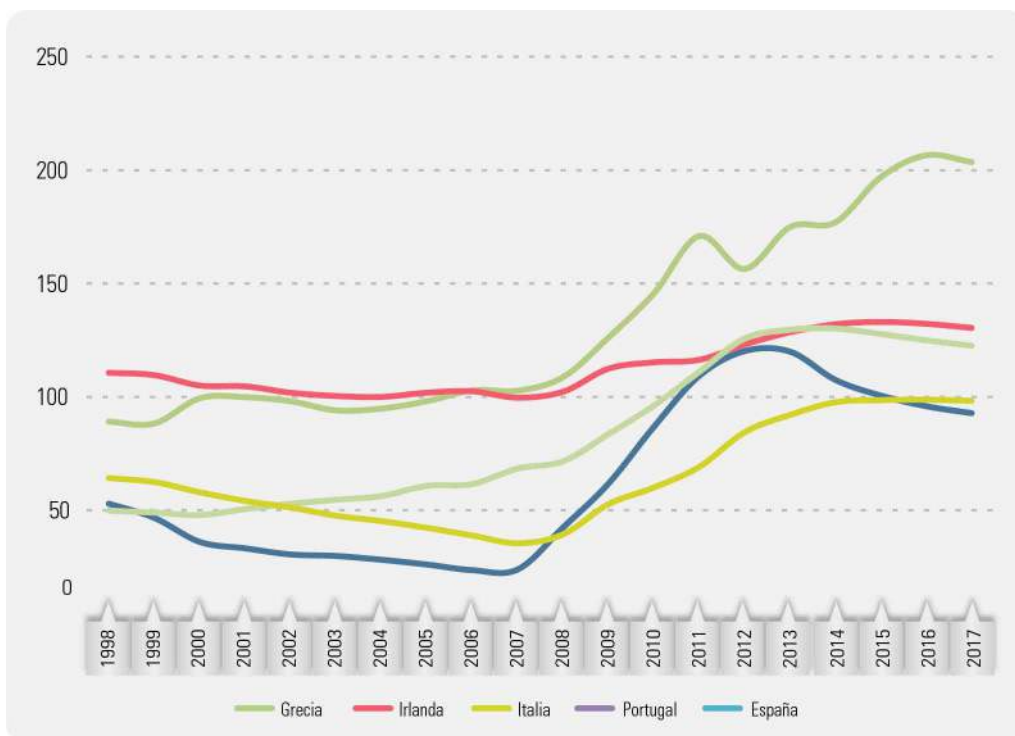
Algunos hechos sugieren que el «matrimonio a la italiana» podría ser el futuro a medio plazo de la eurozona. El primero de ellos lo encontramos en el comportamiento previsto de las variables de déficit público y deuda pública a partir de 2013. Los datos recogidos en los Gráficos 10 y 11 muestran un ajuste lento del sector público en la mayoría de las economías periféricas hasta 2017.

**Gráfico 10. Déficit público, desde 2015 (% sobre PIB)**



Fuente: Elaboración propia según datos de Eurostat 1998 – 2014. Previsiones realizadas por el FMI.

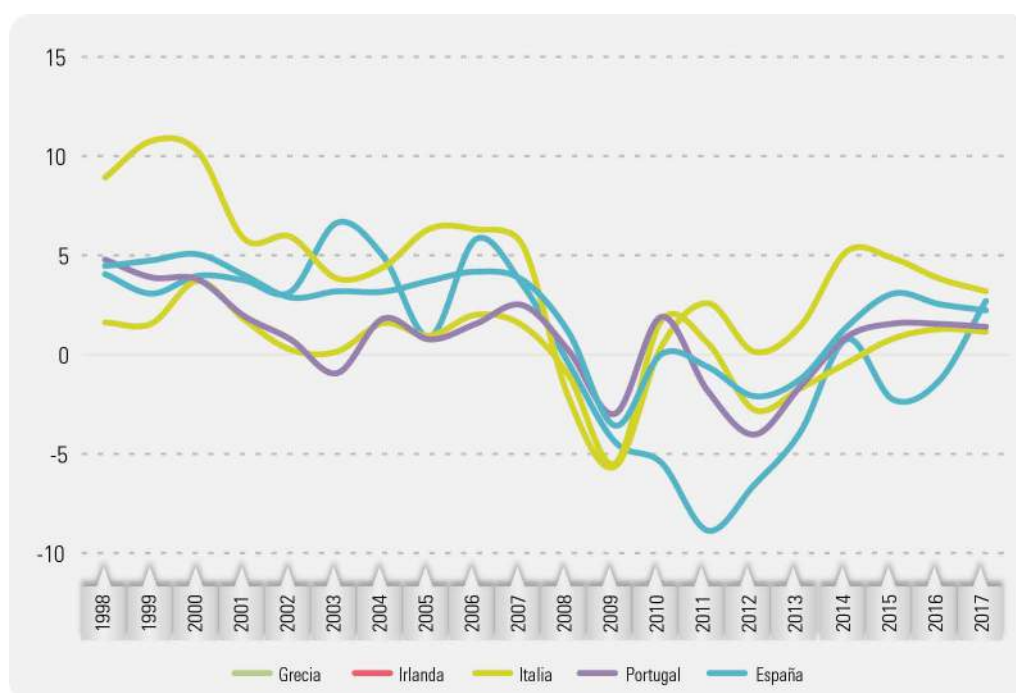
**Gráfico 11. Deuda pública bruta, desde 2015 (% sobre PIB)**



Fuente: Elaboración propia según datos de Eurostat 1998 – 2014. Previsiones realizadas por el FMI.

Pese a este lento proceso de ajuste del sector público, el efecto de las medidas de consolidación presupuestaria se deja también notar en las perspectivas de crecimiento económico. La débil recuperación de la actividad prevista para el periodo 2013-2017 incrementa el riesgo de un desacoplamiento definitivo entre las economías periféricas y los países centrales de la eurozona. El Gráfico 12 muestra el comportamiento previsto del PIB en el período 2013-2017, según el FMI.

**Gráfico 12. Crecimiento del PIB real interanual, desde 2015**



Fuente: Elaboración propia según datos de Eurostat 1998 – 2014. Previsiones realizadas por el FMI.

Existe, finalmente, un último elemento que contribuye a incrementar la probabilidad de un «matrimonio a la italiana» en la eurozona. El hecho de que las dos principales reformas institucionales pendientes en Europa (la unión bancaria y la unión fiscal) estén encima de la mesa y vayan avanzando, aunque sea lentamente, permiten esperar progresos a medio plazo. Mientras esto sucede, podrían ser necesarias ayudas financieras puntuales por parte del MEDE, como una manera de sustituir el efecto de una unión fiscal plena en los países miembros de la eurozona.

El cuadrante suroeste es el del «divorcio europeo» o el de la ruptura de la unión monetaria y el fin del euro. La crisis no habría conducido a que los gobiernos avanzaran hacia la unión bancaria y fiscal, sino que se habría producido un retroceso hacia posiciones nacionales en las que cada país habría buscado salvarse por sus propios medios y se habrían mantenido los niveles de divergencia económica que facilitaron la gestación de la crisis.

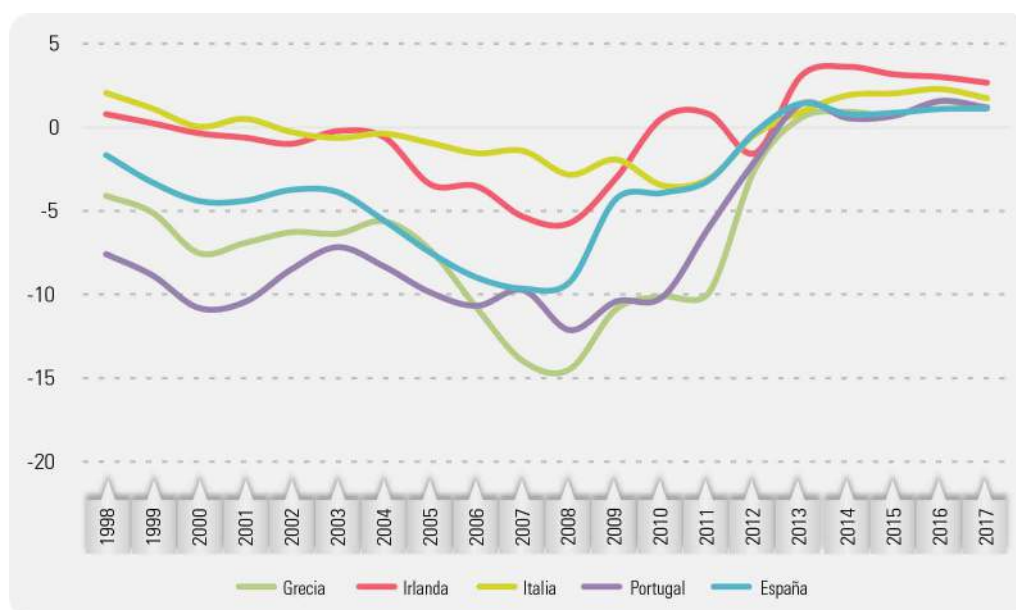
En este supuesto, las continuas tensiones políticas entre los países, sin perspectivas de resolución, alimentarían las tensiones sociales, lo que frenaría el avance de las reformas estructurales. Se mantendrían amplios niveles de divergencia económica, lo que conduciría a la ruptura de la unión monetaria y del euro. Se trata de un escenario apocalíptico, el peor de todos los posibles, que ha sido, sin embargo, contemplado de manera recurrente por los mercados internacionales.

Las economías más golpeadas por la crisis han experimentado una gran salida de depósitos bancarios (una continua y silenciosa corrida bancaria) hacia los países con mayor estabilidad. La falta de entendimiento sobre la hoja de ruta del proyecto de la Unión Monetaria Europea entre Francia y Alemania, así como la ausencia de un liderazgo político claro, no contribuirían a despejar definitivamente el catastrófico escenario del fin de la unión monetaria, como señala Chinn (2012).

Si no se produce una recuperación económica sensible en el corto plazo, en un entorno como el actual, las tensiones sociales (aparcadas en los últimos meses) podrían recrudecerse, lo que favorecería una ruptura definitiva del euro. Se trata de un escenario poco probable pero posible, bajo determinadas circunstancias. El tercer escenario, en el sureste del Gráfico 9, es el llamado «avances con continuos tropiezos». El paso de los dos escenarios de la izquierda del cuadro a los dos de la derecha, es posible, únicamente, a través de la puesta en marcha de las reformas estructurales que los países periféricos llevan postergando casi desde la entrada en el euro.

Este escenario se caracteriza porque los gobiernos no consiguen progresar de manera sustancial hacia la unión bancaria y fiscal, pero se producen significativas mejoras en la convergencia económica. Los gobiernos nacionales de los países en crisis adoptan reformas estructurales para mejorar la competitividad, sanean sus sistemas financieros y toman medidas de ajuste fiscal para corregir los desajustes en las cuentas públicas. Este es el escenario en el que se encuentra en la actualidad la unión monetaria europea y en el que parece que se va a instalar durante un largo periodo. Los datos referentes a la balanza por cuenta corriente muestran que el ajuste interno llevado a cabo por los países periféricos, y exigido en los diferentes *Memorandum of Understanding*, está dando sus frutos. El Gráfico 13 muestra cómo a partir de 2013 todas las economías periféricas registrarán superávit en sus cuentas corrientes, según prevé el FMI. La convergencia en este sentido no será sostenible, en el largo plazo, salvo que las economías periféricas realicen las reformas estructurales pendientes, como señala Estrada (2012).

**Gráfico 13. Balanza por cuenta corriente, desde 2015 (% sobre PIB)**



Fuente: Elaboración propia según datos de Eurostat 1998 – 2014. Previsiones realizadas por el FMI.

Desde el escenario «avance con continuos tropiezos» pueden producirse movimientos para trasladarse hacia el escenario nordeste, siempre que a principios de 2014 se den los primeros pasos hacia una mayor integración bancaria. Los propios *policy makers* reconocen que los avances en integración bancaria y fiscal en la unión monetaria se irán haciendo paso a paso, en una estrategia gradual a lo largo de una década.

El escenario nordeste del gráfico es el del «resurgimiento europeo», en el que la unión monetaria ha dado pasos significativos hacia la unión bancaria y fiscal. Al mismo tiempo se ha progresado en la corrección de los desequilibrios de los países más afectados por la crisis de deuda soberana. El euro ha despejado las incertidumbres a su alrededor y ha recuperado su estatus como divisa internacional confiable. Se trata de un escenario que tropieza con fuertes y constantes obstáculos. Existen importantes recelos en Alemania respecto del avance en la unión bancaria si, como contrapartida, no se dan pasos significativos hacia la unión fiscal y política. Francia quiere avanzar hacia la unión bancaria sin vincular los progresos en este ámbito a los objetivos de unión bancaria y fiscal, como quiere Alemania. Otros países tampoco quieren ceder o perder soberanía fiscal y política a favor de la Unión. De ahí que el escenario del «resurgimiento europeo» no se contemple como muy probable, a día de hoy.

Existe un quinto escenario, no recogido en el Gráfico 9, y que se encontraría entre el de «avanzando con continuos tropiezos» y el del «resurgimiento europeo». Este escenario fue descrito por Martin Wolf (2012), quien lo denominó «statu quo plus». Los elementos esenciales serían los siguientes:

- Se produce la recapitalización de los bancos a expensas de los acreedores, en lugar de hacerlo aumentando la carga fiscal de los estados.
- Se alcanza un claro compromiso para que los ajustes externos entre los países de la Unión Europea tengan carácter simétrico y no sigan generándose ajustes asimétricos cuyo peso recaerá exclusivamente sobre los países deudores.
- Se realiza un reconocimiento explícito por parte del Banco Central Europeo (BCE) en cuanto a su obligación para colaborar en el sostenimiento de la demanda.
- Financiación condicional a los gobiernos comprometidos con las reformas que cumplan con los objetivos establecidos para que puedan gestionar sus economías sin entrar en procesos de fuerte deterioro económico y social.

De acuerdo al esquema que hemos seguido, el escenario propuesto por Martin Wolf podría denominarse «avances a la espera de la Unión Bancaria y Fiscal definitivas». A la vista de lo sucedido entre 2012 y 2015, este escenario parece estar imponiéndose. La eurozona ha abordado la crisis de deuda soberana mediante la aplicación de una política económica basada en una doble línea de acción. Por un lado, los *policy makers* se han centrado en la corrección de los desequilibrios fiscales. Por otro lado, se han puesto en marcha reformas estructurales que persiguen corregir los desajustes de costes salariales y precios que han sido la fuente principal del deterioro de la competitividad. La política de austeridad fiscal ha estado acompañada de ayuda financiera para facilitar la puesta en marcha de las reformas estructurales necesarias en aquellos países que han pedido el rescate (Grecia, Irlanda, Portugal y parcialmente España).

Además, a lo largo de los últimos meses de 2014 y del primer semestre de 2015, la Unión Bancaria ha madurado de manera más que relevante en sus tres ámbitos de actuación. La convergencia en materia fiscal sigue estando lejana, pero muchas de las reticencias mostradas

*A lo largo de los últimos meses de 2014 y del primer semestre de 2015, la Unión Bancaria ha madurado de manera más que relevante en sus tres ámbitos de actuación*

por los distintos países en años anteriores parecen estar suavizándose. El clima político, tras el tercer rescate a Grecia, del que se hablará en la Sección 6, parece más favorable que antes para avanzar en materia de presupuestos comunes y de deuda mutualizada.

Esta estrategia de reformas y de ajustes fiscales responde al enfoque alemán de lo que debe ser el funcionamiento de la eurozona, elaborado a partir del consenso del ordo-liberalismo que está muy cerca de la visión de la «Nueva Economía Clásica» (Dullien, 2012). Según este enfoque, las economías nacionales pueden amortiguar y adaptarse a los *shocks* si son suficientemente flexibles en sus costes salariales y en sus precios. Si los costes salariales y los precios no responden con suficiente rapidez y flexibilidad se considera que se deberá a rigideces legales y/o institucionales, lo que requerirá que se apliquen reformas estructurales para recuperar la flexibilidad perdida.

Con este enfoque, la convergencia económica en la unión monetaria no requiere de ningún tipo de coordinación (impositiva, salarial, de seguridad social, política fiscal, etc.) sino únicamente que cada país haga lo que tiene que hacer. Es decir, que aplique las políticas correctas. La única política que tiene que ser coordinada es la que concierne al déficit público para evitar situaciones de déficits excesivos que suelen conducir a crisis de deuda.

La denominada germanización de la Europa del euro –que guarda bastante similitud con el consenso Bruselas-Frankfurt– consistiría, en primer lugar, en que las economías tengan un sector público austero que no genere, en términos estructurales, en las fases recesivas del ciclo económico, un déficit superior al 0,5 por ciento del PIB. La regla de oro del déficit cero. En segundo lugar, que sean estables a partir de un riguroso control de la inflación. En tercer lugar, que sean competitivas partiendo de un adecuado control del crecimiento de los salarios en función de la productividad. Finalmente, en cuarto lugar, que pongan en marcha reformas estructurales para aumentar el crecimiento potencial de la economía. Este enfoque se puso claramente de relieve en el Consejo Europeo de marzo de 2011.

Son muchas las dudas que existen sobre las posibilidades reales de superación de la crisis del euro. El elevado déficit público y el alto nivel del ratio de deuda sobre PIB de Grecia revelan la imposibilidad real de que este país pueda atender sus compromisos financieros, a pesar del reajuste con quita de la deuda por parte de sus acreedores privados, contemplado en el segundo plan de rescate aprobado en febrero de 2012.

Irlanda y Portugal, en menor medida, se encontrarían en una situación similar. En este caso la reestructuración con quita de la deuda se haría sin participación de los acreedores privados y siguiendo los principios aplicados por el FMI. Este cambio de rumbo introducido por la canciller Angela Merkel en el Consejo Europeo de diciembre de 2011 supuso la adopción de los principios del FMI para este tipo de situaciones (Steinberg, 2012). De estos tres países, Grecia y Portugal presentan la dificultad añadida de haber registrado un significativo deterioro de la competitividad de sus economías. El diagnóstico de los factores causantes de la crisis que se ha impuesto y continúa vigente es el de Alemania y de él se derivan las políticas de ajuste y reformas estructurales que tienen que seguir los países.

¿Son, entonces, el descontrolado déficit público y la ratio de deuda pública sobre PIB la causa de la crisis de los países de la eurozona? La excepción es el caso de Grecia donde se gestó una situación de déficit gemelos, en la que el déficit público y su financiación externa causaron, en gran medida, el déficit en la balanza por cuenta corriente. ¿No será la crisis de

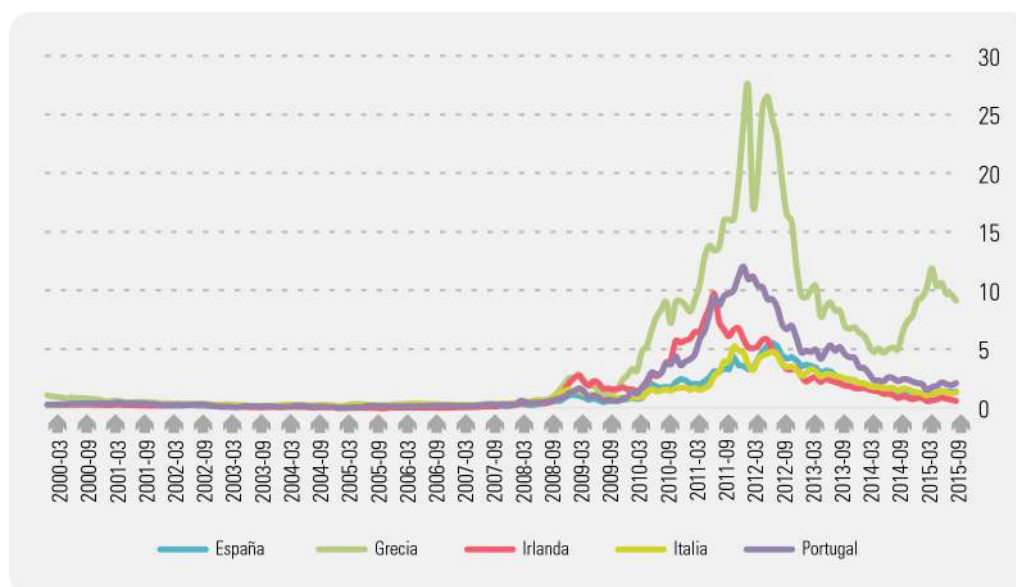
*Son muchas las dudas que existen sobre las posibilidades reales de superación de la crisis del euro*



los países de la zona euro realmente una crisis de competitividad motivada, en gran parte, por las entradas de capitales externos en condiciones financieras muy favorables, tras la entrada de los países en el euro?

El cambio de rumbo experimentado por la política económica en la eurozona a partir de 2012 sugiere que existía, al menos, otro problema adicional. Se trataba de la exacerbación, por parte de los inversores internacionales, de las primas de riesgo de los países más afectados por la crisis. Las dudas sobre la supervivencia de la eurozona y sobre la hipotética salida de algunos países incrementaron el riesgo de ruptura del euro en los primeros meses del año. Fue en el verano de 2012 cuando el Banco Central Europeo comenzó a adoptar un papel más protagonista en la resolución de la crisis, complementando los dos ejes de actuación política antes mencionados. En primer lugar, Mario Draghi (2012), señaló de manera clara la irreversibilidad del euro. Su mensaje, acompañado de las compras masivas de bonos soberanos por parte del BCE a través del programa OMT y de la expansión cuantitativa (QE por sus siglas en inglés, *Quantitative Easing*), fueron recibidas de manera muy positiva por parte de los mercados a partir de 2013, lo que contribuyó a reducir de manera drástica la prima de riesgo de los países periféricos, como podemos observar en el Gráfico 14.

**Gráfico 14. Diferenciales de tipos de interés de la deuda pública a diez años respecto del bono alemán**



Fuente: Elaboración propia según datos de Thomson Reuters Datastream

Esta situación de «calma tensa» en los mercados, y de ajustes y reformas a nivel doméstico, se ha mantenido a lo largo de casi todo 2013, 2014 y 2015, alterada, casi exclusivamente, por los vaivenes políticos en Grecia. Los principales progresos a fecha de septiembre de 2015, en los países más afectados por la crisis, se sintetizan a continuación. El caso griego, por su severidad, será abordado de manera independiente en la sección 6.

- **España e Italia:** Estos dos países disfrutaron de una cierta estabilidad económica pese a enfrentar importantes amenazas. La economía española tuvo en 2012 un ratio deuda pública



sobre PIB del 85,9 por ciento. Además, registró un déficit por cuenta corriente del 1,1 por ciento del PIB. En 2012 el déficit público fue el 10,8 por ciento del PIB. Esto indica que España tiene que realizar un gran esfuerzo fiscal para alcanzar un nivel de déficit del 3 por ciento del PIB en 2016.

España debe, pese a al superávit previsto en su balanza por cuenta corriente (véase Gráfico 13), acometer reformas estructurales para fortalecer la competitividad y el crecimiento potencial y así volver a crear empleo. Es necesario profundizar en la reestructuración del sistema financiero con los estándares de capital requeridos por la eurozona. Un proceso fuertemente intensificado en el primer semestre de 2012 con la solicitud a la Unión Europea de un programa de rescate bancario para las cajas de ahorro. La solicitud fue presentada el 12 de junio de 2012 y confirmada en sus principales características en la Cumbre Europea del 28 y del 29 de junio. Los resultados del programa han sido muy satisfactorios.

De la línea de crédito inicial valorada en 100 mil millones de euros solo se han dispuesto alrededor de 40 mil millones. Además, el cumplimiento de los objetivos reflejados en el *Memorandum of Understanding* ha sido rápido y satisfactorio, en opinión del Banco Central Europeo y del Fondo Monetario Internacional. Existe un elevado grado de consenso acerca de que España no necesitará recurrir, nuevamente, a fondos europeos para acudir en ayuda de su sistema financiero. Según el acuerdo alcanzado, los fondos de capitalización se canalizarán directamente a las instituciones financieras pero, pese a ello, serían contabilizados a efectos de déficit y de deuda pública como si de una partida presupuestaria habitual se tratara.

Es necesario destacar que el éxito de las reformas puestas en marcha en España, unido a una coyuntura internacional favorable (depreciación del euro, caída de los precios del petróleo,...), ha permitido a la economía española mostrar un importante dinamismo a partir de 2014. Según el FMI, el PIB crecerá un 3,1 % en 2015 y un 2,5 % en 2016. Este crecimiento iría acompañado de una paulatina reducción del déficit público y de la tasa de desempleo.

La economía italiana, por su parte, presenta un elevado ratio de deuda pública sobre PIB, que ya era alto antes de su incorporación a la eurozona, y que en 2012 se situó en el 126,9 por ciento del PIB, con un déficit público situado del 2,9 por ciento del PIB. Italia mantendrá una reducida posición neta negativa internacional inferior al 10 por ciento del PIB. Italia, como ya se ha señalado, ha tenido que adoptar medidas de ajuste fiscal muy estrictas tanto para reducir su déficit público, como para contener el ritmo de crecimiento de su deuda. Pese a ello, el ratio de deuda sobre PIB seguirá aumentando gracias al estancamiento de su economía. Italia tiene por delante un largo recorrido antes de que las reformas estructurales puestas en marcha comiencen a dar sus frutos y su competitividad se recupere. El FMI señala que el PIB italiano crecerá, únicamente, un 0,8 % y un 1,3 % en 2015 y en 2016.

- **Irlanda:** En el caso de Irlanda la clave se encuentra en que se trata de economías pequeñas con una elevada participación (más del 50 por ciento) de las exportaciones en el PIB. De esta manera, una vez recuperada parte de la competitividad perdida, varios sectores están volviendo a exportar sin necesidad de esperar la recuperación de la economía internacional. Gracias a ello, Irlanda ha conseguido recuperar la senda del crecimiento económico al mismo tiempo que ha profundizado en el ajuste de su sector público. La llamada «austeridad expansiva» tampoco ha surtido efecto en el caso irlandés. Su recuperación es la consecuencia de la expansión experimentada por las exportaciones y por la inversión

*España debe acometer reformas estructurales para fortalecer la competitividad y el crecimiento potencial y así volver a crear empleo*

extranjera directa, al tiempo que se producía el ajuste interno en el país. Según el FMI, Irlanda crecerá un 4,8 % en 2015 y un 3,8 % en 2016.

El estudio realizado por Leigh (2011) sobre la «expansionary austerity» de 173 programas internacionales de consolidación fiscal llega a la conclusión de que tienen efectos muy negativos sobre el empleo a corto y largo plazo y que rara vez son expansivas como sostienen los defensores de su formulación. Es, por tanto, difícil que países como Portugal, España e Italia puedan obtener efectos positivos con sus políticas de «austeridad expansiva» si no se toman medidas para impulsar la competitividad al mismo tiempo que originen efectos positivos inmediatos en la expansión de las exportaciones.

- **Portugal:** La situación en Portugal se asemeja a la de España o Italia, en tanto que las tres son economías con un importante proceso de ajuste por delante. En el caso portugués, su elevada deuda privada y pública (cercana al 300 por ciento del PIB) exige un largo proceso de desapalancamiento y ajuste. Las buenas noticias para Portugal vienen por el lado de la deuda pública y de la balanza por cuenta corriente. La primera de estas variables, pese a superar el 120 por ciento del PIB, entró en fase de estabilización y reducción a partir de 2014, según el FMI. De esta manera, las siguientes fases del ajuste del sector público portugués deberían poder realizarse con un menor coste, en términos de actividad. La balanza por cuenta corriente de Portugal muestra resultados esperanzadores a partir de 2014, gracias al ajuste que el país ya ha realizado en costes salariales y en precios, como veremos en los Gráficos 15 y 16. Aunque es difícil que el sector exterior tire de la recuperación por sí solo, como en el caso de Irlanda, su contribución al PIB puede resultar fundamental para impulsar la recuperación portuguesa. La recuperación, a tenor de los últimos datos publicados por el FMI, es todavía muy débil. Está previsto que el PIB portugués crezca un 1,5 % tanto en 2016 como en 2017.

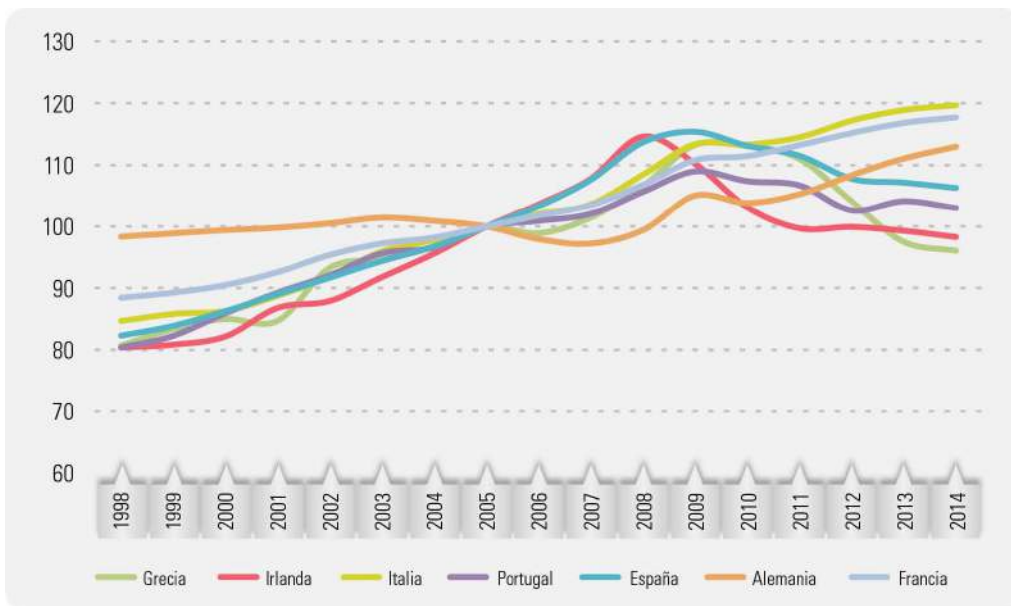
En los cuatro casos descritos, se echa de menos, en el diagnóstico y las medidas de austeridad del consenso alemán, el reconocimiento del complejo proceso de recuperación de la competitividad perdida. Los países en esa situación tienen que reducir los precios por debajo de la media de la eurozona. Como los países más estables y competitivos del norte, con Alemania a la cabeza, tienen tasas de inflación inferiores al 2 por ciento obligan a los países con la competitividad deteriorada a perseguir inflaciones inferiores, con el riesgo de caer en procesos deflacionistas, con continuas caídas del consumo y la inversión, y por tanto del PIB.

El ajuste salarial necesario y el incremento del desempleo provocan mayor contracción de la actividad económica y, en consecuencia, quiebras de empresas. Al mismo tiempo los menores ingresos vuelven cada día más difícil cumplir los compromisos de préstamo con los bancos, lo que acaba agravando la débil situación de las instituciones financieras. Este círculo vicioso se suele complicar aún más: la caída de actividad causa una reducción de la recaudación de impuestos y aumenta el pago de prestaciones por desempleo. El resultado de adentrarse por esta senda en busca de recuperar la competitividad perdida es, por tanto: deflación, desempleo, mayor fragilidad de las instituciones financieras y aumento del déficit público. El país se ajusta por anemia, con el terrible efecto negativo de una gran destrucción de tejido productivo.

En términos de convergencia, los últimos datos relativos al ajuste de las economías periféricas y a su capacidad para recuperar la competitividad perdida son relativamente esperanzadores. La situación actual de la eurozona muestra que el ajuste de las economías periféricas vía caída de los costes laborales parece estar produciéndose. Los datos recogidos en el Gráfico 15 así lo sugieren.

*Los últimos datos relativos al ajuste de las economías periféricas y a su capacidad para recuperar la competitividad perdida son esperanzadores*

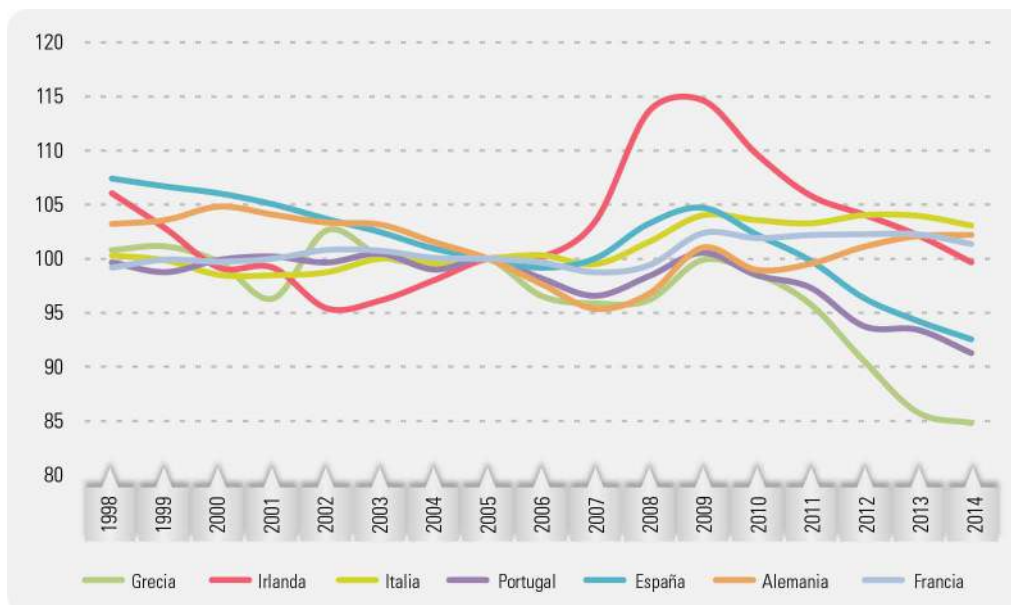
**Gráfico 15. Costes laborales nominales unitarios (2005 = 100)**



Fuente: Elaboración propia según datos de Eurostat.

A la vista de la evolución de los costes laborales nominales unitarios cabe señalar que, efectivamente, se está produciendo un fuerte ajuste de los salarios en las economías periféricas desde 2009. Sin embargo, el hecho de que los datos estén medidos en términos nominales y no en reales oculta una importante realidad, como muestra el Gráfico 16.

**Gráfico 16. Costes laborales reales unitarios (2005 = 100)**



Fuente: Elaboración propia según datos de Eurostat.

Como señala Bourgeot (2012), las divergencias entre las dinámicas de los costes laborales unitarios reales y nominales nacen, lógicamente, de las diferencias de inflación entre los países miembros desde su misma concepción. Según Bourgeot, desde la puesta en marcha de la eurozona, los precios en Alemania han crecido alrededor de un 10 %, mientras que en países como España, Italia, Portugal o Grecia lo han hecho alrededor de un 30 %.

En un régimen de tipos de cambios fijos (y más aun dentro de un área monetaria), las divergencias en inflación son equivalentes a diferencias en el tipo de cambio real entre los países miembros. Razón por la cual el crecimiento previsto de las exportaciones en los países periféricos nacería de los diferenciales de inflación más que de la corrección de los costes laborales. Esta hipótesis vuelve a poner de manifiesto el riesgo de un ajuste de las economías periféricas vía deflación, incrementado el riesgo de una recuperación destructiva en términos de tejido productivo.

¿Por qué el consenso alemán sigue defendiendo entonces la «austeridad expansiva»? Porque, como señala Pisani-Ferry (2010), existen experiencias recientes –como las de Irlanda o Letonia– que muestran que después de haber aplicado programas de ajuste de las cuentas públicas y de reformas para recuperar la competitividad las economías vuelven a crecer pronto. Esa es la expectativa para los países en crisis de la eurozona. En una situación compleja como la que padecen Grecia, España, Italia y Portugal adquiere pleno sentido las propuestas del escenario «statu quo plus»: los países con superávit deberían asumir el compromiso de que los ajustes externos entre los países de la Unión Europea sean simétricos y no recaigan de manera exclusiva sobre los países deudores.

En los cuatro casos (Grecia, Irlanda, Portugal y España) en los que se ha solicitado algún tipo de asistencia financiera a Europa encontramos un denominador común. La condicionalidad impuesta en los *Memorandum of Understanding* incide en la idea de que es necesaria una devaluación interna que incremente la competitividad a corto plazo. Los Gráficos 15 y 16 sugieren que esta se está produciendo, efectivamente, pero vía inflación y, en menor medida, vía costes laborales. Ante este escenario, es lógico preguntarse si el euro será capaz de sobrevivir o si, por el contrario, este largo e incierto proceso de recuperación puede contribuir a su final. Algo que se hace en la siguiente sección de este artículo.

*En Grecia se avanza en el ajuste del déficit público, pero la competitividad tardará mucho tiempo en recuperarse*

## 6. El problema de la gobernanza del euro

### 6.1. El caso de Grecia

En Grecia se avanza en el ajuste del déficit público, pero la competitividad tardará mucho tiempo en recuperarse. Serán necesarias nuevas reducciones de salarios, costes y precios, pese a los avances realizados en los últimos meses. Esta situación puede derivar y, de hecho, está derivando, en un importante deterioro de la vida social y política. Una buena parte de los ciudadanos percibe que la suya es una democracia gobernada, en los aspectos económicos, por el dictado de los mercados financieros y por la llamada «troika» (Comisión Europea, BCE y FMI). El malestar acumulado en los años 2013 y 2014 cristalizó en la doble elección de Alexis Tsipras como Presidente del país, así como en el rechazo en referéndum del tercer *Memorandum of Understanding*.

Rodrik (2012) explica que existe una «unholy trinity» entre la globalización financiera, los estados soberanos y la democracia económica. Desde esta perspectiva, bien sabida pero no formulada expresamente, Keynes señaló que si se quería compatibilizar la máxima libertad económica con la existencia de una profunda democracia, sería necesario limitar los movimientos de capital.

Tras el final de Bretton Woods, la elección creciente por la globalización financiera obligó a los estados soberanos a cumplir con las reglas del juego que establecen los mercados financieros y, necesariamente, se redujo la participación de la democracia en lo económico. La entrada en juego de la democracia implicaría la creación de un sistema de gobernanza global para interactuar con los mercados financieros. De ahí que se realicen continuas referencias a que el mundo se encuentra en una era de dominio de los mercados financieros. Algo favorecido, sobre todo, por el repliegue de la política y por su incapacidad para actuar de manera coordinada y con determinación en los mercados. Las reglas del juego impuestas por los mercados financieros y el enfoque para abordar la crisis de Grecia exigen, en primer lugar, ajuste y, en segundo lugar, reformas estructurales para flexibilizar la economía y mejorar el crecimiento potencial.

Las medidas de ajuste del déficit público y la reducción de salarios, costes y precios aumentarán el esfuerzo que Grecia tiene que hacer para pagar sus deudas. Durante el proceso de ajuste, la eurozona podría apoyar proyectos puntuales como si se tratase de una unión fiscal, una opción lejana a las preferencias de Alemania. En el Consejo Europeo del 11 de diciembre de 2012 se puso de manifiesto que Alemania se inclina por una unión fiscal limitada sin transferencias y sin eurobonos, como señala Steinberg (2012). ¿Qué alternativas tiene, entonces, Grecia? No muchas. Básicamente, perseverar en el ajuste y las reformas estructurales para continuar en el escenario de «avances con continuos tropiezos» y apoyar que la unión se mueva hacia un escenario «statu quo plus».

El verano de 2015 es el momento en el que la salida del euro de Grecia ha estado más cerca de producirse. El rechazo del Gobierno y del pueblo heleno al tercer rescate, en las condiciones inicialmente propuestas, estuvo a punto de traducirse en una crisis de liquidez financiera y soberana. Las nuevas reformas pactadas tras el referéndum del día 5 de julio, muy similares a las negociadas en un primer momento, han amortiguado el riesgo de salida. Las elecciones de septiembre dejaron, de nuevo, a Tsipras como único interlocutor válido con las autoridades europeas y le permitieron deshacerse de los miembros de su partido más combativos con la ortodoxia del ajuste económico. Grecia debe, como se ha dicho, continuar en el proceso de ajuste y reforma de su economía para tratar de converger con el resto de economías de la eurozona.

De no ser así, la única alternativa restante sería la salida del euro, no prevista en el Tratado de Maastricht y poco probable en este momento. Si, pese a ello, lo peor sucediera y Grecia abandonara finalmente el euro, las consecuencias serían muy negativas tanto para la eurozona como para la economía mundial.

*Si se avanza hacia la unión bancaria y se establece la hoja de ruta para la unión fiscal, el euro sobrevivirá*

## 6.2. ¿Sobrevivirá el euro?

El Gráfico 9 de los escenarios sobre el futuro de la eurozona ilustra que el euro puede sobrevivir renqueando si la Unión Monetaria se sitúa en un escenario de «matrimonio a la italiana» o de «avances con continuos tropiezos». Puede crecer con fortaleza en el caso de una «resurrección europea». Su ruptura solo es posible si el escenario final es el del «divorcio europeo».

En este momento histórico la unión monetaria se encuentra en el escenario «avanzando con continuos tropiezos» intentando moverse hacia un escenario intermedio, no previsto en el esquema utilizado, descrito por Martin Wolf como «statu quo plus». Si se avanza hacia la unión bancaria y se establece la hoja de ruta para la unión fiscal, el euro sobrevivirá. Desde una perspectiva ciudadana y política, el euro solo permanecerá si es percibido como un instrumento útil para el

crecimiento y para el progreso económico y social en los países de la eurozona. Si por el contrario el euro convierte a los países en rehenes de una disciplina asfixiante que dificulta cualquier posibilidad de crecimiento y de mejora de la competitividad, será percibido como un instrumento que bloquea el progreso de los países y su ruptura será inevitable (Arahuetes, 2013).

Desde la perspectiva de los intereses económicos de los países de la eurozona, lo más probable es que el euro sobreviva. Su ruptura generaría pérdidas incalculables para los acreedores, un largo periodo de caos mientras se recalculan y se reestructuran los contratos y consecuencias negativas imprevisibles sobre las expectativas y el estado de confianza después del *shock*. Estos efectos se trasladarían como las ondas de un gran terremoto al resto de la economía internacional. Nadie entendería por qué Alemania dejó que la crisis europea fuese tan lejos, sabiendo lo que tenía que hacer para evitarla y teniendo los medios e instituciones a su alcance. Desde el punto de vista alemán, como se explicará más adelante en esta misma sección, el euro no puede romperse, no ya por los intereses económicos existentes, sino por la insostenible carga moral que recaería sobre el país por la destrucción del proyecto de integración europea. Una carga equivalente, aunque de distinta naturaleza, a la soportada por ser el principal causante de las dos guerras mundiales.

Los países periféricos, por su parte, están llevando a cabo, en la línea de austeridad, fuertes ajustes con el objetivo de cumplir a medio plazo la regla de oro de déficit cero. Al mismo tiempo están aplicando medidas de reforma estructural para poner a sus economías en la senda de la competitividad y del crecimiento. Pero están al comienzo de la travesía, y esta puede ser larga y tener efectos muy dolorosos. Los ciudadanos podrían llegar a pensar que no vale la pena realizar un esfuerzo tan grande para seguir en el euro, ante la inexistencia de un horizonte de esperanza.

Con el objetivo de aminorar el coste para los países periféricos, a corto plazo debe proseguirse con las compras de deuda pública por parte del Banco Central Europeo. Si, como dijo Mario Draghi en el verano de 2012, el euro es irreversible, entonces debe favorecerse la reducción sostenida de las primas de riesgo a partir de las intervenciones del BCE en el mercado secundario, como ya se está haciendo. De lo contrario existe el riesgo de que los países tengan que dedicar cada vez más dinero al pago de intereses, lo que coloca a los estados en una espiral financiera imposible de mantener a través de una política de mayor austeridad. Si no se lleva a cabo ese tipo de intervención aumentará la fragilidad financiera de las instituciones financieras, lo que alimentará el círculo vicioso de la crisis fiscal y de deuda soberana.

En la medida que los países en crisis de la eurozona avancen en sus programas de austeridad fiscal y de reformas estructurales, el BCE debería continuar con sus intervenciones para garantizar en última instancia (*backstop*) las colocaciones de bonos de los países sometidos a la crisis de la deuda soberana. Algo que también podría hacer el MEDE, llegado el caso, pues dispone de 500.000 millones de euros a su disposición.

En lo referente a la Unión Bancaria, en los últimos meses de 2013 se produjeron pequeños avances en la dirección adecuada. La unión bancaria, como ya se ha dicho, está formada por tres elementos: El Mecanismo Único de Supervisión (MUS), un sistema de regulación común europea y el Mecanismo Único de Resolución (MUR). El MUS está previsto que comience a funcionar a finales de 2014, tal y como recoge el Instituto de Empresa (IE, 2014) en su informe sobre el tema. Por su parte, la regulación común europea relativa a los requisitos de capital es aplicable desde enero de 2014. En otros aspectos regulatorios los avances son continuos, pese a existir algunas excepciones (en lo relativo a las provisiones, por ejemplo) donde «los legisladores nacionales tienen aún margen de discrecionalidad».

*Si el euro convierte a los países en rehenes de una disciplina asfixiante será percibido como un instrumento que bloquea el progreso de los países y su ruptura será inevitable*



El MUR, finalmente, es el aspecto de la unión bancaria que más lentamente ha avanzado hasta el momento y que ha generado más discusión entre *policy makers* y analistas. A finales del año pasado, sin embargo, comenzaron a darse los primeros pasos en la dirección adecuada. Si en el Consejo Europeo de octubre de 2013 (Consejo Europeo, 2013a) se acordó acelerar las negociaciones para crear el Mecanismo Único de Resolución (MUR) de entidades financieras, en el Consejo de diciembre (Consejo Europeo, 2013b) se alcanzó un acuerdo de mínimos.

El acuerdo incluye la puesta en marcha de un mecanismo único de resolución de entidades financieras en la eurozona. El mecanismo completo no entrará en vigor hasta 2025, momento en el que el llamado Fondo Único de Resolución estará completamente activado y debidamente mutualizado. Hasta ese momento, el MEDE podrá actuar como cortafuegos excepcionalmente, financiando a los gobiernos que necesiten intervenir en su sistema financiero (como sucedió en el caso de España). A partir de 2025, existirá un fondo público que garantizará la financiación a las entidades en problemas. La forma de dicho fondo, sin embargo, no se terminará de definir hasta «dentro de varios años». Además de sobre el futuro del fondo público de recapitalización, las negociaciones en los últimos meses se han centrado en la definición del proceso de toma de decisiones dentro del MUR, así como en el análisis de las modificaciones legales necesarias para poner en marcha el Fondo Único de Recapitalización.

El 20 de marzo de 2014 se alcanzó un acuerdo provisional (European Commission, 2014), ratificado por el Parlamento unas semanas más tarde, en el que se fijaba un capital de 55.000 millones de euros para el Fondo, con una mutualización progresiva a 8 años vista. Además se acordaron el resto de detalles relativos al funcionamiento del Fondo, a su capacidad de emisión de deuda y a su gestión diaria. Si los avances en la recapitalización de las instituciones financieras de los países que sufren la crisis de deuda soberana forman parte del proceso de construcción de la unión bancaria, y si las intervenciones en los mercados de deuda son un paso para detener la crisis y caminar hacia la construcción de la unión fiscal, habrá «avances» que aminorarán los «continuos tropiezos». Se habrá dado un gran paso en el largo proceso de superación de la crisis de la eurozona.

Por el contrario, una estrategia de acción limitada –sin unión bancaria, sin mecanismos de resolución crisis de la deuda soberana y sin voluntad política ni perspectivas de unión fiscal– hará muy difícil la superación de la frágil situación actual. La falta de avances agigantará los continuos tropiezos y pondrá en riesgo la supervivencia del euro.

### 6.3. El papel del BCE

El primer párrafo del comunicado final del Consejo Europeo de 28 y 29 de junio de 2012 reconocía la urgencia de acabar con este problema al afirmar que «es imperativo romper el círculo vicioso (establecido) entre bancos y deuda soberana». Desde entonces, se ha logrado mitigar las incertidumbres sobre los sistemas financieros de los países en crisis, aunque apenas se ha avanzado en la construcción de la unión bancaria. El mismo comunicado del Consejo Europeo reconocía la urgencia y la necesidad de dar los primeros pasos hacia la unión bancaria. Recogía que, una vez establecido el mecanismo único de supervisión bancaria, el MEDE podría recapitalizar directamente los bancos de la eurozona.

El BCE dio un paso importante, el 21 de diciembre de 2011, para ayudar a los bancos europeos e, indirectamente, a los gobiernos. Dentro de las operaciones de LTRO (*Long Term Refinancing*

*El comunicado final del Consejo Europeo de 28 y 29 de junio de 2012 afirmaba que «es imperativo romper el círculo vicioso (establecido) entre bancos y deuda soberana»*

*Operations*), realizó la mayor inyección de recursos en el sistema bancario europeo desde la existencia del euro. Proporcionó cerca de 500.000 millones de euros a 523 bancos por un período de tres años a un tipo del 1 por ciento. El 29 de febrero de 2012 el BCE volvió a subastar, con garantía de activos, otros 500.000 millones de euros a los bancos europeos en las mismas condiciones. En esta ocasión asistieron a la subasta 800 entidades. El propósito del BCE, en estas y en posteriores intervenciones, era que los bancos tuvieran suficiente liquidez como para atender sus vencimientos de deuda de los próximos años y, al mismo tiempo, evitar un *credit crunch* que dejaría sin financiación a la economía real. Parte de esos recursos pueden ser utilizados por los bancos para comprar deuda pública de sus países y así contribuir a aliviar la crisis de la deuda soberana que, por ahora, continúa sin remitir. Combinadas con las medidas de LTRO mencionadas, el BCE generalizó, a partir del verano de 2012, las compras de bonos soberanos.

El programa de compra de deuda soberana había comenzado, de manera esporádica, en 2010, pero no fue hasta este momento cuando se estableció de manera «permanente». Su aplicación permitía la compra de bonos con un vencimiento a uno o tres años en el mercado secundario. La adquisición está limitada a aquellos bonos emitidos por países bajo la supervisión del Mecanismo de Europeo de Estabilidad. Su efecto, como se mencionó en la sección anterior, se dejó notar rápidamente en el mercado a través de la reducción de las primas de riesgo de los países más afectados por la crisis.

En noviembre de 2013 el BCE acordó reducir los tipos de interés desde el 0,5 por ciento al 0,25 por ciento, lo que subraya la intención del Banco Central de facilitar la recuperación económica en los países periféricos a través de dos vías. Una primera es el abaratamiento del crédito. La segunda tiene que ver con la devaluación del euro y el efecto positivo vía sector exterior en las economías europeas. Estos dos balones de oxígeno deberían permitir a las economías periféricas continuar con su proceso de consolidación presupuestaria manteniendo niveles positivos de crecimiento. Estas actuaciones del BCE, unidas al programa de *Quantitative Easing* (QE) aprobado en enero de 2015, marcan un punto de inflexión en la política económica europea.

Desde el punto de vista del BCE, la explosión de los ratios de deuda pública a partir de 2008 es la consecuencia de una crisis de sector privado que, tras acumular un exceso de deuda, comienza a desapalancarse, lo que obliga a los gobiernos a asumir la deuda privada para evitar una espiral deflacionaria. El problema es que dichas emisiones fueron realizadas por países miembros de un área monetaria. Es decir, sin control directo sobre la moneda en la que emiten su propia deuda. Antes de su entrada en el euro, los gobiernos de estos países poseían una garantía última de liquidez en forma de intervención por parte del Banco Central. La ausencia de esta garantía, como ha quedado dicho, favorece el desarrollo y el contagio de crisis de liquidez entre el sector público y el sistema financiero. El impacto de este proceso de contagio en las finanzas públicas, a través de los estabilizadores automáticos, dispara la deuda soberana y dificulta su repago.

La puesta en marcha del programa de QE, así como el resto de medidas aplicadas por el BCE, han reducido la presión sobre los Estados a través de dos canales. Primero, han disminuido la necesidad de establecer políticas de austeridad que redujeran el déficit público, pues los costes de financiación ya se han reducido de manera notable. Segundo, el proceso de contagio entre lo financiero y lo soberano ha quedado relativamente esterilizado. Bajo las actuales condiciones, resulta más complicado que un país en un mal equilibrio arrastre a uno mejor posicionado. El BCE ya está facultado para actuar como garantía de última instancia para todos los países, en caso de considerarlo deseable.

*En 2013 el BCE acordó reducir los tipos de interés desde el 0,5 % al 0,25 %, lo que subraya su intención de facilitar la recuperación en los países periféricos*

## 6.4. La posición de Alemania

El liderazgo (*Führung*)<sup>3</sup> de Alemania en la crisis de la eurozona y en su superación está completamente alineado con los principios fundamentales del ordo-liberalismo: estabilidad monetaria, política fiscal que persiga el equilibrio presupuestario estructural a largo plazo y mantenimiento del objetivo de competitividad internacional de la economía. Es frecuente encontrar declaraciones de destacados representantes del gobierno alemán que, al referirse al papel desempeñado por Alemania en la orientación de las políticas que debían seguir los países de la eurozona afectados por la crisis, señalen que «la principal motivación de Alemania ha sido contribuir a que los países golpeados por la crisis recuperen su competitividad hasta el punto de ser capaces de competir globalmente y hacer frente a las economías emergentes de la cuenca del Pacífico». La receta ordo-liberal es la que sigue Alemania y es la que recomienda a sus socios de la eurozona, quizá siguiendo la idea de hegemonía de Keohane (1984) de persuadir a los países del área para que compartan su posición y acepten su liderazgo. Pero, ¿cuál es su visión de funcionamiento de los aspectos claves de la economía que aspira que acepten sus socios en la eurozona?

Alemania, que hasta bien avanzados los años noventa del siglo XX era considerado por *The Economist* como el «enfermo de Europa», se convirtió desde entonces y hasta la actualidad en un modelo económico exitoso. ¿Cómo llevó a cabo esa transformación? Como señalan Servaas y Naastepad (2015) la interpretación predominante señala que mediante la puesta en marcha de las medidas contenidas en el *Euro Plus Pact* (adoptado por el Consejo Europeo de marzo de 2011), de clara inspiración ordo-liberal. En primer lugar, la recuperación de la competitividad para mejorar la capacidad exportadora de los países se convierte en el principal objetivo de la política económica. Para ello se requiere la reducción de los costes laborales unitarios (CLU), facilitada mediante una desregulación del mercado de trabajo. En segundo lugar, debe seguirse una política fiscal austera al tiempo que se lleva a cabo una reforma del estado de bienestar para adecuarlo al nuevo contexto fiscal. Se supone, finalmente, una elevada estabilidad de precios, esencial para la estabilidad económica. Esta se garantiza mediante las medidas ya mencionadas y a través de una adecuada política monetaria.

Una amplia variedad de autores de diversas escuelas están de acuerdo con la interpretación predominante sobre el éxito de la economía alemana y han hecho especial hincapié en la desregulación del mercado de trabajo a partir de «las reformas Hartz», iniciadas a principios de los años 2000. En este sentido, Servaas y Naastepad (2015) analizan diversas de esas investigaciones y muestran la existencia de un acuerdo casi unánime en que «las ganancias de competitividad de Alemania, desde la introducción del euro, no se basan en una superioridad de la tecnología sino en una efectiva contención salarial». Especial mención merece su referencia al trabajo de Lipavitsas et al. (2011) en el que se señala que la ganancia de competitividad alemana se debe únicamente a una mayor presión sobre los salarios que la existente en cualquier otro país europeo. Este hecho habría permitido a Alemania obtener un continuo incremento en el saldo positivo de la balanza comercial, frente a diversos países en el mundo, pero también frente a los países del sur de Europa, lo que en su opinión es un caso claro de «beggaring its Mediterranean neighbours».

La contención salarial en Alemania, desde comienzos de los años 2000, y el colapso del *Neuer Markt* en el año 2000 (el equivalente al Nasdaq en los Estados Unidos), determinaron «no sólo

*Alemania, que hasta bien avanzados los años noventa del siglo XX era considerado por como el «enfermo de Europa», se ha convertido en un modelo económico exitoso*

3 En realidad es más adecuado referirse a la «responsabilidad» de Alemania respecto de Europa, en lugar de al liderazgo (Beck, 2012).

una significativa contracción de la demanda de consumo sino también de la demanda de inversión, y de manera conjunta contribuyeron a reducir significativamente la inflación. [En este contexto] el BCE respondió a los problemas de la economía alemana reduciendo de manera abrupta los tipos de interés para la eurozona como un todo» (Storm y Naastepad, 2014). La caída de actividad en Alemania fue determinante para que sus bancos canalizaran el crédito hacia los países europeos que presentaban grandes demandas del mismo (Irlanda, España, Portugal, Grecia). De esta forma, los bancos alemanes dirigieron hacia Irlanda y España la financiación necesaria para la expansión de las actividades de construcción y consumo y, en los casos de Portugal y Grecia, para la financiación del déficit público y del consumo.

Por eso resulta importante destacar que «debido al estancamiento de la demanda de inversión y de consumo doméstica, los bancos alemanes fueron incapaces de realizar préstamos en el mercado interno y se vieron obligados a volver su mirada hacia prestatarios externos a los que financiaron actividades que no necesariamente tenían carácter productivo» (Storm & Naastepad, 2015, p. 21). Los *booms* de crédito imposibilitan que los países se centren en mantener su posición competitiva puesto que lo normal en ellos es que aumenten los costes laborales unitarios y que aumente la inflación, lo cual se traduce en una apreciación de los tipos de cambio reales y en un deterioro continuo del saldo comercial y de cuenta corriente, como bien ha quedado ilustrado en los epígrafes correspondientes de este trabajo. A partir de ahí los países se convierten en demandantes netos de nueva financiación internacional hasta que se produce una crisis por sobreendeudamiento.

Sin embargo existe una interpretación de la recuperación alemana bien fundada y que no forma parte del principal relato de la ortodoxia. Según demuestran Storm y Naastepad (2015), la recuperación de la economía alemana no se explica por las ventajas derivadas de la contención salarial y de las continuas mejoras en los costes laborales unitarios derivadas de las mismas, sino del mejor comportamiento de las ventajas tecnológicas que le han permitido un destacado avance en la competitividad distinta de la proveniente de los precios. Es indudable que Alemania ha registrado una importante mejora en sus costes laborales unitarios pero esta se explica casi por completo por la mejora de la productividad. A lo largo de la última década la competitividad internacional mostrada por la economía alemana se debe, sobre todo, «al importante desarrollo de sus capacidades tecnológicas que se han traducido en un destacado y continuo aumento de la productividad y a una impresionante mejora de su competitividad no de precios» (Storm & Naastepad, 2015, p. 16).

Desde una perspectiva Keynesiana de los desequilibrios examinados son importantes aquellas propuestas, como la de Paul De Grauwe (2012), encaminadas a facilitar un aumento de los salarios de Alemania para estimular la demanda interna. Se traduciría en un incremento de la demanda de importaciones de los países europeos y se contribuiría, así, al reequilibrio externo de los países de la eurozona. Pero consideramos que resulta imprescindible que cuando se recomienda a los países en crisis de la eurozona que recuperen la competitividad perdida se avance en recomendaciones de política industrial que hagan posible que los países también avancen en conquistar ciertas cotas de competitividad tecnológica determinadas por la innovación.

Como bien señaló Martin Wolf (2010), Alemania no puede ser un modelo para los demás países de la eurozona. Las expansiones del crédito al sector privado y las burbujas de activos (principalmente inmobiliarios como en Irlanda y España) son una imagen en el espejo de la falta de crecimiento doméstico de las economías centrales de la eurozona. Alemania ha podido ser Alemania

*A lo largo de la última década la competitividad internacional alemana se debe, sobre todo, al desarrollo de sus capacidades tecnológicas*

porque otros países europeos no han sido como Alemania. Si todos los países de la eurozona se hubiesen comportado como Alemania es difícil imaginar cómo funcionaría la eurozona y cómo se articularía externamente con la economía internacional. Quizá haya una forma de «alemanizar Europa»: trasladar una visión del mundo desde su hegemonía que incorpore la competitividad tecnológica y con ella la relevancia que debe adquirir la innovación en nuestras sociedades. Los países de la eurozona aceptarían de mejor grado un liderazgo alemán que fuese más omnicomprendensivo: cierto ordo-liberalismo, con una competitividad de naturaleza tecnológica, que sea más importante que la basada en ventajas de salarios y costes. Con una idea de cómo corregir los desequilibrios internos de la eurozona y sin desconsiderar el estado social conquistado en Europa, compatible con un continuo avance en el proceso de integración. Confiamos en que la política interna le permita a Alemania ejercer esta hegemonía omnicomprendensiva compatible con el avance de la integración que conduzca al territorio del «resurgimiento europeo».

## 7. Conclusiones

A finales de 2009 y principios de 2010, con la eclosión de la crisis de Grecia y la crisis de deuda soberana, la Gran Recesión cambió de escenario y se trasladó a Europa. Pronto se extendió a Irlanda, Portugal, España y, por último, a Chipre e Italia. La crisis en estos países no es, al contrario de lo que muchas veces se transmite, una crisis provocada únicamente por el excesivo endeudamiento público. Portugal, por ejemplo, registró un elevado endeudamiento privado de empresas y familias durante todo el periodo pre-crisis. De igual manera, Irlanda tenía superávit público, un reducido ratio de deuda pública sobre PIB y, sin embargo, un elevado endeudamiento bancario.

España registraba un elevado endeudamiento privado, superávit público en los años anteriores a la crisis de 2010, y un reducido ratio de deuda pública sobre PIB. Italia sufría, sobre todo, de un elevado ratio de deuda pública sobre PIB, con un déficit que amenazaba con salirse de control y hacer imposible que su deuda pública se situase en una trayectoria sostenible a largo plazo. Todos los países tenían, sin embargo, un desequilibrio común: la pérdida de competitividad reflejada en un continuo deterioro de su balanza por cuenta corriente.

En Grecia y Portugal, el recurso al continuo endeudamiento público, aunque fuese a bajos tipos de interés por estar en el euro, con un deterioro continuo de la competitividad, determinó una creciente fragilidad externa en la balanza por cuenta corriente. Sus economías entraron en una espiral de dependencia financiera externa que acabó en una crisis financiera, como suele suceder en estos casos. En Irlanda y España el elevado endeudamiento privado en los mercados internacionales propició la intensa expansión de las demandas domésticas, las burbujas de activos, un deterioro de la competitividad y la creciente dependencia de la financiación externa.

Cuando eclosionó la crisis se originó un *sudden stop* de los flujos financieros privados, solo compensado por la entrada de flujos públicos de las instituciones de la eurozona. Como consecuencia de ello, se generó una crisis económica y fiscal que afectó profundamente a los sistemas financieros de los países implicados. Es el momento del círculo vicioso entre la deuda soberana y los bancos.

La respuesta a la crisis ha sido doble: en primer lugar se ha apoyado en la austeridad fiscal y, en segundo término, en la puesta en marcha de reformas estructurales para recuperar la competitividad perdida. Será muy difícil aplicar nuevas medidas de ajuste fiscal y de reforma para la recuperación de la competitividad sin que estas vayan acompañadas de un estímulo favorable

*El BCE está prestando apoyo a las instituciones financieras de los países en crisis, a través de subastas e intervenciones en ayuda de la colocación de sus deudas soberanas*

del exterior en forma de mayor demanda de exportaciones. El Banco Central Europeo está prestando un amplio y continuo apoyo a las instituciones financieras de los países en crisis, a través de subastas e intervenciones en ayuda de la colocación de sus deudas soberanas (actuaciones del tipo *backstop*). Además, el BCE continúa interviniendo en el mercado secundario de deuda pública, a través de sus programas de OMT y de *Quantitative Easing*, lo que ha contribuido a aliviar las primas de riesgo de los países periféricos de la eurozona. Se está consiguiendo así quebrar, paulatinamente, el círculo vicioso. La rebaja de los tipos de interés por parte del BCE (hasta el 0,25 por ciento), efectuada en noviembre de 2013, ha favorecido, también, al cumplimiento de este objetivo.

La crisis del período 2009-2014 ha sacado a la superficie las deficiencias institucionales de la eurozona. La superación de esta crisis no es solo cuestión de ponerse de acuerdo en aspectos técnicos, que son evidentemente imprescindibles, sino que requiere abordar temas de mayor calado. Por ejemplo, avanzar hacia la unión bancaria y la unión fiscal. La ciudadanía y la clase política de los países miembros deben ser conscientes de las implicaciones políticas de una mayor convergencia e integración. No se trata de arreglar las cosas para volver a una situación similar a la de antes de crisis. Eso es imposible. Se trata de que los ciudadanos sepan que la nueva convergencia requiere economías más productivas y más competitivas. Esto lo deben saber también los empresarios, proclives en muchos países en crisis a compensar la baja productividad con subidas de precios, y los políticos, para que gobiernen con responsabilidad y no utilicen el dinero público para el clientelismo.

Es, a la vez, necesaria una mayor integración. Es decir, debe cederse soberanía en materias de regulación y supervisión bancaria, así como en el ámbito fiscal, hasta el punto de garantizar la supervisión previa de los presupuestos antes de su aprobación por los parlamentos nacionales. ¿Son conscientes los ciudadanos de la nueva realidad a la que se enfrentan sus países y están dispuestos a aceptar la convergencia y la integración que se exige? ¿Lo están los banqueros y empresarios? ¿Lo están los sindicatos? ¿Lo están los políticos? Solo la consciencia de la situación y la voluntad política de adecuar la integración a la nueva realidad hará posible la permanencia del euro.

Pisani-Ferry (2012) señala que la unión del euro «precisa hacer lo necesario, pero sólo lo necesario» que se concreta en:

una integración económica más avanzada, que evite la repetición de los fenómenos de divergencia que marcaron el primer decenio de la unión monetaria; un federalismo bancario y financiero para poner fin a la perversa interacción entre fragilidad de los bancos y fragilidad de los Estados; una unión presupuestaria que tome la forma de un nuevo contrato entre Estados basado en principios de solidaridad y responsabilidad; una unión política también para que la integración no desemboque en la consagración del poder tecnocrático; y para todo ello adoptar mecanismo de decisión intergubernamental por mayoría cualificada. (Pisani-Ferry, 2012)

Si se sigue en esta línea se irá dejando atrás el escenario de «avanzando con continuos tropiezos» y se avanzará por el «statu quo plus» hacia el «resurgimiento europeo». De lo contrario será el fin del euro.

*Debe cederse soberanía en materias de regulación y supervisión bancaria, así como en el ámbito fiscal, hasta el punto de garantizar la supervisión previa de los presupuestos antes de su aprobación por los parlamentos nacionales*



## Bibliografía

- Acharya, V. & Schnabl, P. (2010). Do Global Banks Spread Global Imbalances? The Case of Asset-Backed Commercial Paper During the Financial Crisis of 2007-09. *NBER Working Papers 16079*, National Bureau of Economic Research, Inc.
- Arahuetes, A. (2013). Los efectos de la crisis financiera internacional en el Area del Euro: crisis de la deuda soberana, fiscal, del sistema bancario y crisis de competitividad. *Estudios Empresariales*. N° 139. 2012/2.
- Beck, U. (2012). *Una Europa Alemana*. Barcelona: Editorial Paidós.
- Blanchard, O. (2007). Current Account Deficits in Rich Countries. *NBER Working Papers 12925*, National Bureau of Economic Research, Inc.
- Bourgeot, R. (2012). Labour Costs and Crisis Management in the Euro Zone: A Reinterpretation of Divergences in Competitiveness. *Fondation Robert Schuman. European Issues*, 289.
- Chinn, M. & Frieden, J. (2012). The Eurozone in Crisis: Origins and Prospects. *La Follette School of Public Affairs Working Paper Series*, 2012 - 01.
- Chopra, A. (2012, 20 de abril). Ireland. En *Transcripción de la presentación en el Seminario sobre la Crisis del Euro celebrado en el Fondo Monetario Internacional*.
- Consejo Europeo. (2013a). Conclusiones Consejo Europeo Diciembre 2013. *Consejo Europeo*.
- Consejo Europeo. (2013b). Conclusiones Consejo Europeo Octubre 2013. *Consejo Europeo*.
- Darvas, Z. (2012). Intra-euro rebalancing is inevitable, but insufficient. *Bruegel Policy Contribution*, 15.
- De Grauwe, P. (2006). What have we learnt about monetary integration since the Maastricht Treaty? *Working Papers 03-2006*. Macerata University, Department of Studies on Economic Development (DiSSE).
- De Grauwe, P. (2009). *Economics of Monetary Union* (9 ed.). Oxford: Oxford University Press.
- De Grauwe, P. & Ji, Y. (2013). How much fiscal discipline in a monetary union. *Special Conference Papers 21*. Bank of Greece.
- Delbecque, B. (2013). Saving the Euro requires restoring Spain's competitiveness. *VOX, CEPR's Policy Portal*. Recuperado de <http://www.voxeu.org/article/saving-euro-requires-restoring-spain-s-competitiveness>
- Draghi, M. (2012). Remarks from the European Central Bank. *Global Investment Conference in London*.
- Dullien, S. & Ulrike, G. (2012). The Long Shadow of Ordoliberalism: Germany Approach To The Euro Crisis. *European Council on Foreign Relations*, 49.
- Eichengreen, B. (2003). The EMS Crisis in Retrospect. *Capital Flows and Crises*. Massachusetts: Massachusetts Institute of Technology.
- Estrada, A., Galí, J. & López-Salido, D. (2012). Patterns of Convergence and Divergence in the Euro Area. *Barcelona Graduate School of Economics Working Papers*, 722.
- European Commission. (2008). Successes and challenges after 10 years of Economic and Monetary Union. *European Commission*.

- European Commission. (2010a). Memorandum of Understanding on specific economic conditionality Greece. *European Commission*.
- European Commission. (2010b). Memorandum of Understanding on specific economic conditionality Ireland. *European Commission*.
- European Commission. (2011). Memorandum of Understanding on specific economic conditionality Portugal. *European Commission*.
- European Commission. (2012). Memorandum of Understanding on specific economic conditionality Spain. *European Commission*.
- European Commission. (2013). Memorandum of Understanding on specific economic conditionality Cyprus. *European Commission*.
- European Commission. (2014). European Parliament and Council back Commission proposal for a Single Resolution Mechanism: a major step towards completing the banking union. *European Commission*.
- Fernandez-Villaverde, J., Garicano, L. & Santos, T. J. (2013). Political Credit Cycles: The Case of the Euro Zone. *Columbia Business School Working Papers*.
- Florence, J. & Piyaporn, S. (2010). Current Account Imbalances in the Southern Euro Area. *IMF Working Papers 10/139*. International Monetary Fund.
- Giavazzi, F. & Spaventa, L. (2010). Why the current account may matter in a monetary union: Lessons from the financial crisis in the Euro area. *CEPR Discussion Papers 8008*. C.E.P.R. Discussion Papers.
- Gomez Camacho, F. (2005). Extra Europeam nulla salus. *Revista Icade*, 66, 13-29 .
- IE. (2014). *La Unión Bancaria: Un proceso irreversible*. IE Business School: Centro del Sector Financiero PwC.
- Leigh, D., Pescatori, A. & Guajardo, J. (2011). Expansionary Austerity New International Evidence. *IMF Working Papers 11/158*. International Monetary Fund.
- Merler, S. & Pisani-Ferry, J. (2012). Sudden stops in the euro area. *Policy Contributions 718*. Bruegel.
- Munchau, W. (2012, 17 de junio). What happens if Angela Merkel does get her way. *Financial Times*. Recuperado de <http://www.ft.com/intl/cms/s/0/f4b49846-b575-11e1-ab92-00144feabdc0.html#axzz3rg1AErQJ>
- Mundell, R. (1961). A Theory of Optimal Currency Areas. *American Economic Review*, 51, 657–665.
- Mundell, R. (1973). Uncommon Arguments for Common Currencies. En H. Johnson & A. Swoboda (Eds.), *The Economics of Common Currencies*. London: Allen & Unwin.
- Pisani-Ferry, J. (2012). *El despertar de los demonios. La crisis del Euro y cómo salir de ella*. Barcelona: Antoni Bosch.
- Reinhart, C. M. & Rogoff, K. S. (2008). This Time is Different: A Panoramic View of Eight Centuries of Financial Crises. *NBER Working Papers 13882*. National Bureau of Economic Research, Inc.
- Rodrik, D. (2012). *La paradoja de la globalización*. Barcelona: Antoni Bosch.

- Stanley, M. (2012). *Euro Area Scenarios: The Good, the Bad and the Ugly*. Morgan Stanley. The Global Macro Analyst.
- Steinberg, F. & Molina, I. (2012). El nuevo gobierno del Euro: Ideas alemanas, intereses divergentes e Instituciones comunes. *Revista de Economía Mundial*, 30.
- Taleb, N. (2008). *El cisne negro*. Barcelona: Editorial Paidós.
- Van Rompuy, G. (2012). Towards a Genuine Economic and Monetary Union. *Report by President of the European Council*. Consejo Europeo.
- Wolf, M. (2012, 26 de junio). Look beyond summits for euro salvation. *Financial Times*. Recuperado de <http://www.ft.com/intl/cms/s/0/98dc710e-beb9-11e1-8ccd-00144feabdc0.html#axzz3rg1AErQJ>



# EL CONCEPTO DE SEGURIDAD: SU TRANSFORMACIÓN

## The notion of security: its transformation

**Gracia Abad Quintanal**

Profesora del Área de Relaciones Internacionales  
Universidad Nebrija  
E-mail: [gabad@nebrija.es](mailto:gabad@nebrija.es)



Autor

El cambio que vive el sistema internacional después de la Guerra Fría lleva aparejada una transformación del concepto de seguridad en todos sus aspectos, objeto referente, valores a proteger, naturaleza de los desafíos a la seguridad incluidos.

Ese cambio en el concepto de seguridad supone una considerable ampliación del mismo pues cuestiones que con anterioridad no formaban parte de la agenda de seguridad se integrarán en ella siguiendo un proceso de «securitización». Sin embargo, no serán pocos los autores que verán en esa dinámica un peligroso incremento del poder de las élites y abogarán por un proceso de «desecuritización».



Resumen

seguridad; riesgo; amenaza; securitización; desecuritización  
*security; risk; threat; securitisation; desecuritisation*



Key words

Recibido: 09-09-15. Aceptado: 19-11-15



Fechas

*The changes experienced by the international system after the Cold War entailed a transformation of the security concept, including aspects such as the referent object, the nature of values to be protected or the nature of security challenges.*



Abstract

*That change in the security concept meant an important broadening of it as long as issues which previously did not make part of the security agenda became included through a process of "securitization". However, there are authors who consider that that process might allow the elites to increase their power dangerously. Consequently, they will advocate for a process of "desecuritisation".*

## 1. Introducción

Si bien numerosos autores habían insistido ya con anterioridad en las imprecisiones y limitaciones que caracterizaban al concepto de seguridad, el cambio que se opera en el sistema internacional tras el fin de la Guerra Fría conlleva inevitablemente su transformación.<sup>1</sup> En este sentido, si bien la ya clásica definición de Arnold Wolfers (1962) de seguridad como «la ausencia de amenazas a valores adquiridos, en un sentido subjetivo, la ausencia de miedo de que tales valores sean atacados»<sup>2</sup> (citado por Baldwin, 2003, p. 13) sigue siendo válida, se van operando cambios significativos en las amenazas consideradas y los valores susceptibles de protección. Y es que, en efecto, en el nuevo contexto internacional, desaparecidas la oposición este-oeste –pronto remplazada por la división norte-sur o centro-periferia–, el conflicto ideológico y la bipolaridad, las preocupaciones de seguridad se fueron transformando. Así, a la preocupación por la supervivencia se sumaría en muchos casos otra serie de cuestiones relativas a las condiciones de vida.

En ese contexto los años que siguen al fin de la Guerra Fría serán un tiempo de constantes esfuerzos en la búsqueda de una mejor definición de la seguridad y de aparición de numerosas propuestas (Laborie, 2011).

## 2. Los elementos del concepto de seguridad

En ese nuevo marco se verán alterados todos los elementos fundamentales del concepto de seguridad –el objeto referente, los valores a proteger y la naturaleza de los desafíos a la seguridad– y, con ellos, el propio concepto.

### 2.1. El objeto referente

En lo que hace al objeto referente, si durante la Guerra Fría la seguridad había estado centrada en el primer mundo en el estado, entendiéndose fundamentalmente como seguridad nacional – en palabras de Hans Morgenthau «integridad del territorio nacional y sus instituciones» (1960, p. 562)–, y en buena medida militar, tras la Guerra Fría los esfuerzos en materia de seguridad irán orientados a la protección del estado, pero también de la sociedad, las colectividades, el individuo y, en fin, de la humanidad (Marquina, 2002). En otras palabras, como señala Kłodziej (citado por Terrif, Croft, James & Morgan), se amplía el concepto de seguridad en lo que al objeto referente respecta y va más allá del estado para incluir «el esfuerzo tanto de estados como de grupos por condicionar la estructura de conjunto del sistema de seguridad internacional» (2007, p. 19).

Situación algo distinta será la que se dé en el sur, la periferia o los estados en vías de desarrollo, dependiendo de la denominación que prefiramos utilizar (Buzan, 1991). En este caso será frecuente que el estado sobreviva como objeto referente de la seguridad, pero a la par con él o incluso por encima de él y, frecuentemente identificado con él, el objeto referente de la seguridad será en muchos casos el régimen. Es interesante, en este sentido, la asimilación de la

*Los años que siguen al fin de la Guerra Fría serán un tiempo de constantes esfuerzos en la búsqueda de una mejor definición de la seguridad*

1 Referencia imprescindible en relación con el cambio del sistema internacional y la transformación consiguiente de la seguridad es Buzan (1991).

2 Reformulado más tarde como «la baja probabilidad de daño a valores adquiridos».

seguridad del régimen a la seguridad nacional y viceversa. Con todo, en algunos casos también cabe constatar la consideración de la nación e, incluso, los individuos como objeto referente de la seguridad en los estados del sur.

Ahora bien, sí parece claro que allí donde se mantiene el estado como objeto referente de la seguridad, tanto más si esta se identifica con la seguridad del régimen, se hace en no pocas ocasiones sacrificando la seguridad humana de sus poblaciones (Moller, 2003).

En cualquier caso cabe constatar que, de la mano de la transformación del objeto referente de la seguridad, se pasa, al menos en los denominados estados del centro, de un concepto de seguridad nacional, centrado en buena medida en la defensa de carácter territorial y por medios militares y entendido de forma exclusivista –esto es, donde cada estado trata de garantizar su propia seguridad como medio de asegurar con ello la de sus propios ciudadanos prescindiendo en buena medida de los efectos que su propia conducta pueda tener en la seguridad de los otros estados–, a una situación donde, de la mano de la interdependencia, tal aproximación será cada vez menos viable. En el nuevo contexto será crecientemente importante el incremento de la confianza entre los estados, la reducción de sus capacidades ofensivas o el avance en la reorganización de las capacidades defensivas de los estados en la línea de lo que se ha denominado «seguridad cooperativa», siempre con el fin de reducir la probabilidad de que se acabe llegando a un conflicto armado, o la necesidad de una aproximación cooperativa para hacer frente a determinados desafíos de naturaleza global o transnacional, como se plantea de la mano de conceptos como los de «seguridad común» o «seguridad mutua» (Marquina, 2003). Esta nueva aproximación, más consciente de la realidad del actual sistema internacional, permite dar una respuesta acorde al carácter indivisible que actualmente presenta la seguridad y evitar dilemas de seguridad.

*Ha cambiado la naturaleza de los desafíos susceptibles de poner en tela de juicio la seguridad, y también la percepción de los mismos*

## 2.2. Los valores a proteger

En lo que hace a los valores a proteger, estos se diversifican notablemente tras el fin de la Guerra Fría. Así, junto a cuestiones que podríamos considerar más vinculadas a un concepto clásico o tradicional de seguridad como la soberanía, la integridad territorial o la autonomía, aparecen otras bien distintas entre las que cabe mencionar la seguridad física, el bienestar, los derechos humanos o el mantenimiento de la biosfera (Marquina, 2002).

Nos encontramos así con la necesidad de proteger a esos individuos, comunidades o poblaciones ahora considerados como objeto referente de la seguridad de amenazas de base religiosa, lingüística, étnica, racial, de clase o de casta entre otras (Klare, 1997).

## 2.3. La naturaleza de los desafíos a la seguridad

Por último, ha cambiado la naturaleza de los desafíos susceptibles de poner en tela de juicio la seguridad y, en buena medida, también la percepción de los mismos. Unos desafíos en relación con los cuales revestirá cada vez mayor importancia una cuidadosa diferencia de amenazas –posibles acciones orientadas a infligir un daño que siempre son de carácter intencionado– y riesgos –posibles situaciones que podrían darse como consecuencia de un conjunto de circunstancias y que conllevarían un daño en caso de producirse–. Tal distinción es particularmente relevante porque nos vamos a mover en un contexto donde la proliferación de los segundos va a ser en buena medida más acusada.



En cualquier caso, tanto en el caso de unas como de otros deberemos diferenciar entre desafíos tradicionales y no tradicionales a la seguridad. En el caso de las amenazas, que en lo sucesivo serán no solo militares sino también no militares, será importante tener presente que alguna de las que identificaremos como amenazas no tradicionales a la seguridad son en realidad cuestiones que en el pasado quedaban confinadas en el ámbito de la seguridad interior;<sup>3</sup> es el caso, por ejemplo de la delincuencia organizada (Farré, 2002). Con todo, la desaparición de una delimitación nítida entre lo que debemos considerar seguridad internacional y seguridad exterior es otra de las dinámicas asociadas a la transformación del concepto de seguridad que analizamos en estas páginas.

En el caso de los riesgos, fundamentalmente de carácter no militar, el abanico de posibilidades, como apuntábamos más arriba, crece de forma incesante: hambre, problemas medioambientales, enfermedades infecciosas, migraciones, desempleo, bancarrotas, etc.

### 3. Definición y ámbitos de la seguridad

Así, en lo sucesivo y siguiendo a Barry Buzan, cabría definir la seguridad como:

Pursuit of freedom from threat and the ability of states and societies to maintain their independent identity and their functional integrity against forces of change which they see as hostile. (1991, p. 432)

Partiendo de esa definición y, como señala el propio Buzan entre otros, habrá que tener presente que son varios los ámbitos a tener en cuenta en relación con la seguridad –seguridad militar, seguridad política, seguridad económica, seguridad societal y seguridad medioambiental– si bien todos ellos se encuentran claramente interrelacionado. Unos ámbitos cuya jerarquía de relevancia, por otra parte, será distinta para los estados del centro y los de la periferia.

En cualquier caso es evidente cómo son cada vez más y más diversas las dimensiones de la vida de individuos y colectividades –ahora tomados como objeto referente de la seguridad– que se pueden ver amenazadas y hacer que la seguridad de tales individuos y colectividades se vea comprometida.

#### 3.1. Seguridad militar

En este sentido, la seguridad militar hace referencia en buena medida al ámbito reservado tradicionalmente a la seguridad; esto es, el que se refiere a la garantía de la independencia e integridad territorial del estado frente a fuerzas que pretendan ponerla en cuestión. Es este el ámbito en el que mayor papel parece que puede corresponder a los elementos militares (Orozco, 2005).

#### 3.2. Seguridad política

La seguridad política estaría relacionada con la garantía de mantenimiento de la identidad política de un estado y de su organización institucional. En suma, se trataría de la existencia de una expectativa razonable de supervivencia de su sistema político (Orozco, 2005).

*Es evidente cómo son cada vez más y más diversas las dimensiones de la vida de individuos y colectividades que se pueden ver amenazadas*

3 Sobre la relación entre seguridad interior e internacional ver Abad Quintanal & Priego Moreno (2003).

### 3.3. Seguridad societal

Se abre paso en primer lugar una dimensión que marca esencialmente ese paso de la seguridad centrada en el estado a la seguridad centrada en la sociedad, en una colectividad humana, y que plantea en qué medida los rasgos fundamentales de una sociedad, es decir sus tradiciones, cultura, lengua, religión, costumbres, etc., se encuentran protegidos a pesar de las circunstancias cambiantes (Burgess, 2008).

Así, cabe distinguir fundamentalmente dos tipos principales de desafíos a la seguridad así entendida: los que se derivan de la competencia entre grupos dentro de una misma sociedad con rasgos marcadamente distintos, o «desafíos horizontales» y los que se derivan de la integración de un grupo en un contexto social más amplio, con la posibilidad de quedar subsumido en él o «desafíos verticales» (Burgess, 2008)<sup>4</sup>.

La seguridad societal es, en buena medida, el paso intermedio entre la seguridad nacional en su versión tradicional y la seguridad humana de la que hablamos más abajo en estas líneas (Moller, 2003). Por lo demás este concepto se ve acompañado por otros que hacen referencia a dimensiones mucho más concretas, entre los que comentaremos algunos.

### 3.4. Seguridad económica

En el caso de la seguridad económica el acento se pone en el mantenimiento de una base material que permita tanto la continuidad del estado como la supervivencia de su población (Orozco, 2005).

No es difícil entender, por ejemplo, cómo el rápido incremento de población en estados con un incremento lento o estancado puede suponer un desafío o cómo una sobreutilización de los recursos naturales puede comprometer claramente las posibilidades de desarrollo económico e, incluso, de supervivencia, en el futuro. Unos planteamientos en los que se basará la creciente literatura académica acerca de cuestiones de sostenibilidad (Klare, 1997).

### 3.5. Seguridad medioambiental

Del mismo modo, tampoco es complicado imaginar que tal sobreutilización de los recursos contribuye claramente al deterioro del medio ambiente, algo que en sí mismo, podría suponer una amenaza para la salud e incluso las posibilidades futuras de supervivencia futura de individuos y comunidades (Klare, 1997). De hecho, si en algún ámbito los posibles desafíos a la seguridad parecen crecer especialmente, ese es el ámbito de los riesgos medioambientales (Marquina, 2002).

## 4. La aparición de nuevos conceptos

La transformación de los elementos que integran el concepto de seguridad y la creciente importancia de algunas de las nuevas dimensiones consideradas –a las que nos hemos referido más arriba– determinarán la aparición y consolidación de nuevos conceptos: seguridad societal, seguridad humana, seguridad medioambiental, seguridad energética, seguridad alimenticia, etc.

*En el caso de la seguridad económica el acento se pone en el mantenimiento de una base material que permita tanto la continuidad del estado como la supervivencia de su población*

<sup>4</sup> Ver también Buzan, Waever & De Wilde (1998, p. 121).

Entre tales conceptos hay que destacar sin duda alguna, por su grado de implantación y repercusión, el de seguridad humana, por más que se trate de un concepto de difícil medición y cuya definición también es compleja (King & Murray, 2001-2002), lo que explica que aparezcan conceptualizaciones distintas (Henk, 2005) y que sea objeto de numerosas críticas, empezando por las de aquellos que consideran que se trata de un concepto excesivamente amplio para ser una alternativa realmente útil a las concepciones más tradicionales de la seguridad.

Como muchos de los nuevos elementos y características vinculados al concepto de seguridad, el concepto de seguridad humana empieza a abrirse paso tras el fin de la Guerra Fría, a principios de la década de los 90.

En 1992 el Instituto Internacional de Estudios Estratégicos de Londres se hará eco de los cambios en el alcance y el objeto referente de la seguridad a los que nos referíamos más arriba y planteará la necesidad de incluir nuevas áreas en el ámbito de la seguridad incluyendo «cualquier amenaza a la seguridad de naturaleza política, estratégica, económica, social o ecológica» (Henk, 2005, p. 91).

Solo un año más tarde, en 1993, el Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD), recoge el testigo e incluye el concepto de «Seguridad Humana» en su Informe sobre Desarrollo Humano de ese año.

Este nuevo concepto de seguridad, en consonancia con el cambio del objeto referente de la seguridad a que nos referíamos más arriba y, a diferencia de otros más tradicionales, como el de seguridad nacional del que ya hemos hablado, tiene la particularidad de estar «centrado en la gente» como el propio PNUD señalaría en su Informe sobre Desarrollo Humano al año siguiente, en 1994.

En el informe de 1994 se explica igualmente que lo fundamental será la ampliación del concepto de seguridad de manera que abarque algunas de las dimensiones a las que ya nos referíamos más arriba y sin las cuales la protección de la seguridad humana no será posible, en concreto seguridad económica, seguridad alimenticia, seguridad sanitaria, seguridad medioambiental, seguridad personal, seguridad societal o comunitaria y seguridad política, dimensiones que en ningún caso deben considerarse como mutuamente excluyentes (Henk, 2005).

Junto a ello el informe plantea igualmente qué se va a entender por «seguridad humana» al indicar que en lo sucesivo los esfuerzos en materia de seguridad deberían ir encaminados a garantizar que los individuos se encuentran:

- Libres de miedo (*freedom from fear*)
- Libres de necesidad (*freedom from want*)

La «seguridad humana» implicará en consecuencia la protección de los individuos frente a amenazas tales como la enfermedad, el hambre, el desempleo, el crimen, el conflicto social, la represión política o los riesgos medioambientales (King & Murray, 2001-2002). Supondrá, en suma, como plantean Ken Booth y otros (citado por Terrif et al., 2007), la «emancipación» del individuo de las ataduras físicas o humanas que puedan impedirle hacer lo que desearía, incluyendo el hambre, la enfermedad, la discapacidad, el desempleo, etc.

Con todo, es aquí donde aparecen las diferencias, fundamentalmente entre quienes son partidarios de un concepto amplio de seguridad humana y quienes son ven de forma más favorable el empleo de un concepto restringido. Los partidarios de un concepto restringido de seguridad

*La «seguridad humana» implica la protección frente a amenazas como la enfermedad, el hambre, el desempleo, el crimen, el conflicto social, la represión política o los riesgos medioambientales*

humana, entre los que cabe incluir al ex secretario de las Naciones Unidas Kofi Annán, limitan el concepto a la protección de los individuos de forma que queden «libres de miedo», al ámbito, por tanto de *freedom from fear*.

Frente a ellos, los partidarios de un concepto amplio de seguridad humana consideran que los individuos también deben ser protegidos frente al hambre, la pobreza, la enfermedad, la degradación medioambiental y los desastres naturales. En este sentido, dirán que estos desafíos son responsables de más muertes que la guerra, los genocidios y el terrorismo juntos.

En esta misma línea, quienes son favorables a un concepto amplio de seguridad humana consideran que esta no es sino «la medida en que un individuo puede esperar no experimentar un estado de pobreza generalizada en su vida», es decir prestan atención a la protección de los individuos en la medida en que estén «libres de necesidad», esto es al ámbito de *freedom from want*.

Con todo, incluso partiendo de un concepto amplio de la seguridad humana, existen ciertos límites a lo que queda incluido. Así, cuando se habla de necesidad, se hace referencia a la existencia de una carencia un «área del bienestar que sea esencial o extremadamente importante» (Terrif et al., 2007, p. 19), «lo suficientemente importante como para que los seres humanos luchan por ella o arriesguen gravemente su vida o su propiedad por ella» (Henk, 2005, p. 97).

En consecuencia, la emergencia y consolidación del concepto de seguridad humana es el resultado de la toma de conciencia de que –contrariamente a lo que plantean algunos autores (Laborie, 2011)– garantizar la seguridad de los estados es requisito necesario pero no suficiente para garantizar la seguridad de sus poblaciones, ya que no podemos olvidar, entre otras cuestiones, que a lo largo del último siglo ha muerto más gente víctima de su propio gobierno que como consecuencia de la actuación de ejércitos extranjeros (Human Security Centre, 2005).

Con todo, si bien el estado deja de ser el objeto referente –al menos el único objeto de referente– de la seguridad al pasar los individuos a ocupar el lugar clave en ese sentido, lo que no pierde –y no debe perder– el estado es su papel como provisor de seguridad. En efecto, en consonancia con el pacto social, la razón de ser del estado sigue siendo la de garantizar la seguridad de sus poblaciones.

## 5. La respuesta a los problemas de seguridad

Si bien el estado sigue teniendo la responsabilidad de garantizar la seguridad de su población, la transformación de los elementos del concepto de seguridad que describíamos más arriba, incluida la de los valores a proteger y de la naturaleza de los desafíos a la seguridad así como la del propio concepto, va a conllevar el cuestionamiento de los medios utilizados hasta el momento para proteger la seguridad, pues resultarán cuando menos insuficientes en el nuevo escenario. Y es que buena parte de los nuevos desafíos a la seguridad tendrán un carácter claramente transnacional, cuando no global, además de ser desafíos no ya de carácter militar sino económico, social, etc.

La consecuencia de este cambio será doble. En primer lugar los medios militares, en el pasado concebidos como los únicos útiles y necesarios para proteger una seguridad entendida en un sentido mucho más restringido (Moller, 2003), en ocasiones deberán acompañarse de algunos otros para poder dar una respuesta efectiva a los problemas de seguridad y en otros casos resultarán completamente inadecuados o inútiles para abordar el tipo de desafíos a que nos enfrentemos (Klare, 1997).

*Buena parte de los nuevos desafíos tendrán un carácter transnacional, cuando no global*

Esa nueva realidad se traducirá en la necesidad de dedicar recursos previamente destinados a hacer frente a amenazas militares a la gestión de cuestiones de carácter claramente no militar como puedan ser la pobreza, la competitividad industrial, problemas en el ámbito educativo, el tráfico de drogas, la migración, el crimen transnacional, los problemas medioambientales, la escasez de determinados recursos y un largo etcétera (Baldwin, 1995).

Por otra parte, nos encontraremos con numerosas situaciones en las que, por la naturaleza de los desafíos a la seguridad con que nos encontremos, no será posible articular una respuesta de carácter exclusivamente nacional, sino que, por el contrario, será necesario actuar de forma coordinada. Esta realidad, que rompe con la concepción tradicional de seguridad nacional tendrá como inevitable consecuencia el ascenso en importancia de actores diferentes de los estados –de forma destacada las organizaciones internacionales–, pero también la aparición de nuevas realidades –en ocasiones reflejadas en nuevos conceptos– en el ámbito de la seguridad, como la noción de la «indivisibilidad de la seguridad».

En consecuencia, será necesaria una aproximación comprensiva a los problemas que no se limite a esfuerzos presupuestarios cada vez mayores en materia de defensa sino que, por el contrario, ponga en juego todos los recursos del estado y muchas de sus políticas, cuestiones planteadas, entre otros, por quienes abogan por una aproximación de «seguridad sostenible» (Laborie, 2011).

Con todo, en realidad esto no es completamente nuevo y, de hecho, Arnold Wolfers ya señala reiteradamente que en el esfuerzo por lograr la seguridad hay muchas políticas posibles susceptibles de ser seguidas (Baldwin, 1995).

Por otra parte, el problema puede presentarse en la medida en que el estado no sea capaz o no quiera garantizar esa seguridad. En el primer caso, estamos hablando de estados fallidos y, en general, estados donde el monopolio de la fuerza legítima dista mucho de ser una realidad. En el segundo, de los casos, nada infrecuentes, donde el gobierno, elemento fundamental del estado, se convierte en una amenaza para su propia población (Mack, 2005) y compromete el que esta pueda estar libre de necesidad pero, sobre todo, de miedo. Esta situación es en realidad más común de lo que en un primer momento pudiera pensarse de hecho a lo largo del siglo son más las víctimas de la violencia ejercida por sus propios gobiernos que las que han caído por la acción de ejércitos extranjeros (Rummel, s. f.).

## 6. Securitización y desecuritización

Esta última cuestión, la del potencial abuso de poder por parte de los gobiernos o las élites de un determinado estado, nos lleva al análisis de otro aspecto en cierto modo relacionado: el que se refiere a quién puede decidir que una cuestión pasa a ser considerada como un problema de seguridad y con qué finalidad y para responder a qué intereses toma tal decisión. Y es que, como señalaba Edward Kolodziej, «si bien todas las cuestiones de seguridad son cuestiones políticas, no todas las cuestiones políticas son cuestiones de seguridad» (2004, p. 22).

En realidad el problema es la dificultad inherente al intento de establecer el límite entre las que pueden ser consideradas cuestiones de seguridad y las que necesariamente ya quedan fuera de ese marco. La cuestión no reviste una importancia menor ya que el propio concepto de seguridad variará en función de cuáles sean las cuestiones que consideremos como problemas de seguridad o, dicho de otro modo, dependiendo de cuáles sean el sujeto referente de la seguridad,

*El problema puede presentarse en la medida en que el estado no sea capaz o no quiera garantizar esa seguridad*

los riesgos y amenazas y los valores a proteger considerados, consideramos que determinadas materias quedan dentro del ámbito de la seguridad –y securitizadas, por tanto– o no, con lo que la amplitud del propio concepto podrá variar sustancialmente.

Así, si nos limitamos a un concepto de seguridad nacional tradicional, como el analizado más arriba, donde el objeto referente es indiscutiblemente el estado, el problema de la securitización simplemente no se planteará. Por el contrario, si pasamos a considerar como objeto referente a las comunidades, la sociedad o los individuos y, en consonancia con ello pensamos que cuestiones como el bienestar, la protección de la biosfera o los derechos humanos son valores a proteger estaremos securitizando tales materias y expandiendo con ello el concepto de seguridad.

La cuestión clave para algunos autores, como Ole Waever, es ser capaces de determinar qué hace que una determinada cuestión constituya un problema de seguridad, qué es lo que un ámbito deba ser securitizado. Para estos autores la cuestión reviste gran trascendencia ya que consideran que las élites pueden tratar de securitizar distintos ámbitos con el fin de lograr un mayor control sobre ellos, ya que cuando algo es considerado una cuestión de seguridad se permite en relación con ello incluso la adopción de medidas que serían completamente inaceptables en otro caso. En efecto, cuando de lo que se trata es de una amenaza a la seguridad incluso opciones tales como la suspensión de derechos, la detención sin cargos o el uso de la fuerza contra la población llegan a considerarse justificables (citado en Mutimer, 2008).

En este sentido, la consideración de algo como «problema de seguridad» permite asimismo dejar de lado cualquier tipo de oposición política o ideológica, pues se parte de la base de que una cuestión que es tan seria como para tener implicaciones en el ámbito de la seguridad queda fuera de lo discutible, de lo debatible, no es algo que pueda ser objeto de la confrontación política y casi ni de debate académico (Moller, 2003).

El problema es que toda vez que no es fácil determinar cuándo una determinada cuestión debe ser considerada como un problema de seguridad, en muchos casos tal decisión queda en manos de las élites que podrán actuar más guiadas por su propio interés que por verdaderas razones de seguridad.

Como medio de frenar el potencial abuso de poder de las élites mediante la expansión de las cuestiones consideradas como problemas de seguridad, autores como Ole Waever considerarán que es necesario por una parte no seguir ampliando la esfera de la seguridad y, por otra, incluso reducirla, desecuritizando materias, esto es, eliminando determinadas cuestiones de la agenda de seguridad (citado en Mutimer, 2008).

Esta será precisamente la tarea asumida en buena medida por los escuelas críticas en el ámbito de los estudios de seguridad, que tratarán de descubrir y poner de manifiesto cuáles son los verdaderos intereses que subyacen a algunos planteamientos en materia de seguridad (Moller, 2003)<sup>5</sup>.

## 7. Conclusiones

En definitiva, entre los muchos cambios que pone en marcha el fin de la Guerra Fría hay que mencionar sin ninguna duda el que se refiere a la modificación del concepto de seguridad, una modificación que será radical y que afectará a todos sus elementos: objeto referente de la se-

*El problema es que no es fácil determinar cuándo una determinada cuestión debe ser considerada como un problema de seguridad*

5 Ver también Krause & Williams (1997).



guridad, naturaleza de los desafíos considerados, valores a proteger e incluso a los mecanismos mediante los cuales se trata de garantizar la seguridad.

El cambio es de tal calado que ha dado lugar a un encendido debate acerca de cuáles deberán ser las dimensiones de la seguridad a tener en cuenta o de si verdaderamente el cambio en cuanto al objeto referente resulta acertado.

Sin embargo, tal debate se acompaña de otro si cabe más apasionado: el que se refiere a la amplitud del abanico de cuestiones que cabe incluir entre los llamados «problemas de seguridad», cuestión que reviste notable importancia por sus implicaciones en relación con la rendición de cuentas por parte de los responsables públicos y el control que sobre estos pueden ejercer las poblaciones.

## Bibliografía

- Abad Quintanal, G. & Priego Moreno, A. (2003). La división entre seguridad interior e internacional y la transformación del concepto de seguridad. *Ciencia Policial*, 67, 49-67.
- Baldwin, D. A. (1995). Security Studies at the of the Cold War. *World Politics*, 48, 117-141.
- Baldwin, D. A. (1997). The Concept of Security. *Review of International Studies*, 23, 5-26.
- Burgess, J. P. (2008). Non-Military Security Challenges. En C. A. Snyder (Ed.), *Contemporary Security and Strategy* (pp. 60-78). Basingstoke: Palgrave.
- Buzan, B. (1991). New Patterns of Global Security in the Twenty-First Century. *International Affairs*, 67(3), 431-451.
- Buzan, B., Waeber, O. & De Wilde, J. (1998). *Security: A new framework for analysis*. Boulder: Lynne Rienner.
- Farré, J. A. (2002). Por un concepto amplio de seguridad. *Monografías del CESEDEN* (55), 19-44.
- Henk, D. (2005). Human Security: Relevance and Implications. *US War College Quarterly*, 35(2), 91-106.
- Human Security Centre, The University of British Columbia. (2005). *Human Security Report 2005: War and Peace in the 21st Century*. Oxford: Oxford University Press.
- King, G. & Murray, C. J. L. (2001-2002). Rethinking Human Security. *Political Science Quarterly*, 116(4), 585-610.
- Klare, M. T. (1997). Redefinir la seguridad: los nuevos cismas globales. En VV. AA., *Anuario CIP* (pp. 23-37).
- Kolodziej, E. A. (2004). *Security and International Relations*. Cambridge: Cambridge University Press.
- Krause, K. & Williams, M. (1997). *Critical Security Studies: Concepts and Cases*. Minneapolis: University of Minnesota Press.
- Laborie, M. (2011). La Evolución del Concepto de Seguridad (Documento marco N°5 2011). *Instituto Español de Estudios Estratégicos*. Recuperado de [http://www.ieee.es/Galerias/fichero/docs\\_marco/2011/DIEEEM05-2011EvolucionConceptoSeguridad.pdf](http://www.ieee.es/Galerias/fichero/docs_marco/2011/DIEEEM05-2011EvolucionConceptoSeguridad.pdf)

- Mack, A. (2005). El Concepto de Seguridad Humana. *Papeles*, 90, 11-18.
- Marquina, A. (2002). Environmental Security and Human Security. En A. Marquina (Ed.), *Environmental Challenges in the Mediterranean 2000-2050* (pp. 5-25). Dordrecht: Kluwer Academic Publishers.
- Marquina, A. (2003). From Cooperative Security to Security Partnership in the Mediterranean. En H. G. Brauch, P. Rogers, P. Liotta, M. Selim & A. Marquina (Eds.), *Security and Environment in the Mediterranean: Conceptualising Security and Environmental Conflicts* (pp. 309-317). Berlin: Springer-Verlag.
- Moller, B. (2003). National, Societal and Human Security: Discussion – Case Study of the Israel – Palestine Conflict. En H. G. Brauch, P. Rogers, P. Liotta, M. Selim & A. Marquina (Eds.), *Security and Environment in the Mediterranean: Conceptualising Security and Environmental Conflicts* (pp. 277-288). Berlin: Springer-Verlag.
- Morgenthau, H. (1960). *Politics among nations: The Struggle for Peace and Power*. Nueva York: Knopf.
- Mutimer, D. (2008). Beyond Strategy: Critical Thinking on the New Security Studies. En C. A. Snyder (Ed.), *Contemporary Security and Strategy* (pp. 34-59). Basingstoke: Palgrave.
- Orozco, G. (2005). El Concepto de la Seguridad en la Teoría de las Relaciones Internacionales. *Revista CIDOB D'Afers Internacionals*, 72, 161-180.
- Rummel, R. (s. f.) Freedom, Democracy, Peace, Power, Democide and War. *Hawaii University Web Page*. Recuperado de [www.hawaii.edu/powerkills](http://www.hawaii.edu/powerkills)
- Terry, T., Croft, S., James, L. & Morgan, P. (2007). *Security Studies Today*. Cambridge: Polity.
- Wolfers, A. (1962). *Discord and Collaboration. Essays on International Politics*. Baltimore: John Hopkins University Press.



# THE DEPENDENCE OF GERMANY ON RUSSIAN GAS: ANALYSIS AND PROSPECTS IN THE CONTEXT OF THE CURRENT UKRAINIAN CRISIS

## La dependencia de Alemania del gas ruso: análisis y contingencias en el contexto actual de crisis en Ucrania

**Miriam Solera Ureña**

Doctoranda Política Energética y Relaciones Internacionales  
Universidad Nacional de Educación a Distancia  
E-mail: [solera.miriam@yahoo.es](mailto:solera.miriam@yahoo.es)



Autor

Germany and Russia share a strong economic interdependence, Germany being presently the largest importer of Russian gas. At the time of writing, the on-going conflict between Ukraine and Russia, compounded with economic sanctions imposed on Russia by the European Union, has raised concerns about Russia as a reliable gas supplier. This article analyses Germany's dependence on Russian gas within the present economic and political contexts and assesses a) the most plausible course of action of German energy policy, taking into account Germany's current role as a gas transit country; and b) the impact of the present context on the shaping of Germany's foreign policy towards Russia. It is concluded that energy policy measures will not enable drastic reductions in Germany's dependence on Russian gas in the short term and, moreover, that no abrupt change of direction in German foreign policy towards Russia is to be expected.



Abstract

Germany's natural gas dependence; German-Russian economic interdependence; German energy policy; Germany's Russian policy; Ukrainian crisis  
*dependencia alemana de gas natural; interdependencia económica germano-rusa; política energética alemana; política exterior rusa de Alemania; crisis en Ucrania*



Key words

Recibido: 31-05-15. Aceptado: 24-11-15



Fechas

*Alemania y Rusia están unidas por una relación de interdependencia económica, en la que Alemania destaca como el principal consumidor de gas ruso. El conflicto entre Ucrania y Rusia, vigente al tiempo de redactar este artículo, unido a las sanciones económicas impuestas por la Unión Europea a Rusia, han generado inquietud acerca de la fiabilidad de Rusia como suministrador de gas. Este artículo analiza la dependencia alemana del gas ruso en los contextos político y económico actuales con el fin de evaluar a) las opciones más plausibles de la política energética teniendo en cuenta el papel de Alemania como país de tránsito; y b) el impacto del contexto actual en la política exterior de Alemania hacia Rusia. Se concluye que no son de esperar medidas energéticas que reduzcan drásticamente la dependencia alemana del gas ruso, al tiempo que se prevé una continuidad en la política exterior alemana hacia Rusia.*



## Introduction

Unlike the eminently global oil market, natural gas markets have distinct regional features owing to the existence of geographically differentiated suppliers and transport infrastructures, which result in significantly different regional prices. The largest regional gas markets are the European, North American and Asian markets, as well as the emerging South American market. As a consequence of this regionalization, consumer countries are more sensitive to critical events affecting any of the parties in the supply chain.

The current crisis in Ukraine has much further reaching consequences than all previous gas disputes with Russia and its governmental “energy arm”, Gazprom. A wide range of complex contentious issues whose discussion is beyond the scope of this paper, underlie the conflict. This has led to a situation with Russian military overtones and western economic sanctions, which is unlikely to be resolved merely through agreements on gas prices and debt payments. Meanwhile, all European Union (EU) states, including Germany, Russia’s largest importer and traditional political guardian, have come to share the initial eastern European view, according to which Russia’s President Putin is unwilling to seek an outright solution to the crisis. Gazprom, being a majority state-owned company, complies with the Kremlin’s geopolitical strategy towards Ukraine, which can have potential awkward consequences for the gas supply to central and eastern European countries.

Russian Energy Minister, Alexander Novak, announced in January 2015 company plans to bypass Ukraine in the gas transport to Europe by 2019 (Information Directorate, OAO Gazprom, 2015). In parallel, Gazprom pursues a strategy of strengthening Germany’s role through the Nord Stream and Turkey (currently, Russia’s second largest gas importer) via the Turkish Stream (TS). The TS will replace the cancelled South Stream pipeline and will upgrade the existing offshore pipeline Blue Stream that currently supplies gas to Turkey. It is expected to reach the Turkish-Greek border with a maximal throughput of 63 billion cubic meters (bcm)<sup>1</sup>, of which 47 bcm would be delivered to the east and southeast European countries. The deployment of the first segment of the TS was launched on 8<sup>th</sup> May 2015 and it is planned to be operational in December 2016 (Miller, 2015). Russia’s attempt to wield its power by redefining the European regional gas transport map raises unease among those EU members opposed to leaving Ukraine

*The current crisis in Ukraine has much further reaching consequences than all previous gas disputes with Russia and its governmental “energy arm”*

<sup>1</sup> Billion cubic meters is the standard unit used by the Anglo-Saxon literature, equivalent to 10<sup>9</sup> cubic meters.

outside the European energy concept, but it also raises expectations for those other countries, particularly Greece, for which the Turkish Stream would bring in substantial revenues. The European Commission's reluctance towards the Turkish Stream project, on the one hand, and its full support for the Southern Gas Corridor, which will enable transport of Azerbaijani gas to the EU<sup>2</sup> on the other, allow no reliable assessment of prospective EU policy to be made at present. Donald Tusk's proposal of April 2014 for creating an "energy union" and fostering the production of indigenous coal and shale gas reveals an on-going, latent mistrust on the part of those EU member states suffering, as a whole, from insufficient gas diversification. For some of these states (i.e., the Czech Republic, Hungary, Poland, Estonia and Lithuania) Gazprom is the largest gas supplier, whereas for others (Bulgaria, Finland, Latvia and Slovakia) the Russian company is in fact the sole supplier (European Commission DG for Economic and Financial Affairs, 2013; President of the Republic Lithuania, 2015).

Germany's natural gas supply system shows two features that may be regarded as structural weaknesses, namely the substantial dependence on Russia as a gas provider, and the fact that the transport infrastructure through which Germany imports natural gas is based entirely on pipelines. Since the assessment of a prospective development of the European gas infrastructure requires a more in-depth analysis, which is beyond the scope of this paper, this article focuses on the impact of the above-mentioned events for the German case. Inasmuch as the lack of Liquefied Natural Gas (LNG) facilities *per se* poses a structural barrier severely constraining supplier and regional transit routes diversification, it is worth analysing the German dependence on Russian gas within the current political and energy contexts.

Since the *Ostpolitik* times, Germany has proved to be a reliable trade and political partner for the former USSR, later Russia. The premise "change through rapprochement" which guided the German foreign policy towards the USSR during the Cold War evolved in the 2000s into a concept of "change through interdependence" to enhance the economic and commercial links between both countries and to help promote democratic values in Russia. The theoretical foundations of this policy rely upon theories of interdependence and liberal peace.

Interdependence implies a mutual dependence relationship, with high opportunity costs associated with a potential breaking of the relationship (Baldwin, 1980, p. 482). The cost-benefit balance for each of the parts involved "will depend on the values of the actors as well as on the nature of the relationships" (Keohane & Nye, 2001, p. 8). In their revised edition of *Power and Interdependence*, Keohane and Nye regard bargaining and issue-linkage as important drivers that can redefine the relation between asymmetry and power, as stated by Wagner (1988, p. 462). (A)symmetry refers to (in)equality in the costs borne by each of the parts when bargaining for alternatives, considering actor's preferences and the scope of the negotiation. Therefore, asymmetry is *per se* neither a necessary nor a sufficient condition to exert (political) influence on a relationship (Keohane & Nye, 2001, pp. 273-275).

The argument, based on Immanuel Kant's ideal of perpetual peace, that the existence of shared democratic institutions, economic interdependence and cooperation among states fosters peace and reduces the prospect of conflict has spurred ample research (on this issue, Levy, 2013; Mansfield & Pollins, 2003a). After decades of inductive analysis, there exists no consensus on

*Interdependence implies a mutual dependence relationship, with high opportunity costs associated with a potential breaking of the relationship*

2 The Southern Gas Corridor is conceived as a major milestone towards reducing the European dependence of Russian gas by enabling gas supplies from Azerbaijan from 2020 onwards.

the potential pacifying effects of economic interdependence and the underlying correlation mechanisms. From the standpoint of liberal theory, the focus lies on the “opportunity costs” of “trade-disruption” (Levy, 2013, p. 591), i.e. the threat of welfare losses associated with lost trade (Polacheck, 1980, p. 67). Neo-Realist and dependence theory authors refute this claim whilst highlighting the effect of several factors, e.g. intensity of the interdependence, asymmetry or regime type, on fostering interstate conflict (Barbieri, 1996; Barbieri & Schneider, 1999; Gelpi & Grieco, 2008). Mansfield and Pollins (2003b, pp. 20-22) argue that the diversity of existing theoretical and methodological approaches prevents conclusive statements on the nature of the links between economic interdependence and conflict and, by extension, in the realm of international relations. Central questions remain open concerning how to proceed “from declarative statements and claims of empirical regularity [...] to the normative realm of policy prescription” (Mansfield & Pollins, 2003b, 21).<sup>3</sup>

This paper addresses two main objectives taking into account the economic interdependence between Germany and Russia, and amid the current political and energy conflict in Ukraine. The first one is to illustrate the (a)symmetry and the bearing of energy trade in the German-Russian commercial relationship. The second target of this article is to analyse the German dependence on Russian gas with the aim of assessing the most plausible alternatives for the German energy policy in order to reduce its dependence from Russian gas. This article contends that the tight economic interdependence existing between Germany and Russia bears heavily on Russia’s restraint to retaliate against EU sanctions with gas cut-offs. The paper also considers the impact of a potential bypass of Ukraine as transit country on the gas supply to Germany. The collected data show that Germany itself is enhancing its position as a transit country for other EU states. The article concludes that there will be no abrupt changes neither in the German energy policy leading to drastically reduce dependence from Russia in the short and medium terms nor in the German policy towards Russia.

*German-Russian trade is mainly based on the exchange of technical manufactures, knowledge and capital in return for energy resources*

## 1. Interdependence between Germany and Russia

German-Russian trade is mainly based on the exchange of technical manufactures, knowledge and capital in return for energy resources. This commercial model has prevailed since its inception in the seventies during the Cold War. To support this relationship, there is an extensive network of public agencies, semi-public discussion fora, private cooperation partnerships and exchange programmes, which together with German-Russian governmental summits, are involved in asset enhancing and in defining reliable and secure frameworks for stakeholders. There is nevertheless widespread concern among the German export industry. Short after the EU imposed the first set of sanctions against Russia on March 2014, the CEOs of several prominent German businesses met with President Vladimir Putin as a signal of support and rejection to the restrictive measures (Dams, 2014; Reuters/dma, 2014). According to a questionnaire conducted by the Ifo Institute, approximately 30 % of companies having commercial links to Russia affirmed that the present conflict would negatively impact their business (Seiler & Wohlrabe, 2014, p. 56). Another research carried out in April-May 2014 by the German-Russian chamber of commerce, the *Deutsch-Russische Auslandshandelskammer*, concluded that

---

3 Due to extension reasons, this article cannot elaborate on the whole theoretical and empirical foundations of the debate. On this issue, see: Levy, 2013; Mansfield & Pollins, 2003a.

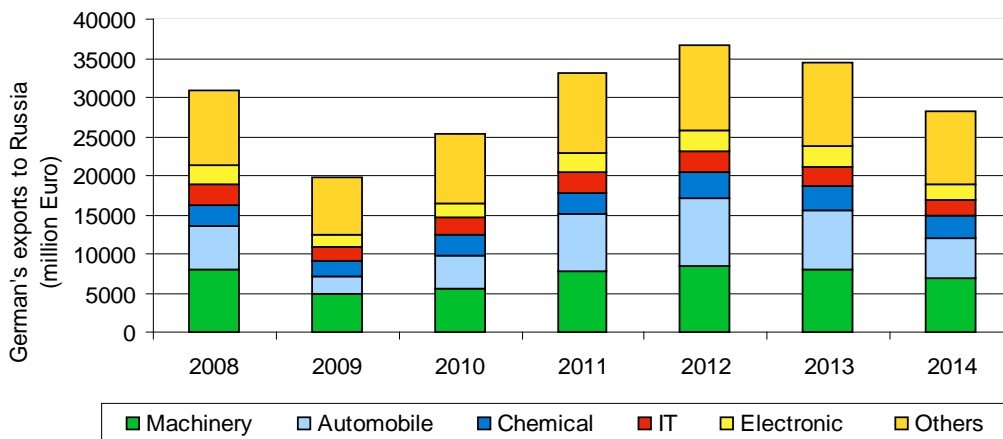


about 25 % of the companies asked evaluated the trade situation as “bad” and that, in general, it was perceived as demotivating for new investments. As stated by the *Ost-Ausschuss*, by 2015 the frame conditions for economic exchange have degraded very significantly.

According to the *Statistisches Bundesamt* (2014), circa 10 % of all German export companies sell goods to Russia. For 73 % of these companies, the resulting trade earns 25 % of their whole revenues. In the opposite direction, only 1 % of the German import companies are responsible for the whole import activity with Russia. In 2014, German trade with Russia declined by 18.1 % for export and by 6.9 % for import goods with respect to 2013 (*Statistisches Bundesamt*, 2015). For Russia, Germany is the largest gas importer and the third most important trading country after China and the Netherlands (*Botschaft der Bundesrepublik Deutschland, Germany Trade and Invest & Deutsch-Russische Auslandshandelskammer*, 2015, p. 7). Political instability, rouble depreciation and EU-restrictive measures on capital and on certain goods, i.e. infrastructure for oil exploration and exploitation in Arctic and for shale oil, which are subject to permission by the authorities, have created trade and investment barriers and risks.<sup>4</sup>

Figures 1 and 2 illustrate, respectively, the evolution of the volumes of German exports to, and imports from, Russia since 2008. The data is grouped by activity sectors. A significant slump in the value of imports and exports occurred in 2009 as a consequence of recession in Germany. Manufacture sector leads the German exports to Russia; Russia’s export activity relies upon the fossil-fuels sector.

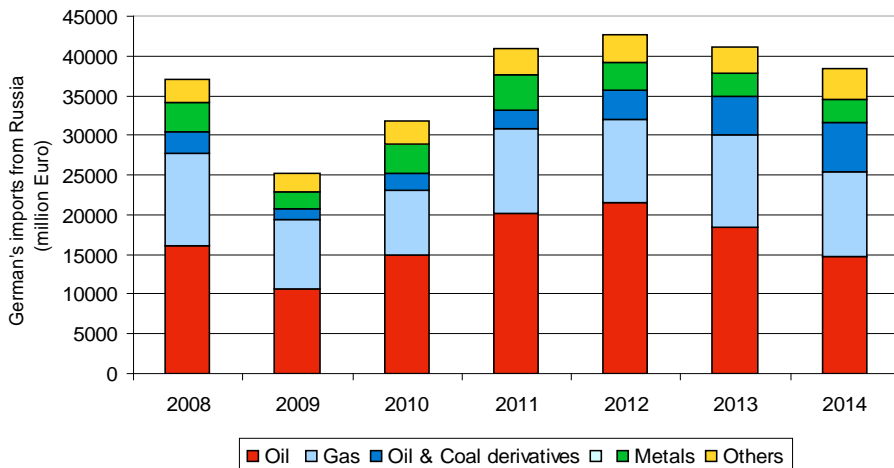
**Figure 1: Evolution of the volumes of German exports to Russia by sectors (in million Euro)**



Source: own elaboration based on data from *Statistisches Bundesamt*' Genesis on-line database on foreign trade.

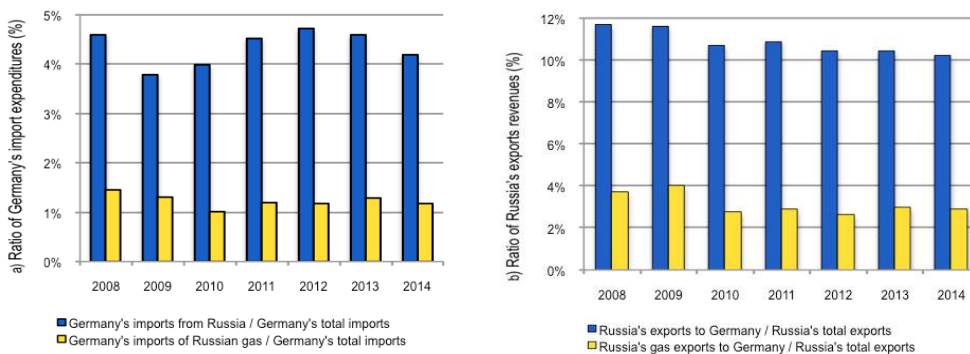
<sup>4</sup> At the time of this writing no restrictive measures affect the natural gas branch.

**Figure 2: Evolution of the volumes of German imports from Russia by sectors (in million Euro)**



Source: own elaboration based on data from Statistisches Bundesamt's Genesis on-line database on foreign trade.

**Figure 3: a) Annual ratios of German expenditures; b) Annual ratios of Russian revenues**



Source: own elaboration based on data from Statistisches Bundesamt's Genesis on-line database on foreign trade; Botschaft der Bundesrepublik Deutschland, Germany Trade and Invest, & Deutsch-Russische Auslandshandelskammer, 2015.

The data shown in Table 1 and Fig. 3 indicate that the commercial relation between Germany and Russia is not one of single-sided dependence, but one of mutual dependence. Figure 3a) represents, for Germany, the ratio (blue) of import expenditures from Russia to total import expenditures; and the ratio (yellow) of the expenditures of imported gas from Russia to total import expenditures. Figure 3b) plots, for Russia, the ratio (blue) of export revenues obtained from Germany to total export revenues; and the ratio (yellow) of the revenues from gas exports to Germany to total export revenues. (All ratios are expressed as a percentage).

**Table 1: Gas revenues and expenditures as a percentage (%) of Gross Domestic Product**

	2008	2009	2010	2011	2012	2013	2014
Germany's expenditures due to gas imports from Russia	0.47	0.36	0.32	0.41	0.40	0.42	0.37
Russia's revenues due to gas export to Germany	1.03	0.98	0.71	0.79	0.68	0.73	0.76

Source: own elaboration based on data from the Statistisches Bundesamt; Botschaft der Bundesrepublik Deutschland, Germany Trade and Invest, & Deutsch-Russische Auslandshandelskammer, 2015.

In terms of revenues and expenditures, the weight of gas exports for Russia in its GDP is higher than the weight of the gas imports for Germany in its GDP. Germany is, and will continue to be in the foreseeable future, highly dependent on Russia's energy resources (Gabriel, 2014). Gas is a strategic good for Germany since any attempt to reduce its gas dependency will imply high costs and extended time frames of action. In Germany, Gazprom's most important business partner is Wintershall, a subsidiary of BASF; their commercial relationship dates back to 1993. Gazprom has a significant penetration in the German markets of gas trading and gas storage through Wingas and Astora, both of which are subsidiary companies of W&G, a joint venture of Gazprom and Wintershall. In addition, Gazprom acts as a gas pipeline operator through Gascade, OPAL Gastransport and NEL Gastransport (all of which are subsidiaries of WIGA, another joint venture with Wintershall), and as the owner of the OPAL and NEL pipelines through its shareholding in W&G. On the other hand, German gas companies have expanded their business activities in the exploration and exploitation projects of Russian gas fields in conjunction with Gazprom. Wintershall and E.ON Ruhrgas are involved in the exploitation of the Yuzhno Russkoye gas reservoir, which actually supplies Nord Stream. Wintershall is also involved in the exploitation of the Achimov gas field through Achimgaz, a joint venture with Gazprom. When considered in a broader perspective, it may be contended that Gazprom's strong dependence on the European market makes it unfeasible for the commercial and financial exchange with China to generate, in the medium term, revenue volumes and capital injection comparable to those arising in Europe (Gabuev, 2015, p. 5).

## 2. Germany's dependence on Russian gas

Germany is one of the world's largest energy consumers (BP, 2014)<sup>5</sup>. Its world leading hi-tech export industry relies on secure, competitive and sustainable access to energy resources. Energy policy has therefore become an essential remit for the German federal government, aimed at preserving current socioeconomic and productive attainments.

With respect to gas, Germany is the largest natural gas consumer in the European Union, with ca. 19 % of the whole EU gas consumption (Eurostat, n. d.). With a total consumption of ca. 72 bcm in 2014, natural gas represented about 21 % of the Germany's primary energy supply mix. It serves industrial and residential use (61 %), followed by heat and power generation (24 %) and services (13 %). Since the early 2000s, there has been a remarkable upward trend in Germany's natural gas dependence from imports, due to sustained consumption levels and a steady

<sup>5</sup> According to data of 2014, Germany occupies the seventh and eight positions in the overall energy and natural gas consumption worldwide, respectively.

shrink of indigenous natural gas reserves and production (Bundesministerium für Wirtschaft und Energie [BMWi], 2015). In 2014, the dependence on gas imports was of 90 % (Ziesing, 2015, p. 18). With a 38.7 % share in 2014, Russia is Germany's largest gas supplier,<sup>6</sup> followed by Norway (29.4 %), the Netherlands (26.1 %), and Denmark and the UK with 5.8 % of the total imports (BMWi, 2015). There is a concern about an eventual increase of the dependency on Russian gas, inasmuch as significant drops on Russian gas exports to Germany could not be fully compensated by Norway or the Netherlands and, at the time of writing, Germany lacks LNG infrastructure which would enable further supplier diversification.

The German gas import infrastructure is entirely based on pipelines. Three pipelines with a total of 54 bcm annually ship Norwegian gas to Germany: the Nordpipe and the Europipe I accessing Emden, which are operational since 1977 and 1995 respectively; and the Europipe II pipeline working since 1999, which accesses Dornum. Geographically next to each other, Germany and the Netherlands gas transmission systems are connected through seven interconnection points. In addition there is an interconnection point to Denmark and one transit point from UK through Belgium.

### 3. Routes to Germany for Russian gas

Russian gas deliveries to Germany have been traditionally transported through three major pipelines, all of which were built under highly specific historic and political circumstances. The Brotherhood/Transgas via Ukraine, Slovakia and the Czech Republic is in operation since 1973; the Jamal-Europe pipeline through Belarus and Poland operates since 1997; and the Nord Stream, an off-shore pipeline, which transports Siberian gas directly to Germany circumventing transit countries since 2011.

During the 1950s, the exploration and exploitation of the natural gas deposits located in western USSR boosted the construction of a dense pipeline transmission network to serve internal consumption and which would later evolve into providing gas supplies to Eastern and Western Europe through long distance pipelines (Högseilius, 2012, pp. 20-21). The Brotherhood pipeline commissioned in 1967 for gas transport from Ukraine to the former Czechoslovakia<sup>7</sup> was later upgraded to absorb and transport Siberian gas towards the profitable, expanding western European market, where the impact of the oil crisis had raised widespread awareness about the need of access to substitute fossil fuels. In 1973, the Transgas pipeline (the extension line from Brotherhood in Czechoslovakia) started to supply soviet gas to both the Democratic and the Federal German Republics. After the disintegration of the USSR, the Ukrainian transport network slipped out of the Russian control, but retained its role as an all-important transit route for gas supply towards Europe. At present, the transmission capacity of the Brotherhood/Transgas line at the cross-border interconnection point between Ukraine and Slovakia, Uzhgorod-Velké Kalpušany, is 85 bcm per annum; while the capacity between

*Russian gas deliveries to Germany have been traditionally transported through three major pipelines, all of which were built under highly specific historic and political circumstances*

6 In the mid-eighties, the USSR became the major gas supplier for Germany retaining its predominant position in the German gas market until the present times.

7 Brotherhood connected the Sheblinka reservoirs with eastern and central Europe. From 1971 and 1974, it was enlarged to reach both German borders and Austria from where to supply westwards. In 1976 gas supplies arrived Hungary and in 1979 the former Yugoslavia. The southern stream runs across Ukraine to Rumania and Bulgaria supplying gas from the Orenburg region. At present time, the pipelines Northern Lights, Urengoy-Pomary-Úzhgorod and a branch of Jamal-Europe pour gas into the Brotherhood pipeline.

Slovakia and the Czech Republic, at Lanžhot interconnection point, is about 40 bcm (ENT-SOG, 2015a). In its course towards Germany, the Czech transmission network (Transgas) splits in two branches, which extend northeast up to Hora Svaté Kateřiny/Sayda interconnection point; and to the southeast until Rozvadov/Waidhaus border point; both routes have traditionally transported gas to Germany, the latter, also to the French market through the German national transmission system.

The disintegration of the former USSR, and Ukraine's subsequent attempts to exploit its new position as a unique transit country for Russian gas to Europe, spawned strife and distrust between the former Soviet Gas Industry Ministry, Gazprom, and the Ukraine. Russian plans for route diversification through Belarus and Poland were favourably met in western countries, in particular the reunified Germany. The construction of the Jamal-Europe pipeline started in 1994 and became operational at the end of 1999. It reached its maximum technical capacity of 33 bcm p.a. in 2006 and marked the end of Ukraine's gas transit monopoly to Europe.

In 2006, Gazprom, E.ON Ruhrgas and Wintershall, concluded the foundation agreement of Nord Stream AG for the construction of an offshore pipeline from Russia to Lubmin, in Germany. Gasunie and GD Suez later joined the project. The Nord Stream twin lines operational since October 2011 and 2012 have a total capacity of 55 bcm p.a. and enable direct gas conveyance from Russian reservoirs to Germany minimizing transit supply risks. Nord Stream is the main component of a "northern corridor" which comprises two onshore extensions in Germany, a northern pipeline *Norddeutsche Erdgasleitung* (NEL) and an eastern duct, *Ostsee Pipeline Anbindungsleitung* pipeline (OPAL), as well as the Gazelle transit pipeline in the Czech Republic, which is connected to OPAL.<sup>8</sup> The NEL and OPAL pipelines were designed to absorb the whole of Gazprom gas entering via Nord Stream, which is destined for local supply and further transit. The NEL pipeline, with a maximal capacity of 22 bcm p.a., converges with the German transport network for local supply and for further transit to the Netherlands and Belgium. OPAL has a capacity of 36.5 bcm p.a.<sup>9</sup> and connects to the Gazelle in the Czech border. This latter pipeline, with a length of 165 km and an annual capacity of 32.81 bcm, is conceived to transit Gazprom's gas up to the southern German/Czech border point Waidhaus/Rozvadov, from which it is transported farther afield on to the French border.

The regulations concerning the OPAL operations regime have not been fully clarified yet. According to Third Energy Package (TEP) stipulations, Gazprom is obliged to reserve 50 % of the OPAL and NEL transmission capacities for third-supplier access. Whilst, the EU Commission has compelled NEL to observe the TEP rules, at the times of this writing no decision has been made concerning Gazprom's plea for OPAL to be freed from this obligation, although Gazprom is OPAL's sole provider and such exemption has already been granted to Gazelle for a period of 22 years until year 2035 (European Commission, 2011, p. 15). The ensuing process will most certainly be closely linked with the EU antimonopoly actions against Gazprom and the evolution of EU–Russia relations in the context of the Ukrainian crisis.

*The disintegration of the former USSR spawned strife and distrust between the former Soviet Gas Industry Ministry, Gazprom, and the Ukraine*

8 Launch dates. OPAL: November 2011; NEL: November 2012; Gazelle: January 2013.

9 About 4.5 bcm out of the 36.5 bcm whole OPAL capacity are reserved for the northeast German demand.

## 4. The role of Germany as transit country

The purpose of this section is to show how the entry in service of Nord Stream has altered the distribution of gas flows in route to Germany, and hence the role of Germany itself as a transit country for the Czech Republic and Slovakia.

As shown in Table 2, Slovakia, and to a less extent, Germany, have been the traditional gas transit countries for the Czech Republic. In Germany, gas flows from Russia delivered via the Jamal-Europe pipeline, and gas flows from Norway, are both conveyed by separate ducts that terminate at a common interconnection point in the Czech Republic. With the commissioning of the Nord Stream–OPAL–Gazelle (NSOG) transit network, all gas flows that were traditionally routed via Ukraine and Slovakia with destination the German, Czech and French markets, have been gradually re-routed from Brotherhood to Nord Stream, with awkward consequences for Slovakia and Ukraine because of their loss of significance as transit countries (see Table 2). At present, there is no gas flowing via Ukraine and Slovakia towards the Czech Republic and Germany. Germany's and Czech's imports of Russian gas are conveyed by the Nord Stream and the Jamal-Europe pipelines, thus minimizing transit risks and enhancing the position of Germany in the supply chain. As illustrated in Table 2, in 2014 the volume of gas through Brotherhood and Transgas, measured at the interconnection point between Ukraine and Slovakia, was only one half of the volume of gas for 2010. Although gas flows destined for the Austrian and Italian markets<sup>10</sup> continue to be transported through Ukraine and Slovakia, at the present time, approximately 60 % of the Brotherhood-Transgas transit line capacity remains unused.

**Table 2: Gazprom gas flows (in bcm per annum) measured at the cross-border points between the indicated countries (the direction of gas flow is indicated by an arrow)**

	2011	2012	2013	2014	2015*
via Brotherhood/Transgas					
Ukraine ⇌ Slovakia	68.8	49.9	52.5	30.8	8.8
Slovakia ⇌ Czech Rep.	25.5	11.3	7.2	0.5	0
Czech Rep. ⇌ Germany	19.7	8.6	3.1	0	0
via Jamal-Europe					
Belarus ⇌ Poland	27.5	28.5	34.1	34.0	6.8
Poland ⇌ Germany	24.2	23.0	29.3	29.1	8.8
Germany ⇌ Czech Rep.	3.9	6.0	5.3	8.9	2.9
via Nord Stream					
Russia ⇌ Germany	0.6	11.3	23.5	33.9	10.1
Germany ⇌ Czech Rep	0	0	0.8	8.7	3.2
Reverse flows					
Czech Rep. ⇌ Slovakia	0	0.2	0.6	9.6	5.4
Slovakia ⇌ Ukraine	0	0	0	3.5	4.5

Source: own elaboration based on data from *European gas trade flows in Europe 2015* © OECD/IEA; and from *Eustream, Gascade, Net4gas, and OPAL Gastransport*. Note: \*Data available until 30/04/2015, except for the case of Jamal-Europe, which data are available until 30/05/2015.

<sup>10</sup> This volume of gas is also exported farther afield onto Slovenia and Croatia. For the European natural gas transmission map, see ENTSG, 2015b.

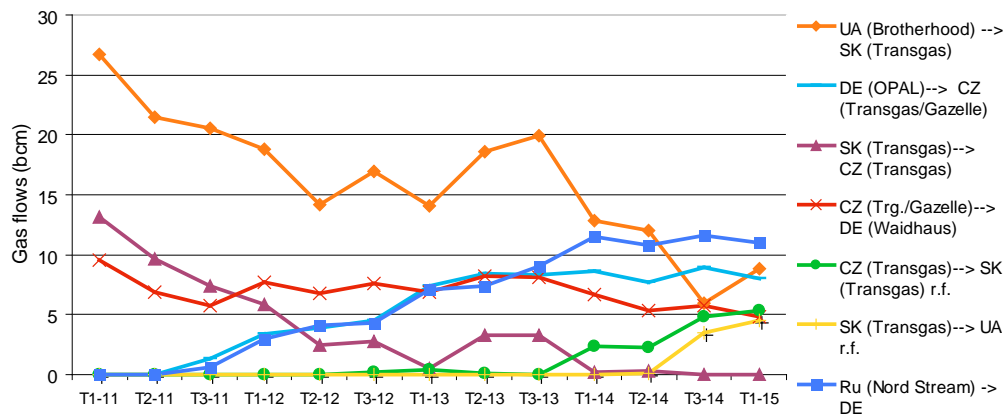


Figure 4 depicts the evolution of the Russian gas flow per route, as measured at the interconnection point between the specified countries. Though the volume of gas delivered via Nord Stream has rapidly increased, it is operating below its maximal technical capacity as until the present time Gazprom has not been authorized for full access to OPAL. Prior to the commercial launch of Gazelle in January 2013, gas flowing to the Czech Republic via OPAL accessed the Czech national network (Transgas), and was then further transported –together with the transit gas still delivered via Ukraine/Slovakia– to Waidhaus. Between T1-13 and T3-13, the entry volume at the interconnection point between OPAL and Gazelle is about equal to the exit volume at Waidhaus (see Fig. 4). From T3-13 onwards, the exit volume from Gazelle at Waidhaus is lower than that entering from OPAL. This difference can be explained by the fact that a fraction of the gas entering Gazelle remains in the Czech Republic for both internal consumption, and for reverse flow to Slovakia. Since August 2014, Slovakia is delivering gas to Ukraine via reverse flow mechanisms.

In conclusion, the deployment of the NSOG pipeline network has strengthened the role of Germany in the European gas market. Presently, Germany is no longer dependent on Ukraine for obtaining its gas supply and it has evolved into a fundamental component of the gas supply chain in Central and Eastern Europe.

*The deployment of the NSOG pipeline network has strengthened the role of Germany in the European gas market*

**Figure 4: Evolution of the Russian gas flow per route (in bcm), measured at the interconnection point between the specified countries**



Source: own elaboration based on data from *European gas trade flows in Europe 2015* © OECD/IEA; and from *Eu-Stream, Cascade, Net4gas, and OPAL Gastransport*. Note UA: Ukraine; DE: Germany; CZ: Czech Republic; SK: Slovakia; r.f.: reverse flow.

The current conflict in Ukraine has had, to date, no remarkable consequences for the maintenance of gas supplies for Germany. This, however, has proved insufficient to avoid a growing sense of unease among political, business and social circles. Gazprom prospects for circumventing Ukraine could actually strengthen the role of Germany as hub country for central Europe. Because of EU solidarity, however, Germany feels obliged to defend the interests of the Russian gas import countries, and especially of those with a deficient diversification system. For the EU, Gazprom's announced plans to bypass Ukraine by 2020 poses a challenge. It is difficult to ascertain their feasibility, and whether they merely are a demonstration of strength in the context of the current crisis. Gazprom has offered the construction of the Turkish Stream as an alternative to Ukraine, so that it can satisfy the eastern and central European market with two main routes (Nord Stream and Turkish Stream). Replacing the current Ukraine network would

demand huge investments from the EU states to redesign their current transmission networks in order enable additional capacity and new gas routes between them. The EU's picture of gas supply for Central and Eastern Europe does not contemplate a two-route map but a three-route map including Ukraine.

## 5. Germany's alternatives to reduce dependence on Russian gas

The most recent energy forecast study for Germany was commissioned by the Ministry of Economic Affairs and Energy and due to the uncertainty in national and international energy market assumptions, the results of this study are only for orientation and should be interpreted cautiously. According to Schlesinger et al. (2014), a decreasing trend in total gas consumption, comparable with a general decline of primary consumption, is to be expected as a consequence of extensive deployment of renewable energies and smart grids, and of higher energy saving and efficiency rates. Nevertheless, by 2030 the fossil-fuel share will still represent 77 % of the energy mix. In this scenario, the gas share in the German energy mix would be similar to the current one, with ca. 21 % (Schlesinger et al., 2014, p. 79).

The future evolution of natural gas consumption in Germany are expected to depend upon three main elements: 1) efficient energy consumption and savings in the industrial and residential sectors; 2) the success (or otherwise) in the roll-out of renewable sources, including smart grids; and 3) the replacement of coal-fired power plants with gas-fired, encouraged by the climate targets and the foreseen elevation of greenhouse certificate prices by the early 2020s. Energy saving and energy efficiency is a fundamental pillar in any energy system, contributing to reduce the energy imports from third parties, thus promoting these two principles in every socioeconomic sector is an unquestionable remit for the federal government.

Considering the existent economic interdependence between Germany and Russia, and the role that the former is increasingly adopting as a transit country, it is not to be expected that Germany will make any abrupt changes in its gas import relationship to Gazprom, neither by the government nor by the gas-related companies (Gabriel, 2014). The target of Germany's energy policy is to ensure a cost-competitive acquisition of energy resources while complying with climate objectives on the way to a low-carbon-based economy. In this way, a number of plausible alternatives that would help reduce the dependence on Russian gas are briefly introduced below.

**LNG gas for supplier and route diversification.** Germany currently imports gas exclusively via pipeline networks, which severely constrains its diversification alternatives. LNG is an important contribution to enhance security of supply, since it enables access to new sources and suppliers. LNG infrastructure would also encourage competition with market-dominant companies, such as E.ON and Winthershall, involved in the whole gas supply chain processes from exploitation to commercialization.

The construction of a LNG terminal in Germany has been envisaged since the seventies in order to import gas from Algeria from 1981 onwards. The agreement was cancelled and no terminal was built. In 2007 and 2011, E.ON and RWE discarded the outspoken goal of deploying a LNG terminal in Wilhelmshaven as the lack of commercial feasibility discouraged capacity demand from third parties (Bundesregierung, 2014, p. 2). Instead, both companies opted to acquire capacity in the LNG terminals in neighbour countries, i.e. Netherlands and Belgium.

*It is not to be expected that Germany will make any abrupt changes in its gas import relationship to Gazprom*

A potential LNG venture is at present being considered by private parts, for which the federal government has expressed its support as a strategic project included in the EU Task Force Report on EU Investments (Bundesregierung, 2015a, p. 9). It is premature to foresee whether the project will be implemented; information is also contradictory (“World’s LNG Liquefaction”, 2015).

**Increasing supplies from current gas suppliers.** German indigenous production of natural gas has decreased since 2004. Because this trend also affects the Netherlands and it is foreseen to happen for Norway, it is quite improbable that Germany will be able to substitute Russian imports significantly with the current import infrastructure. The following paragraphs briefly illustrate the prospects of production for Norway and the Netherlands.

The exploitation of Norwegian gas is technically more challenging and more cost-intensive than that of Russian. For European customers, this is compensated for by lower transport costs. Germany is the largest importer country of Norwegian gas via pipeline, totalling ca. 40.8 % of Norwegian gas exports. Since 1995, the production has steadily increased, reaching a throughput of 107 bcm in 2013. Production levels are expected to reach a maximum of 130 bcm by 2020, which is expected to be followed by a steady downward trend (Norwegian Ministry of Petroleum and Energy & Norwegian Petroleum Directorate, 2014, p. 45).

Gas production in the Netherlands is declining, and it is estimated that by 2025 the country will become a net gas importer. The annual production capacity has been limited due to two different reasons. Market strategy concerns led to amendments to the Gas Act in order to restrict extraction volumes in the Groningen area to 43.9 bcm/year until 2020 (Ministry of Economic Affairs, 2013, p. 24). Furthermore, due to earthquake activity caused by gas extraction in Groningen, the government decided to preventively reduce its production by 7.3 % for 2015 and 2016 (Kamp, 2014).

**Renewable energies.** A successful deployment of renewable energy sources is the second main pillar of the German energy transition. The targeted share for electricity generation of 80 % by 2050 would allow a reduction in the emissions of greenhouse gases of 85 % with respect to the levels of 1990. The power generation targets are being achieved overwhelmingly; the weakest element lies at the distribution and storage infrastructure. Energy fluctuations in wind and solar power generation requires of smart grids to balance the production and consumption levels and for distribution in the national transmission network. There is also a high volume of electricity being transported through the national grid due to large physical distance between the renewable power generating plants and the end customers, e.g., most of the wind shore parks are located in the north of Germany. Grid capacity and technology upgrading poses a challenge to the government’s renewable deployment plans.

**Coal.** It is expected that the decision to phase out nuclear power generation by the end of 2022 will cause a shortage of power generation that will not be completely compensated for through the use of renewable energy, thus requiring the deployment of conventional gas or coal-fired plants. There are four main criteria to be considered in the current process of reform of the German power market: the secure access to the available resources; the cost-efficiency for customers, in particular for the industry; the climate targets and the European emission trading scheme; and, to a lesser extent, expected impacts on the national labour system, namely the coal sector. On the one hand, gas-fired stations are less pollutant and can most adequately balance the fluctuations of generated power of renewable origin that the coal-fired power plants,

*The exploitation of Norwegian gas is technically more challenging and more cost-intensive than that of Russian*

though its costs are higher. On the other, it is expected that in the future, gas-fired plants will replace the old coal ones as a consequence of the foreseen elevation of greenhouse certificate prices by the early 2020s. At the time of this writing, it is unclear what the forthcoming role of gas in heat and power generation will be. The federal government is working on a Market Design Act, which is expected to be complete by early 2016.

**Shale gas.** A study of the Federal Institute for Geological Sciences and Raw Materials estimates an average recoverable volume of indigenous shale gas of ca. 1.3 bcm, which is about four times the volume of natural gas reservoirs (Andruleit et al., 2012, pp. 30-31). In April 2015, the Federal Government has issued a legislative package to regulate the deployment of fracking technology with drilling restrictions on protected natural reserves and reservoirs (Bundesregierung, 2015b). Commercial projects for unconventional fracking (i.e., in shale, clay, marl, and coal seam rocks beyond 3000 metre depths) are everywhere excluded up to 2018. During the intervening period, only scientific research under public supervision shall be allowed in order to assess the impact of this technique on the environment. Beyond 2018, the deployment of fracking projects might be permitted subject to strict approval criteria enforced by the German administration. The current parliamentary debate prior to final enactment reflects the division around fracking that exists in the German society. Deputies of the allied conservative and socialist government parties, and of the Left and Green parties, have publicly expressed their refusal to any possibility of commercial uses for fracking (dpa-AFX & AFP, 2015; Mxw, dpa & AFP, 2015). Social refusal to the exploitation of shale gas is bannered by a number of civic movements and initiatives such as the *Bundesverband Bürgerinitiativen Umweltschutz* (BBU) or the *Gegen Gasbohren* platform, as well as by beer and mineral water business associations and some protestant Churches. The German Industry Association (BDI) and the energy and mining labour unions (IB-BCE) welcome the government's proposal but demand a more flexible regulation. Fracking is not only a question of increasing energy security but also a window to endorse technology innovation and German know-how for the exporting extractive industry (Deutsche Industrie- und Handelskammertag, 2013, p. 2). Besides the issue of potential environmental threats, opponents of shale gas claim that cheap availability of this product will lock in fossil fuel consumption, thereby slowing down the so-called energy transition, *Energiewende*, towards cleaner energies, e.g., discouraging investments on low-carbon technology.

**EU Energy Union.** On March 2015, the European Council committed to building an Energy Union aiming at enhancing energy security and solidarity among the EU Members; fulfilling a European energy market; promoting energy efficiency; pursuing a low-carbon economy; and fostering innovation and competitiveness (European Council, 2015, p. 1). The Council's proposal aims at enhancing the role of the Commission in the negotiations with suppliers and at improving resilience to potential energy crisis by pushing ahead the European energy and climate targets.

*On March 2015, the European Council committed to building an Energy Union aiming at enhancing energy security and solidarity among the EU Members*

## 6. Ostpolitik revisited?

In the sequel, several aspects are discussed concerning Germany's policy towards Russia, and the impact of the current European crisis thereon. First, a brief historic introduction is given. Taking cognisance of the role of the USSR as the main interlocutor to promote peace and security in Europe became a fundamental aspect of the foreign policy of the Federal Republic of Germany in the years after 1969. During the period from 1969 to 1982, the so-called *Ostpolitik* implemented

by the governments of Willy Brandt and Helmut Schmidt proved to be a multinational political instrument for the “policy of freedom”, *Friedenspolitik*, by means of which the political tension between the Eastern and Western blocks could be defused, and the living conditions of citizens in both German republics improved, all aimed at the prospect of German reunification (Genscher, 1978, pp. 8542-8545; Schmidt, 1970). Because the *Ostpolitik* originated in a context of heightened political and ideological antagonism, its fundamental postulate, i.e., “change through rapprochement”<sup>11</sup> (*Wandel durch Annäherung*), demanded honest cooperation between the two opposing blocks if a peaceful order in Europe, based on reciprocal understanding, was to be attained and secured. The process of rapprochement towards the socialist states involved making a number of far-reaching concessions to admit what, for decades, had been remained as unacceptable postulates of the West Germany’s domestic and foreign policy, namely the acceptance of the existing Oder-Neisse frontiers, and the *de facto* – not *de iure* – recognition of the existence of two independent German states. On an international scale, the most important consequences of this policy were, first, the UN entry of both German states in 1973; and, second, the celebration of the Conference on Security and Cooperation in Europe (Helsinki, 1973–1975). The Helsinki conference was the first international, multilateral forum since the end of World War II. The Final Act served as an instrument for the establishment of a pacific European order, as it sanctioned the post-war territorial *status quo*, by affirming the stability and inviolability of national frontiers, including the Oder-Neisse frontier, as were settled at the Yalta and Potsdam Conferences (García Picazo, 2000, p. 125; 2013, pp. 184-185).

The *Ostpolitik* brought about a richer set of dialogue elements between the parts: the more traditional political and military ties were supplemented with economic and energy relations. In fact, the economic aspects based on the exchange of soviet gas for German capital and infrastructure were instrumental in the actual shaping the *Ostpolitik* (Genscher, 1978, pp. 8542-8545). Such relations were, on the one hand, a natural consequence of the political *détente* that evolved between the two superpowers during the 1960s; and, on the other hand, they were an instrument in restraining Russia’s expansionism in the 1970s, whose foremost demonstration was the invasion of Afghanistan. In this sense, the economic and energy dimensions of the West Germany-USSR relations were not to be considered separately from the political and military dimensions (Stent, 1984, p. 461). Angela Stent has emphasised that the cognisance of the suffering inflicted by Germany to the Soviet Union during World War II, was indeed at the heart of the West Germany tolerant attitude and continuing efforts towards sustained dialogue with the USSR in spite of the embittered international political climate (1984, pp. 453-454).

The historical bearing of the *Ostpolitik* has, to a large extent, shaped the evolution of German policy towards Russia up to the present. The end of the Cold War and the ensuing German reunification intensified the commercial and energy relations between the two countries, serving the further objective of fostering democratic changes and the improvement of human rights in Russia through economic interdependence. The old *Ostpolitik* leitmotiv thus became “change through interdependence”, enhancing the export of industrial manufactured goods and technological know-how in exchange for Russian gas. In present times, the recent Ukrainian crisis has proved this belief erroneous. This does not mean, however, that substantial changes have taken place in the German political psyche as regards recognising the importance of Russia for

*The Ostpolitik brought about a richer set of dialogue elements between the parts: the more traditional political and military ties were supplemented with economic and energy relations*

11 This expression was made public for the first time on July 1963 by Egon Bahr, press spokesman of the then West Berlin mayor, see Bahr (1963).

guaranteeing political, social and economic stability in Europe (Gabriel, 2014; Merkel, 2015a, 2015b). In this sense, Germany now faces up to a dilemma. On the one hand, it is asked to show solidarity with those EU member states potentially most vulnerable to an energy crisis that might ensue in view of current political events. Moreover, in its role as a powerful, influential EU partner, it is demanded that it lend credibility to the EU stance towards the Ukrainian crisis by showing firmness against Russian actions. On the other, the existing strong economic ties between Germany and Russia, the impossibility of gaining energy independence from Russia, and Germany's historical legacy, are all at the heart of Germany's continuing efforts to mediate and to reach conciliatory agreements with Russia. In that regard, a most arduous task for the German federal government is that of reconciling its defence of international law with the strong economic and energy interests of the German industry.

## 7. Conclusions

The political relations between Germany and Russia fare at present through difficult times. Whilst renewed political measures and more intense diplomatic efforts are certainly called for, the course of economic and energy relations between both countries, however, continues to be one of mutual understanding. In regard to gas-related matters, the federal government faces up to some uncertainty arising from potential alterations in Russian gas supplies with cautious hope. Even though there have been no remarkable consequences for the gas supplies, a growing sense of unease has spread among the political, business and social circles. There are several reasons that lead one to expect no abrupt changes in German energy policy leading to a drastically reduced dependence from Russian gas in the short to medium term, as explained below:

1. The chances for a deliberate gas cut-off of Russian gas are substantially mitigated by the tight economic interdependence existing between this country and Germany (and, in fact, Europe at large), and the lack of well-developed alternative markets for Russian gas in the short term.
2. Following the commissioning of the Nord Stream, OPAL and Gazelle gas ducts, Germany has become an increasingly important transit country for eastern and central European countries, hence also a valuable Russian partner. Germany is no longer dependent on Ukraine for obtaining its gas supply.
3. The process of large-scale transformation of the German energy system required to make it largely independent from Russian gas supplies, would be an extremely lengthy and complex one. The infrastructure investment costs would be so enormous the ultimate energy objective, the so-called "energy transition" (*Energiewende*) in Germany, would be severely compromised.
4. The most plausible course of action for attaining progressive reduction of Russian dependence involves, on the one hand, energy savings and efficiency, technological innovation in renewable energies, low-carbon technology and transport and storage infrastructures for gas and electricity; and, on the other, the enhancement of the common European energy market. All such measures may be contended, imply no substantial change in energy relations with Russia.
5. To conclude, it must be contended that there exists mutual confidence between Germany and Russia concerning the reliability of their energy relations and the fulfilment

*There are several reasons that lead one to expect no abrupt changes in German energy policy leading to a drastically reduced dependence from Russian gas*



of their commercial agreements. On the part of Germany, its commitment to dialogue is a pillar of the German foreign policy towards Russia, which is firmly grounded on the historical experience of the former Federal Republic during the Cold War years.

## Reference list

- Andruleit, H., Bahr, A., Bönnemann, C., Erbacher, J., Franke, D., Gerling, J. P. & NiKo-Projekt-Team. (2012, May). *Abschätzung des Erdgaspotenzials aus dichten Tongesteinen (Schiefergas) in Deutschland*. Retrieved from [http://www.bgr.bund.de/DE/Themen/Energie/Downloads/BGR\\_Schiefergaspotenzial\\_in\\_Deutschland\\_2012.pdf?\\_\\_blob=publicationFile](http://www.bgr.bund.de/DE/Themen/Energie/Downloads/BGR_Schiefergaspotenzial_in_Deutschland_2012.pdf?__blob=publicationFile)
- Bahr, E. (1963). *Wandel durch Annäherung*. Conference in the Evangelical Academy of Tutzing, July 15.
- Baldwin, D. (1980). Interdependence and power: a conceptual analysis. *International Organization*, 34, 471-506. doi:10.1017/S0020818300018828
- Barbieri, K. (1996). Economic interdependence: A path to peace or a source of interstate conflict? *Journal of Peace Research*, 33(1), 29-49. doi:10.1177/0022343396033001003
- Barbieri, K. & Schneider, G. (1999). Globalization and peace: Assessing new directions in the study of trade and conflict. *Journal of Peace Research*, 36(4), 387-404. doi:10.1177/0022343399036004001
- Botschaft der Bundesrepublik Deutschland, Germany Trade and Invest, & Deutsch-Russische Auslandshandelskammer. (2015, April). *Russland in Zahlen*. Frühjahr 2015. Retrieved from [http://russland.ahk.de/fileadmin/ahk\\_russland/2015/Publikationen/RiZ/Russland\\_in\\_Zahlen\\_1\\_2015\\_web.pdf](http://russland.ahk.de/fileadmin/ahk_russland/2015/Publikationen/RiZ/Russland_in_Zahlen_1_2015_web.pdf)
- BP. (2014). *BP Statistical Review of World Energy*, 63rd ed. Retrieved from <http://www.bp.com/content/dam/bp/pdf/Energy-economics/statistical-review-2014/BP-statistical-review-of-world-energy-2014-full-report.pdf>
- Bundesministerium für Wirtschaft und Energie. (2015, March 16). *Zahlen und Fakten. Energiedaten*. Retrieved from <http://bmwi.de/BMWi/Redaktion/Binaer/energie-daten-gesamt,,property=blob,bereich=bmwi2012,sprache=de,rwb=true.xls>
- Bundesministerium für Wirtschaft und Energie. (n. d.). *Gas. Speicherkapazitäten*. Retrieved from <http://bmwi.de/DE/Themen/Energie/Konventionelle-Energietraeger/gas,did=292330.html>
- Bundesregierung. (2014, May 5). *Flüssigerdgas als Beitrag zur Diversifizierung von Erdgasbezugsquellen. Antwort des Bundesregierung*. Drucksache 18/1299. Retrieved from <http://dip21.bundestag.de/dip21/btd/18/012/1801299.pdf>
- Bundesregierung. (2015a, February 2). *Position der Bundesregierung zu den Plänen über eine Energieunion und zur Mitteilung der EU-Kommission „Eine Investitionsoffensive für Europa“*. Antwort des Bundesregierung. Drucksache 18/4006. Retrieved from <http://dipbt.bundestag.de/doc/btd/18/040/1804006.pdf>
- Bundesregierung. (2015b, April 23). *Entwurf eines Gesetzes zur Änderung wasser- und naturschutzrechtlicher Vorschriften zur Untersagung und zur Risikominimierung bei den Verfah-*

*ren der Fracking-Technologie, Gesetzentwurf der Bundesregierung*. Drucksache 18/4713. Retrieved from <http://dip21.bundestag.de/dip21/btd/18/047/1804713.pdf>

Dams, J. (2014, March 29). Deutsche Top-Manager nehmen Putin in Schutz. *Die Welt online*. Retrieved from <http://www.welt.de/wirtschaft/article126335340/Deutsche-Top-Manager-nehmen-Putin-in-Schutz.html>

Deutsch-Russische Auslandshandelskammer. (2014 April/May). *Auswertung Geschäftsklima April / Mai 2014: Unternehmen halten Russland die Treue [Kojunkturmfrage]*. Retrieved from [http://russland.ahk.de/fileadmin/ahk\\_russland/2014/Publikationen/Umfragen/2014\\_05-20\\_Auswertung\\_Geschaeftsklima\\_de.pdf](http://russland.ahk.de/fileadmin/ahk_russland/2014/Publikationen/Umfragen/2014_05-20_Auswertung_Geschaeftsklima_de.pdf)

Deutsche Industrie- und Handelskammertag. (2013, March 21). *Verordnungsentwurf des Bundesministeriums für Wirtschaft und Technologie – Verordnung zur Änderung der Verordnung über die Umweltverträglichkeitsprüfung bergbaulicher Vorhaben [statement]*. Retrieved from [http://www.dihk.de/themenfelder/recht-steuern/rechtspolitik/nationale-stellungnahmen/positionen-national-2013/dihk-stellungnahme-vo-umweltvertraeglichkeit-bergbau/at\\_download/file?mdate=1421156382621,d.d2s](http://www.dihk.de/themenfelder/recht-steuern/rechtspolitik/nationale-stellungnahmen/positionen-national-2013/dihk-stellungnahme-vo-umweltvertraeglichkeit-bergbau/at_download/file?mdate=1421156382621,d.d2s)

dpa-AFX, & AFP. (2015, April 1). Abgeordnete stellen sich gegen Fracking-Gesetzentwurf. *Frankfurter Allgemeine*. Retrieved from <http://www.faz.net/aktuell/wirtschaft/wirtschaftspolitik/kabinetts-beschliesst-fracking-gesetzentwurf-in-deutschland-13517422.html>

ENTSO-G. (2015a, May). *Capacity map dataset in excel format*. Retrieved from [http://www.entso-g.eu/public/uploads/files/maps/transmissioncapacity/2015/ENTSO-G\\_CAP\\_MAP\\_2015.xlsx](http://www.entso-g.eu/public/uploads/files/maps/transmissioncapacity/2015/ENTSO-G_CAP_MAP_2015.xlsx)

ENTSO-G. (2015b, May). *European natural gas network [map]*. Retrieved from [http://www.entso-g.eu/public/uploads/files/maps/transmissioncapacity/2015/ENTSO-G\\_CAP\\_2015\\_A0\\_1189x841\\_FULL\\_054.pdf](http://www.entso-g.eu/public/uploads/files/maps/transmissioncapacity/2015/ENTSO-G_CAP_2015_A0_1189x841_FULL_054.pdf)

European Commission. (2011, May 20). Commission decision of 20 May 2011 on the exemption of the “Gazelle” interconnector according to Article 36 of Directive 2009/73/EC. C (2011) 3424. *European Commission*. Brussels. Retrieved from [https://ec.europa.eu/energy/sites/ener/files/documents/2011\\_gazelle\\_decision\\_en.pdf](https://ec.europa.eu/energy/sites/ener/files/documents/2011_gazelle_decision_en.pdf)

European Commission DG for Economic and Financial Affairs. (2013, May). Member states’ energy dependence: an indicator-based assessment. *European Economy. Occasional Papers* 145. Brussels: European Commission DG for Economic and Financial Affairs. Retrieved from [http://ec.europa.eu/economy\\_finance/publications/occasional\\_paper/2013/pdf/ocp145\\_en.pdf](http://ec.europa.eu/economy_finance/publications/occasional_paper/2013/pdf/ocp145_en.pdf)

European Council. (2015, March 20). European Council meeting (19 and 20 March 2015) – Conclusions. EUCO 11/15. Brussels. Retrieved from [http://www.consilium.europa.eu/en/meetings/european-council/2015/03/european-council-conclusions-march-2015-en\\_pdf/](http://www.consilium.europa.eu/en/meetings/european-council/2015/03/european-council-conclusions-march-2015-en_pdf/)

Eustream. (n.d.). Slovak transmission operator. *Eustream*. Retrieved from <http://www.eustream.sk/>

Gabriel, S. (2014, March 27). Konflikt mit Russland nicht weiter eskalieren. *Osnabrücker Zeitung*. Retrieved from <http://www.noz.de/deutschland-welt/wirtschaft/artikel/462573/sigmar-gabriel-konflikt-mit-russland-nicht-weiter-eskalieren#gallery&0&0&462573>

- Gabuev, A. (2015, February 10). A “soft alliance”? Russia-China Relations after the Ukraine crisis. *European Council on Foreign Relations* ECFR/126. Retrieved from [http://www.ecfr.eu/page/-/ECFR126\\_-\\_A\\_Soft\\_Alliance\\_Russia-China\\_Relations\\_After\\_the\\_Ukraine\\_Crisis.pdf](http://www.ecfr.eu/page/-/ECFR126_-_A_Soft_Alliance_Russia-China_Relations_After_the_Ukraine_Crisis.pdf)
- García Picazo, P. (2000). *¿Qué es esa cosa llamada Relaciones Internacionales? Tres lecciones de autodeterminación y algunas consideraciones indeterministas*. Madrid-Barcelona: Marcial Pons Ediciones Jurídicas y Sociales.
- García Picazo, P. (2013). *Teoría Breve de relaciones internacionales ¿Una anatomía del mundo?* (4th ed., reviewed and extended). Madrid: Tecnos.
- Gascade. (n. d.). German transmission operator. *Gascade*. Retrieved from <http://www.gascade.de/>
- Gelpi, C. F. & Grieco, J. M. (2008). Democracy, interdependence, and the sources of the liberal peace. *Journal of Peace Research*, 45(1), 17-36. doi:10.1177/0022343307084921
- Genscher, H.-D. (1978, October 5). *Deutscher Bundestag*. Plenarprotokoll 8/109 (8542B-8545). Bonn. Retrieved from <http://dipbt.bundestag.de/doc/btp/08/08109.pdf>
- Högselius, P. (2012). *Red gas: Russia and the origins of European energy dependence*. New York: Palgrave Macmillan.
- IEA Gas Trade Flows in Europe. (n. d.). *IEA.org*. Retrieved from <https://www.iea.org/gtf/index.asp>
- Information Directorate OAO Gazprom. (2015, January 20). Naftogaz of Ukraine should pay off its debt to Gazprom. *Gazprom*. Retrieved from <http://www.gazprom.com/press/news/2015/january/article213113/>
- Keohane, R. & Nye, J. (2001). *Power and Interdependence* (3rd ed.). New York: Longman.
- Levy, J. (2013). Interstate war and peace. In W. Carlsnaes, T. Risse & B. Simmons (Eds.), *Handbook of international relations* (2nd ed., pp. 581-607). London: SAGE Publications Ltd. doi:10.4135/9781446247587.n23
- Mansfield, E. D. & Pollins, B. M. (2003a). *Economic Interdependence and International Conflict: New Perspectives on an Enduring Debate*. Ann Arbor, MI: University of Michigan Press.
- Mansfield, E. D. & Pollins, B. M. (2003b). Interdependence and Conflict: An Introduction. In E. D. Mansfield & B. M. Pollins (Eds.), *Economic Interdependence and International Conflict: New Perspectives on an Enduring Debate* (pp. 1- 28). Ann Arbor, MI: University of Michigan Press.
- Merkel, A. (2015a, February 25). *Pressekonferenz von Bundeskanzlerin Merkel und dem schwedischen Ministerpräsidenten Löfven* [press release]. Retrieved from <http://www.bundeskanzlerin.de/Content/DE/Mitschrift/Pressekonferenzen/2015/02/2015-02-25-pk-merkel-loefven.html>
- Merkel, A. (2015b, March 30). *Pressekonferenz von Bundeskanzlerin Merkel und dem finnischen Ministerpräsidenten Stubb* [press release]. Retrieved from <http://www.bundeskanzlerin.de/Content/DE/Mitschrift/Pressekonferenzen/2015/03/215-03-30-merkel-stubb.html;jsessionid=F571537A2C23D7E3BEE6ECFDF9E61510.s4t1>
- Miller, A. (2015, May 8). Gazprom starts Turkish Stream offshore gas pipeline construction [interview]. *Gazprom*. Retrieved from <http://www.gazprom.com/press/miller-journal/523622/>

- Ministry of Economic Affairs. (2013, June). *Natural resources and geothermal energy in the Netherlands. Annual review 2012*. Retrieved from [http://www.nlog.nl/resources/Jaarverslag2012/Delfstoffen\\_2012\\_UK\\_final\\_NLOG.pdf](http://www.nlog.nl/resources/Jaarverslag2012/Delfstoffen_2012_UK_final_NLOG.pdf)
- Mxw, dpa & AFP. (2015, April 1). Kritik im Bundestag: Dutzende Abgeordnete torpedieren umstrittenes Fracking-Gesetz. *Spiegel online*. Retrieved from <http://www.spiegel.de/politik/deutschland/fracking-teile-von-cdu-spd-und-gruenen-gegen-gesetz-a-1026585.html>
- Net4gas. (n. d.). Czech transmission operator. *Net4gas*. Retrieved from <http://www.net4gas.cz/>
- Norwegian Ministry of Petroleum and Energy & Norwegian Petroleum Directorate. (2014). *Facts 2014. The Norwegian petroleum sector*. Retrieved from [http://npd.no/Global/Engelsk/3-Publications/Facts/Facts2014/Facts\\_2014\\_net\\_.pdf](http://npd.no/Global/Engelsk/3-Publications/Facts/Facts2014/Facts_2014_net_.pdf)
- Ost-Ausschuss der Deutschen Wirtschaft. (2015, May). *Russische Föderation*. Retrieved from <http://www.ost-ausschuss.de/russland>
- Polacheck, S. W. (1980). Conflict and Trade. *Journal of Conflict Resolution* 24(1), 55-78. Retrieved from <http://jcr.sagepub.com/content/24/1/55.full.pdf+html>
- President of the Republic Lithuania. (2015, April 13). *Regional security – shared interest of Lithuania and Estonia* [press release]. Retrieved from <https://www.lrp.lt/en/press-centre/press-releases/regional-security-shared-interest-of-lithuania-and-estonia/22519>
- Reuters/dma. (2014, March 27). Top-Manager reißen sich um Treffen mit Putin. *Die Welt online*. Retrieved from <http://www.welt.de/wirtschaft/article126280776/Top-Manager-reissen-sich-um-Treffen-mit-Putin.html>
- Schlesinger, M., Hofer, P., Kemmler, A., Kirchner, A., Koziel, S., Ley, A. & Ulrich, P. (2014). *Entwicklung der Energiemärkte – Energiereferenzprognose*. Projekt Nr. 57/12. (Studie im Auftrag des Bundesministeriums für Wirtschaft und Technologie). Retrieved from [http://www.prognos.com/uploads/tx\\_atwpubdb/140716\\_Langfassung\\_583\\_Seiten\\_Energiereferenzprognose\\_2014.pdf](http://www.prognos.com/uploads/tx_atwpubdb/140716_Langfassung_583_Seiten_Energiereferenzprognose_2014.pdf)
- Schmidt, H. (1970). Germany in the era of negotiations. *Foreign Affairs*, 4(1), 40-50. doi:10.2307/20037817
- Seiler, C. & Wohlrabe, K. (2014). Der Einfluss des russisch-ukrainischen Konflikts auf die Deutsche Industrie-Ergebnisse einer Sonderumfrage im ifo Konjunkturtest. *Ifo Schnelldienst* 67(14), 54-56. Retrieved from [https://www.cesifo-group.de/DocDL/ifosd\\_2014\\_14\\_9.pdf](https://www.cesifo-group.de/DocDL/ifosd_2014_14_9.pdf)
- Statistisches Bundesamt. (2014, April 7). *Krim-Krise: 10 % der exportierenden Unternehmen führen Waren nach Russland aus. Im Fokus*. Retrieved from <https://www.destatis.de/DE/ZahlenFakten/ImFokus/Aussenhandel/KrimKriseExporte.html>
- Statistisches Bundesamt. (2015, April 20). *Aussenhandel. Rangfolge der Handelspartners im Aussenhandel der Bundesrepublik Deutschland*. Wiesbaden. Retrieved from [https://www.destatis.de/DE/ZahlenFakten/GesamtwirtschaftUmwelt/Aussenhandel/Handelspartner/Tabellen/RangfolgeHandelspartner.pdf?\\_\\_blob=publicationFile](https://www.destatis.de/DE/ZahlenFakten/GesamtwirtschaftUmwelt/Aussenhandel/Handelspartner/Tabellen/RangfolgeHandelspartner.pdf?__blob=publicationFile)
- Statistisches Bundesamt's Genesis online-databank on foreign trade. (n. d.). *Genesis-Online Datenbank*. Retrieved from [https://www-genesis.destatis.de/genesis/online/data;jsessionid=17A2B967951A0F2F07A15F0C30A5A859.tomcat\\_GO\\_1\\_2?operation=abrufabelleAbrufen&selectionname=51000-0007&levelindex=1&levelid=1432751209942&index=7](https://www-genesis.destatis.de/genesis/online/data;jsessionid=17A2B967951A0F2F07A15F0C30A5A859.tomcat_GO_1_2?operation=abrufabelleAbrufen&selectionname=51000-0007&levelindex=1&levelid=1432751209942&index=7)

- Stent, A. E. (1984, November). East-West trade and technology transfer: the West's search for consensus. *The World Today*, 40(11), 452-462. Retrieved from <http://www.jstor.org/stable/40395565>
- Tusk, D. (2014, April 21). A united Europe can end Russia's energy stranglehold. *Financial Times*. Retrieved from <http://www.ft.com/cms/s/0/91508464-c661-11e3-ba0e-00144feabdc0.html#axzz3aI6SEMdH>
- Wagner, H. (1988). Economic Interdependence, Bargaining Power, and Political Influence. *International Organization* 42(3), 461-483. Retrieved from <http://www.jstor.org/stable/2706786>
- World's LNG Liquefaction Plants and Regasification Terminals. (2015, May). *Global LNG Info*. Retrieved from <http://www.globalnginfo.com/world%20lng%20plants%20&%20terminals.pdf>
- Ziesing, H.-J. (2015, March). *Energieverbrauch in Deutschland im Jahr 2014*. Köln: Arbeitsgemeinschaft Energiebilanzen e.V. Retrieved from [http://www.ag-energiebilanzen.de/index.php?article\\_id=29&fileName=ageb\\_jahresbericht2014.pdf](http://www.ag-energiebilanzen.de/index.php?article_id=29&fileName=ageb_jahresbericht2014.pdf)



# TRANSFERENCIAS MONETARIAS CONDICIONADAS Y MEJORA DE INDICADORES SOCIALES. UN ANÁLISIS DE DOS CASOS LATINOAMERICANOS<sup>1</sup>

## Conditional cash transfers and social welfare. A look into two Latin American case studies

**Alexia Delclaux Gaytán de Ayala**

M.S. Candidate in International Business. ICEX

Antiguo Alumno. Doble Grado Relaciones Internacionales – Traducción Interpretación. Universidad Pontificia

Comillas ICAI-ICADE

E-mail: alexiadelclaux@gmail.com



Autor

El presente artículo analiza el papel de las transferencias monetarias condicionadas (TMC) en la mejora de indicadores sociales durante la última década en Brasil y Perú. Tras apenas veinte años del lanzamiento de los primeros programas, las TMC –transferencias monetarias a familias en pobreza o extrema pobreza condicionadas a la escolarización y seguimiento médico de sus hijos– se han convertido ya en una de las principales políticas antipobreza en decenas de países en desarrollo. Más concretamente, este artículo estudia la relación entre los programas de TMC de cada uno de estos dos países –el gigante Bolsa Familia en Brasil, el programa pionero y más grande del mundo en la actualidad, y Juntos en Perú, de menor escala y relevancia pero prácticamente idéntico en su diseño– y la evolución de indicadores relativos a la pobreza, educación y salud.



Resumen

transferencias monetarias condicionadas (TMC); desarrollo social; Brasil; Perú; Bolsa Familia; Juntos

*conditional cash transfers (CCT); social development; Brazil; Peru; Bolsa Familia; Juntos*



Key words

Recibido: 26-10-2015. Aceptado: 13-11-15



Fechas

<sup>1</sup> El trabajo en el que se basa el presente artículo fue premiado con el segundo *Premio Ignacio Ellacuría de Estudios de Interés Social*, galardonado por Aristos Campus Mundus, y se publica con la autorización de dicha organización.



*This paper analyses the role of conditional cash transfers (CCT) in improving social indicators during the past decade in Brazil and Peru. Barely two decades after the appearance of the first programmes, CCTs – cash transfers to families living in poverty or extreme poverty conditioned to school attendance and compulsory medical visits for children – are now one of the main policy tools in the fight against poverty in dozens of developing countries. More specifically, this paper examines the link between the CCT programme in each of these two countries – the giant Bolsa Familia in Brazil, the pioneer and largest program of this type in the world, and Juntos in Peru, smaller in terms of size and relevance, but practically identical in its design – and the evolution of social indicators relative to poverty, education and health.*



## 1. Transferencias monetarias condicionadas. Una primera aproximación

El continente latinoamericano ha vivido una profunda transformación en las últimas décadas, con avances jamás vistos en cuanto a reducción de la pobreza y mejora de indicadores sociales. En efecto, según el último informe del PNUD (2014), son ya 56 millones los latinoamericanos que han dejado atrás la pobreza en esta última década (2000-2012). Más concretamente, Brasil, uno de los países que mayor reconocimiento mundial ha obtenido por su labor en este ámbito, cumplió con el primer Objetivo de Desarrollo del Milenio –el de reducir la pobreza a la mitad desde su nivel de 1990– diez años antes de la fecha límite de 2015, con un descenso del porcentaje de personas con menos de un dólar al día desde el 8,8 % existente en 1990 hasta un 4,2 % en 2005 (Berg, 2009). Son muchos los factores a los que se suele atribuir semejante caída, entre los que nunca faltan el crecimiento económico de la última década, la creación de nuevos empleos, la instauración de un salario mínimo, además del reforzamiento de la red de protección social, dentro de la cual destaca el programa Bolsa Familia.

En efecto, Bolsa Familia (BF), el mayor programa de transferencias monetarias condicionadas (TMC) a nivel mundial, además de uno de los pioneros, ha supuesto una auténtica revolución en el ámbito de las políticas públicas contra la pobreza, siendo replicado en decenas de países en el mundo entero. En el caso de América Latina, las TMC, extendidas a la gran mayoría de los países de la región, se han convertido en uno de los ejes principales de la lucha contra la pobreza y son ya 129 millones de personas, es decir, el 25 % de la población latinoamericana, los que se benefician de este tipo de programas (Banco Mundial, 2013). En muchos países, como Brasil, se han convertido además en el eje principal y mayor programa de la política de protección social.

¿Qué son pues las transferencias monetarias condicionadas? En pocas palabras, las TMC consisten en subvenciones regulares a familias en situación de pobreza y extrema pobreza, condicionadas al cumplimiento de una serie de requisitos vinculados a la educación y a la salud, los dos ámbitos que se han considerado centrales para el desarrollo en los últimos años y a los que se referían directamente cinco de los ocho Objetivos de Desarrollo del Milenio. Si bien los programas pueden variar de país en país, podemos identificar tres características fundamentales, comunes a todos: un enfoque en las *familias en pobreza o pobreza extrema con niños o adolescentes*, la *condicionalidad* como requisito imprescindible para recibir la transferencia, y por último, la elección de las *madres* como receptoras de la transferencia y responsables, por lo tanto, del cumplimiento de la condicionalidad (Fonseca, 2006, p. 7; Lindert, 2006, p. 68). A pesar de tratarse de un mecanismo relativamente simple, la política tiene ambición de influir en

*Bolsa Familia, el mayor programa de transferencias monetarias condicionadas a nivel mundial, ha supuesto una auténtica revolución en el ámbito de las políticas públicas contra la pobreza*

múltiples ámbitos a la vez: no solo reducir la pobreza y la desigualdad a corto plazo, sino además mejorar los indicadores de educación y salud, dos aspectos relacionados intrínsecamente con la transmisión de la pobreza intergeneracional a largo plazo.

Apenas una década después de la aparición de los primeros programas en los años 1990, las TMC son ya uno de los fenómenos más estudiados –y alardeados– por la comunidad del desarrollo. Y es que reputados expertos del campo como Nancy Birdsall (2004) se han referido a las TMC como una *magic bullet* («fórmula mágica»), es decir, una de las pocas innovaciones que pueden impulsar un cambio realmente importante. En efecto, existe un consenso en la comunidad del desarrollo sobre su efectividad a la hora de redistribuir recursos y combatir la pobreza. No obstante, sus impactos a largo plazo, es decir, si rompen la transmisión intergeneracional de la pobreza a través de la educación y salud, siguen sujetos a un confrontado debate. Mientras que la mayoría de programas de TMC han llevado a un aumento en la utilización de servicios educativos y sanitarios, todavía es pronto para hablar de resultados finales, como por ejemplo, un mayor nivel educativo entre los más pobres, y sobre todo, que esto se traduzca en un futuro más próspero para las nuevas generaciones con respecto a sus padres y abuelos.

El brasileño Bolsa Familia (BF) ha suscitado un gran interés dentro del mundo del desarrollo al tratarse de uno de los primeros programas de este tipo y servir de modelo para muchos posteriores, además de ser el programa de TMC más grande hasta el momento. Por otro lado, otros programas de menor dimensión y alcance, como es el caso de Juntos en Perú, han sido mucho menos estudiados, a pesar de tratarse prácticamente del mismo mecanismo. Es justamente este el vacío que pretende suplir el presente artículo al ofrecer un análisis en perspectiva comparada de los impactos arrojados por cada uno de los programas, algo que no se ha estudiado hasta el momento. Los únicos artículos que comparan los dos programas de manera explícita, ambos de la misma autora, se centran exclusivamente en el diseño e implementación<sup>2</sup> y en el papel que han desempeñado estos dos modelos de TMC en la articulación de las políticas nacionales contra la pobreza<sup>3</sup>. Asimismo, algunos estudios generales sobre las TMC mencionan los resultados de ambos programas, pero no los comparan de manera explícita. Es por ello que nos resulta de interés comparar los resultados de dos programas prácticamente idénticos en su naturaleza (el diseño de Juntos tomó como ejemplo a Bolsa Familia y la versión mexicana, Oportunidades/Progresá) en dos países latinoamericanos con condiciones económicas, políticas y sociales similares en los últimos años y en pleno proceso de construcción de un Estado social.

Este artículo tratará así de explicar los resultados en la mejora de indicadores sociales relativos a la pobreza, educación y salud de cada uno de estos dos programas, y las diferencias o similitudes en cuanto a impacto. Creemos que los resultados y conclusiones pueden ser útiles a la hora de entender los impactos de programas similares y ofrecer posibles razones que expliquen la falta de resultados positivos en los ámbitos de interés del programa.

## 1.1 Bolsa Familia y Juntos en el marco de las TMC

Como apuntábamos anteriormente, los primeros programas de transferencias monetarias condicionadas (TMC) nacen en la década de los 1990 en América Latina, concretamente con la

*Los primeros programas de transferencias monetarias condicionadas nacen en la década de los 1990 en América Latina*

2 Para más información ver De Souza (s. f.).

3 Más información en De Souza (2014).

creación de *Bolsa Escola* en Brasil en 1995 (ahora englobado en *Bolsa Familia*) y *Progres*a (conocido más adelante como *Oportunidades* y ahora como *Prospera*) en México en 1997. Tanto estos como los demás programas a gran escala aparecen en países en vías de desarrollo, con gran parte de la población por debajo de la línea de la pobreza, y lo que es más importante, con suficiente capacidad impositiva para financiarlos; países como Brasil, México, Sudáfrica, India, China e Indonesia (Barrientos, Hanlon & Hulme, 2010). Concretamente, los programas que nos interesan para el presente estudio, *Bolsa Familia* y *Juntos*, surgen a principios del nuevo siglo, en países de renta media alta según la clasificación del Banco Mundial, pero con niveles de desigualdad alarmantes, y en una época de crecimiento económico.

Resulta importante además apuntar al momento político e histórico del continente latinoamericano. Tras el desmantelamiento de la red de asistencia social como consecuencia de los programas de ajuste estructural de los años 1980, el subcontinente parece haber llegado a un consenso sobre la importancia de reducir la pobreza y la desigualdad, y por ello, de la necesidad de crear un Estado de bienestar efectivo (Fonseca, 2006, p. 6). El caso de Brasil resulta especialmente ilustrativo: desde que se tomó conciencia de la llamada «deuda social» que tenía el país con respecto a los alarmantes niveles de pobreza y desigualdad, se aprobó el principio de asistencia social en la Constitución de 1998. Es más, en la actualidad el país invierte hasta el 28 % de su PIB en políticas sociales, una proporción superior a la de algunos países ya desarrollados (Ricupero, 2011, p. 195).

Englobado en un contexto de construcción de un Estado social, *Bolsa Familia* nace en 2003, bajo la presidencia de Luiz Inácio Lula da Silva, del Partido de los Trabajadores (PT), al integrar cuatro programas de TMC heredados del Gobierno de Fernando Henrique Cardoso bajo un mismo paraguas: *Bolsa Escola* (transferencia condicionada a la asistencia escolar), *Fome Zero* y *Bolsa Alimentação* (condicionadas a la seguridad alimentaria) y finalmente, *Vale Gás* (subsidio para la adquisición de gas de uso doméstico). Desde que la sucesora de Lula, Dilma Rousseff, también del PT, tomara el relevo en 2011, el programa pasa a formar parte del *Plan Brasil Sem Miséria*, que además incluye un salario mínimo, una apuesta por formalizar el empleo y otras políticas a favor de la zonas rurales. A fecha de hoy, BF alcanza a alrededor de un cuarto de la población brasileña, casi 50 millones de personas (Banco Mundial, 2014) y es que el número de familias cubiertas por el programa ha crecido de manera sustancial en los últimos diez años, desde los 3,6 millones en 2003 hasta 13,8 millones en 2013 (WWP). Todo ello con un aumento del presupuesto relativamente modesto, desde un 0,2 % del PIB a algo más de un 0,5 % en 2012 (Kerstenetzky, 2013).

Por su parte, *Juntos- Programa Nacional de Ayuda Directa a los Más Pobres*, nace dos años más tarde, en 2005, bajo el Gobierno de Alejandro Toledo, tomando como ejemplo el diseño de *Oportunidades* y *Bolsa Familia*. A pesar de un crecimiento sostenido de la economía peruana en los años anteriores al nacimiento del programa, en 2005 la mitad de la población seguía viviendo en pobreza (de Sousa, 2014, p. 66). Sin embargo, dada la situación particular de Perú, *Juntos* va dirigido en un primer momento a familias en extrema pobreza, pero que además hayan sido víctimas del conflicto armado de los años 1980-2000.<sup>4</sup> Es por ello que el programa nace en el departamento de Ayacucho, una de las zonas más afectadas por la violencia y, aunque hoy en

*Bolsa Familia y Juntos surgen en países de renta media alta pero con niveles de desigualdad alarmantes, y en una época de crecimiento económico*

4 Durante dos décadas, Perú fue víctima de un sanginario enfrentamiento entre el grupo terrorista de ideología marxista, Sendero Luminoso, junto a su asociado Movimiento Revolucionario Túpac Amaru, y el Estado peruano. Según datos de la Comisión de la Verdad y la Reconciliación, se estima que murieron hasta 70 000 personas, sobre todo en las zonas rurales y más pobres del país.

día se ha expandido a 15 departamentos por todo el país, todavía se priorizan las zonas rurales. En la actualidad, Juntos depende del Ministerio de Desarrollo e Inclusión Social (MIDIS) y se enmarca dentro de la Estrategia Nacional CRECER<sup>5</sup>, cuya finalidad última es luchar contra la pobreza y la desnutrición crónica infantil. Así pues, Juntos, que contó con 1,57 millones de beneficiarios en 2013, se ha convertido en la principal plataforma de operación de la estrategia CRECER.

**Tabla 1. Tabla comparativa entre los programas Bolsa Familia y Juntos**

	Bolsa Familia	Juntos
Ministerio responsable	Ministerio de Desarrollo Social y Combate al Hambre (MDS)	Ministerio de Desarrollo e Inclusión Social (MIDIS)
Año de origen	2003	2005
N. beneficiarios: hogares/ personas (2013)	13,8 millones de hogares 50 millones de personas	731 236 hogares 1,57 millones de personas
Público objetivo	Hogares con niños o gestantes en pobreza extrema (<30,43 \$ per cápita/mes) o pobreza (30,43 \$ - 60,86 \$ per cápita/mes)	Hogares con niños o gestantes en pobreza extrema (<50 \$ per cápita/mes) o pobreza (50-70 \$ per cápita/mes), prioritariamente en zonas rurales
% población (aprox.)	25 %	5,1 %
Beneficio mensual	Beneficio básico para familias en extrema pobreza de 70 R\$ (30 \$) + beneficios variables por hijos y edades hasta llegar a un máximo de 306 R\$ (133 \$). Familias en pobreza: máximo con beneficios variables de 236 R\$ (102 \$).	Beneficio básico de 100 nuevos soles (34 \$) mensuales, entregados bimensualmente, es decir, entrega de 200 nuevos soles cada 2 meses.
Varía según familia	Sí, dependiendo del tamaño de la familia, la edad y sexo de los hijos y el nivel de renta.	No, todos reciben lo mismo.
Presupuesto	10,700 millones \$ (2012)	362 millones \$ (2013)
% del PIB	0,5 %	0,02 %
Condicionalidades: Educación	6-15 años: Asistencia escolar de, al menos, 85 % al mes 16-17 años: Asistencia escolar de, al menos, 75 % al mes.	Escolarización hasta terminar la educación secundaria o cumplir 19 años, con un máximo de tres faltas injustificadas por mes.
Salud	Gestantes y lactantes: control prenatal y revisiones médicas 0-7 años: control de crecimiento y desarrollo (CRED) bianual + vacunación	Gestantes: control prenatal mensual 0-3 años: control de crecimiento y desarrollo (CRED), vacunación y desparasitación
Otros	Asistencia social para los menores de 15 en riesgo de trabajo infantil: asistir a, al menos, 85 % de las sesiones educativas.	Participación en el programa Mi Nombre para niños o adultos sin partida de nacimiento o DNI.

Fuente: Elaboración propia con datos del Ministerio de Desarrollo Social (MDS) y Ministerio de Desarrollo e Inclusión Social (MIDIS).

<sup>5</sup> La Estrategia Nacional CRECER se constituyó como una manera de articular todas las políticas antipobreza del país bajo una única línea de acción política que persiguiese unos objetivos comunes. En la actualidad están incluidos un total de seis Ministerios, la Presidencia el Consejo de Ministros y 15 programas a nivel nacional.

En apenas una década, los dos países en cuestión han llevado a cabo una importante reducción de la pobreza, en línea con el resto del continente latinoamericano. La mayor bajada comparativa se ha registrado justamente en Perú, con un aumento del 19,1 % de la clase media. En el caso de Brasil, se estima que 36 millones de personas han abandonado la pobreza extrema desde la implementación del programa en 2003 (Watts, 2013). Es más, el Gobierno considera que la mitad de la población ya pertenece a la llamada clase media brasileña (SAE, 2014), si bien dicha categorización es altamente discutible por la facilidad de volver a caer en la pobreza. El subcontinente también ha presenciado una reducción importante en la tasa de pobreza infantil, el sector de la población como se sabe más afectado por la exclusión económica, con un descenso desde un 55,3 % en el año 2000 hasta el 40,5 % en 2013 (CEPAL, 2013). No obstante, Perú sigue perteneciendo al bloque con mayores tasas de pobreza infantil (de 62,6 % en 2011), mientras que Brasil ya «solo» registra un 33,8 %. A modo de síntesis, en la siguiente tabla se resumen las principales características económicas, sociales y políticas de cada uno de los países estudiados.

**Tabla 2. Tabla comparativa entre Brasil y Perú\***

	Brasil	Perú
Población (2013)	200,4 millones	30,38 millones
INB per cápita	14 750 \$	11 360 \$
Nivel de renta (Clasificación Banco Mundial)	País de renta media alta	País de renta media alta
Índice de Desarrollo Humano	0.744 (Puesto 79/ 187)	0.737 (Puesto 82/ 187)
Coefficiente de Gini	0.527	0.453
% población en pobreza sobre la base de línea nacional	9 %	23,9 %
Inversión pública en educación (% PIB)	5,8 % (2010)	2,7 % (2010) 2,8 % (2012)
Inversión pública en sanidad (% PIB)	9,3 %	5,1 %
Pobreza infantil	33,8 %	62,6 %

\*Datos de 2012 salvo que se indique lo contrario.

Fuente: elaboración propia con datos del Banco Mundial, CEPAL y PNUD.

Es evidente que en los últimos años el continente latinoamericano ha presenciado una transformación positiva. Cabe preguntarse entonces qué factores han contribuido a la mejora de estos indicadores sociales, y, sobre todo, qué papel han desempeñado las TMC en todo este proceso. En el caso de Brasil, incluso si Bolsa Familia constituye el eje principal en la lucha contra la pobreza del Gobierno brasileño, el debate sobre cuál ha sido su contribución real en la reducción de la pobreza sigue abierto, dado que no podemos dejar de lado otros factores importantes como la instauración de un salario mínimo o el sistema de pensiones. A modo de ejemplo, mientras que la visión oficial del Gobierno defiende que el programa ha contribuido hasta en un tercio a reducir la pobreza, organismos no gubernamentales como la Fundación Getulio Vargas solo le atribuyen un sexto y consideran el aumento de los salarios más bajos la razón principal (Watts, 2013). Para otros como Ricupero (2011, p. 193), la reducción de la pobreza no se puede explicar solo por el crecimiento económico, el empleo o el aumento de los salarios; las políticas

públicas, especialmente Bolsa Familia, han tenido un papel esencial en este proceso. En el caso de Juntos, su papel en la reducción de la pobreza resulta incluso más debatible, dado que, a diferencia de Bolsa Familia, el programa ni tiene alcance nacional ni ha sido considerado una prioridad por el Estado peruano, algo que queda reflejado en el presupuesto limitado que tiene a su disposición (Roncagliolo, 2011, p. 502). Juntos existe entre otros muchos programas de alivio de la pobreza y lo cierto es que apenas se oye hablar de él fuera del país, como sí ocurre con Bolsa Familia.

## 2. Transferencias monetarias condicionadas y mejora de indicadores sociales

### 2.1. El mecanismo detrás de las TMC

Para entender el impacto de los programas, el primer paso consiste en comprender el mecanismo de actuación de los mismos. Y es que si bien existe un amplio consenso en el campo del desarrollo sobre la eficacia de las TMC, el razonamiento detrás de su funcionamiento difiere entre los autores, según su visión sobre cuáles son las causas de la pobreza y, por tanto, en qué aspectos deben incidir los programas. Las TMC se basan en la idea de que la pobreza no es consecuencia de decisiones desacertadas por parte de los pobres, sino de una falta crónica de oportunidades sociales y económicas (Kerstenetzky, 2013). La pregunta entonces sería, ¿cómo permiten las TMC que los pobres accedan a estas oportunidades que les han sido anteriormente negadas?

La primera visión se sustenta en que lo principal que no permite a los pobres salir del círculo de la pobreza es una falta de dinero efectivo, sin el cual ni siquiera pueden acceder a los servicios más básicos (Barrientos, Hanlon & Hulme, 2010; Glewwe & Kassouf, 2010; Rivera et al., 2009). Es por ello que se transfiere dinero directamente y no, por ejemplo, alimentos o material escolar. Siguiendo esta lógica, las transferencias no solo son incentivos para acceder a los servicios educativos y sanitarios, sino también son la llave de acceso a ellos. Para Glewwe & Kassouf (2010), por ejemplo, las barreras principales a la escolarización son los costes directos (cuotas escolares, libros, uniformes, etc.), además del coste de oportunidad que supone ir a la escuela. Es más, para algunos autores (Barrientos, Hanlon & Hulme, 2010; Rivera et al., 2009), la condicionalidad ni siquiera es necesaria dado que el problema no es una falta de interés en utilizar los servicios, sino simplemente una falta de dinero para poder acceder a ellos.

Así pues, un aspecto innovador de las transferencias en dinero, en comparación con anteriores políticas, es que confía en la capacidad de los pobres de decidir qué hacer con los recursos recibidos. No obstante, es justamente este aspecto el que más reticencia ha causado tanto en cuanto rompe con la visión clásica de «enseñar a pescar» en vez de dar directamente el pescado, en este caso, dinero (Riddle, 2007; Watts, 2013). Los críticos argumentarían que las transferencias monetarias perpetúan la pobreza intergeneracional al desincentivar el trabajo y el esfuerzo, pero no se ha encontrado evidencia empírica que apoye dicha premisa (Barrientos, Hanlon & Hulme, 2010, p. 73). En efecto, este es uno de los grandes miedos que surgieron con el arranque de Bolsa Familia, pero las investigaciones muestran que no ha bajado la participación en el mercado laboral, sino al contrario.

Es cierto que se sugiere a las familias que inviertan el dinero en los hijos, pero lo cierto es que los programas de TMC no suelen tener la capacidad de controlar a qué se destinan las sub-

*Un aspecto innovador de las transferencias en dinero es que confía en la capacidad de los pobres de decidir qué hacer con los recursos recibidos*



venciones y además este no es su objetivo principal. Aun así, los resultados de los programas apuntan a que el dinero en cuestión se gasta de manera eficiente. El mayor gasto se registra en primeras necesidades (comida y medicinas), seguido por gastos exclusivos para los niños (ropa, zapatos y material escolar) (Barrientos, Hanlon & Hulme, 2010, p. 5). Además, cabe destacar que las transferencias directas, se gasten en lo que se gasten, son también una forma de incentivar el crecimiento económico, y por ende, el desarrollo, a través de una reactivación del consumo local, sobre todo teniendo en cuenta que los ciudadanos con menos recursos tienden a consumir productos locales y no importados (Barrientos, Hanlon & Hulme, 2010, p. 7).

No obstante, ante estos argumentos, otros estudiosos nos recordarían que el objetivo final de estos programas es romper la transmisión intergeneracional de la pobreza a *largo plazo*, a través de la educación y de la salud, y no tanto sus efectos a corto plazo. Es decir, para otros autores importa más un aumento del nivel educativo de los pobres en el futuro, que un crecimiento inmediato de la economía local y la consiguiente creación de empleo. Los programas de TMC deben ser entendidos pues como una inversión en capital humano y es que, en efecto, es justamente esto lo que los diferencia de otros programas de asistencia social que se centran en la redistribución y la reducción de la pobreza a corto plazo (Villatoro, 2005, pp. 89, 98). Para Villatoro (2005), los programas se basan en la premisa de que la pobreza intergeneracional no se debe tanto a una falta inmediata de ingresos monetarios, como argumentan otros autores, sino a una falta de inversión en capital humano. Siguiendo esta visión, un incremento de los ingresos monetarios de las familias no garantiza mayores logros educativos a largo plazo, dado que también influyen otras variables como la oferta educativa, la rentabilidad de la educación y el desempleo (Britto, 2005).

Dada la vital importancia de la inversión en el capital humano, para el padre del concepto, Amartya Sen, el desarrollo humano es tanto el objetivo como el primer paso al desarrollo. Es decir, la inversión en educación y sanidad no es un lujo que puede esperar hasta alcanzar un cierto nivel de desarrollo, sino un primer paso indispensable en la lucha contra la pobreza (2001, p. 41). En efecto, para Sen, la apuesta por el desarrollo humano a través de una inversión contundente en educación y salud fue un factor clave en el desarrollo de los Tigres Asiáticos. Si bien la importancia de estos dos elementos para el desarrollo a largo plazo es indiscutible, no hay consenso entre los autores sobre cómo se consiguen. Mientras que para algunos solo es necesario aumentar las rentas de las familias para que puedan acceder a estos servicios, para otros autores (Fizbein & Schady, 2009; Villatoro, 2005, p. 90; Rivera Castiñeira, 2009, p. 93) las condicionalidades son absolutamente necesarias para asegurar que se utilicen los servicios públicos y cambiar las actitudes de las familias cuando resulte necesario. En lo que sí suele coincidir la gran mayoría de autores es en la efectividad de colocar a las madres como jefas de familias, dado que se ha demostrado que son más proclives a invertir en el bienestar de sus hijos y cumplir así con la condicionalidad (Villatoro, 2005, p. 99; Khazan, 2014).

*Los autores estudiados coinciden en que las TMC han sido efectivas, si bien para algunos académicos los resultados se han exagerado al no contabilizarse bien*

## 2.2. Los resultados de Bolsa Familia y Juntos en la literatura

Sea cual sea su visión sobre la pobreza, todos los autores estudiados coinciden en que las TMC han sido efectivas a la hora de reducir la pobreza, si bien para algunos académicos los resultados se han exagerado al no contabilizarlos bien, por ejemplo, al no tener en cuenta los efectos de la inflación en el aumento de los costes de vida (Lavinás, 2012). Aun así, en toda la literatura consultada se registra una reducción de la pobreza, muchas veces acompañada de un aumento de los ingresos y un mayor gasto, que se atribuyen en mayor o menor medida a las TMC.

En cuanto a los impactos sobre educación y salud se pueden resumir de la siguiente manera: mientras que algunos autores registran un aumento en el uso de servicios –mayor escolarización o más visitas médicas–, todavía es demasiado pronto para hablar de resultados finales, es decir, mejoras sustanciales en la condición educativa o sanitaria de los más pobres. No obstante, esto no debe entenderse como un fracaso de las TMC, sino como una falta de políticas complementarias que mejoren la calidad de los servicios a los que proporcionan acceso. Así pues, Fizbein & Schady (2009) afirman que aunque se ha registrado un aumento en el uso de los servicios por parte de las familias beneficiarias, no se puede hablar todavía de una mejora contundente en los resultados finales, en parte por la pésima de calidad de estos en algunos casos (2009, p. 3). Lo que es más, denuncian que no sirve de mucho obligar a que los niños vayan al colegio, si luego no aprenden nada en ellos.

En la misma línea, Ribas, Soares e Hirata (2008) reiteran los efectos positivos sobre la asistencia escolar pero hacen hincapié una vez más en que esto no se ha traducido en una mejora del rendimiento escolar, sino más bien al revés, dado que la educación pública no tiene la capacidad de responder a las necesidades de los nuevos niños que se incorporan a la escuela gracias a la pertenencia al programa (2008, p. 12). Glewwe & Kassouf (2010) también registran un aumento significativo en la tasa de escolarización de los niños beneficiarios y una reducción de la deserción en el caso de Brasil. No obstante, se plantean si los posibles beneficios del programa exceden el costo, ya que es probable que se hubiese presenciado un aumento de la escolaridad con o sin el programa. Chitolina, Foguel & Menezes-Filho (2013), por su parte, también apuntan a un aumento de la asistencia en jóvenes de 16 años tras la implementación del Beneficio Variable Joven<sup>6</sup> como complemento para adolescentes beneficiarios de Bolsa Familia.

En cuanto a los resultados específicos de Juntos sobre indicadores educativos, los resultados varían entre autores. Jones, Vargas & Villar (2007), Perova & Vakis (2009) y Villar (2012) sí encuentran un aumento de la escolarización, sobre todo en los periodos de transición, por ejemplo, de la educación primaria a la secundaria, mientras que Gahlaut (2011) y Escobal & Benites (2012) registran una caída del trabajo infantil, pero no ven que se traduzca en un mayor tiempo invertido en la escuela, en parte porque es remplazado por trabajo en el hogar. La reducción del trabajo infantil en estos estudios es importante dado que en el estudio de 2009 de Perova & Vakis todavía no se veía una tendencia clara.

Por último, son muchos los que han estudiado los impactos específicos sobre la salud, pero una vez más nos enfrentamos a la misma disyuntiva: mientras que algunos estudios registran un mayor uso de servicios, los resultados finales no están claros (Fizbein & Schady, 2009). Tanto Ribas, Soares & Hirata (2008) como Rivera et al. (2009) ponen de manifiesto la falta de resultados de BF en términos de salud o modificación de conductas saludables. No obstante, concluyen que no se debe tanto al fracaso del programa como a la falta de oferta de servicios de salud de calidad. Sin embargo, un estudio posterior (Shei et al., 2014) sí registra un aumento significativo en el uso de servicios de salud preventiva entre los niños gracias a la participación en BF, además de una mejora de la salud psicosocial de estos. El estudio también nota repercusiones positivas en la utilización de servicios por parte de los hermanos mayores de 7 años, que

*Todavía es demasiado pronto para hablar de resultados finales, mejoras sustanciales en la condición educativa o sanitaria de los más pobres*

6 El Beneficio Variable Joven (BVJ) es un beneficio variable para familias con hijos adolescentes entre los 16 y 17 años, edad en la que aumenta considerablemente la deserción escolar. Su objetivo es pues proporcionar un incentivo extra que compense el mayor coste de oportunidad de la permanencia del adolescente en el sistema escolar.

ya no están obligados a ello por parte de las condicionalidades, por lo que podemos hablar de externalidades positivas del programa más allá de lo estrictamente exigido.

El caso de Juntos es similar. Mientras que se registra un aumento importante en el uso de servicios de salud, en particular de vacunación (Jones, Vargas & Villar, 2007, p. 9; Perova & Vakis, 2009; Streuli, 2012), ni Gahlaut (2011), ni Escobal & Benites (2012) encuentran una mejora clara ni un descenso significativo de la desnutrición crónica o una mejora en el desempeño cognitivo. Contrariamente, Jaramillo & Sánchez (2011) sí perciben una reducción en la desnutrición crónica *severa* en la nutrición temprana, una diferencia en resultados que se debe probablemente al tipo de datos que analiza cada uno. De hecho, tanto Gahlaut (2011) como Escobal & Benites (2012), que utilizan datos recogidos por Niños del Milenio, apuntan a una posible limitación y es que no cubren a los niños más pequeños, que es justamente entre quienes tiene mayor incidencia la malnutrición. Barrientos, Hanlon & Hulme (2010) también registran una mejora en la alimentación –un factor de vital importancia para la salud– a todos los niveles, no solo entre los niños. Dado que en la visión de estos autores los problemas relacionados a la pobreza, como la malnutrición, se deben estrictamente a una falta de dinero efectivo, la clave para mejorar la alimentación y así repercutir de manera positiva en indicadores de salud, son las transferencias monetarias en sí y no tanto el mayor uso de servicios.

Tras este repaso a la literatura cabe preguntarse en qué medida, y sobre todo cómo, han contribuido estos programas a dicho proceso. Abordaremos dicha cuestión en la siguiente parte del artículo, analizando el impacto de ambos programas como mecanismos para la reducción de la pobreza, mejora de la educación y de las condiciones sanitarias.

### 3. Dos programas; dos resultados

#### 3.1. El gran reto. Reducción de la pobreza

Como veíamos anteriormente, la visión general apunta a que las TMC reducen la pobreza inmediata al aumentar los ingresos monetarios de las familias beneficiarias. Lo interesante es que este aumento es superior a la cantidad de la transferencia, por lo que podemos hablar de un efecto multiplicador en las economías domésticas. Asimismo, las investigaciones han hallado un efecto multiplicador en economías locales, es decir, las TMC reactivan la economía local al incentivar el consumo (Berg, 2009; Escobal & Benites, 2012, p. 13). Sin embargo, si bien se ha dicho que las TMC ayudan a disminuir la brecha de la pobreza, resulta más difícil afirmar que permitan superarla dado que la cantidad de las transferencias es mínima (Villatoro, 2005, p. 90). En efecto, en relación con este último punto, una de las críticas más extendidas de las TMC es que crean dependencia porque acostumbran a las familias a recibir un ingreso extra, pero que en ningún caso resulta suficiente para sacarles de la pobreza. Cabe recordar que el objetivo último de los programas es que los beneficiarios consigan «graduarse», es decir, que dejen el programa, algo que ya han hecho 2,8 millones de familias en Brasil (MDS, 2014). No obstante, las TMC difícilmente lo conseguirán por sí solas si los programas no se complementan con mayores ingresos en el futuro y mayores oportunidades de empleo para los beneficiarios, dos aspectos que ya se han incorporado, por ejemplo, en el nuevo plan Brasil Sin Miseria.

Aun así, aunque las TMC no constituyan por sí solas un milagro para dejar atrás la pobreza, sí es cierto que han reducido de forma muy notable la pobreza *extrema*. En algunos casos la transferencia llega incluso a duplicar los ingresos de las familias más pobres en Brasil (Berg, 2009,

*Aunque las TMC no constituyan un milagro para dejar atrás la pobreza, sí han reducido de forma muy notable la pobreza extrema*

p. 1). Como cabía esperar, el efecto no es tan notable entre las familias por encima de la línea de la pobreza extrema, puesto que la transferencia no supone una cantidad tan significativa de sus ingresos (Soares, 2012). De ahí que se estime que casi un tercio del descenso de la pobreza extrema se deba a BF, pero solo un 16 % de la pobreza no extrema (Peixoto, 2013, p. 167). Cabe añadir además que en el marco de BF se incluyen beneficios extraordinarios para las familias que no llegan al umbral de pobreza extrema (38,5 \$) incluso tras recibir el beneficio de BF.

En el caso de Juntos, en comparación, la cantidad es la misma para todos los beneficiarios y no se contemplan beneficios variables según la renta familiar, número o edades de los hijos. Además, la cantidad de la transferencia de Juntos, de 34 \$ mensuales aproximadamente, es notablemente menor que la de BF, que puede llegar hasta los 133 \$ para las familias en pobreza extrema y 102 \$ para las familias en pobreza no extrema. Así pues, comparado con la mitad de los ingresos que puede llegar a representar BF, la subvención de Juntos solo representa de media el 15 % del gasto total de las familias (Perova & Vakis, 2009). Si entendemos estos programas como una forma de suplir una falta de ingresos monetarios en los hogares, es evidente que Juntos tiene todavía mucho camino por recorrer en comparación con BF. La cantidad de Juntos parece ser todavía insuficiente para aumentar realmente los ingresos del hogar. Al mismo tiempo, como hemos visto en el marco teórico, para muchos autores la clave para aumentar el uso de servicios públicos radica no en la condicionalidad sino en el ingreso extra que permite a las familias hacer uso de ellos. Con esto en mente, la cantidad tan limitada que ofrece Juntos también podría estar comprometiendo los resultados en los ámbitos de educación y salud, al no permitir el acceso de las familias beneficiarias a ellos. Esta importante diferencia entre la cantidad de las subvenciones podría explicar, en parte, la mayor incidencia de la pobreza que sigue existiendo en Perú en comparación con Brasil.

Otro punto importante es que las ayudas de Bolsa Familia intentan adaptarse mejor a las circunstancias familiares y aunque esta estrategia de focalización aumenta los gastos administrativos del programa, el Banco Mundial –financiador de estas políticas en varios países– ha sugerido que adaptar la cantidad a las características de la familia podría mejorar tanto la eficiencia como la eficacia de los programas (Villatoro, 2005, p. 90). Desde un punto de vista económico, el coste de oportunidad de que un niño no vaya al colegio tiende a ser menor que el que no vaya un adolescente, ya que éste último podría traer ingresos mayores a la familia. Justamente en esta lógica se basó el programa pionero, el mexicano Oportunidades. Las cantidades de las transferencias se calculaban en función de lo que hubiesen aportado los niños a sus familias si hubiesen estado trabajando (Villatoro, 2005, p. 96). El importe no solo aumentaba según la edad o sexo de los hijos (en este último caso, el importe subía una vez que las niñas alcanzaban la escuela secundaria para evitar que fuesen obligadas a abandonar la educación), sino que además se ajustaba cada 6 meses a la inflación para que la subvención no perdiese el valor real.

Bolsa Familia ha intentado hacer algo similar, al incluir suplementos como el Beneficio Variable Joven (BVJ), destinado justamente a familias con adolescentes, ya que se entiende que su escolarización supone un coste de oportunidad mayor para la familia, o al aumentar el beneficio según el número de hijos.<sup>7</sup> En comparación, el mecanismo de Juntos parece muy limitado, dado que se basa en un modelo único para todos y no tiene en cuenta disparidades entre familias o regiones, sabiendo que los costes de vida varían, por ejemplo, de la sierra a la selva o a la ciudad.

*Juntos tiene todavía mucho camino por recorrer en comparación con Bolsa Familia*

7 Algunos expertos temieron que aumentar la subvención por número de hijos incentivase la maternidad, pero los resultados parecen indicar lo contrario (Rivera et al., 2009, p. 93).

Además, a través de entrevistas en terreno en el departamento de Ayacucho en Perú, se comprobó que existe una percepción entre los beneficiarios y las personas que conocen de cerca el programa, que el actual sistema no se basa en la equidad, dado que algunas de las familias beneficiarias ni siquiera deberían estar incluidas, mientras que otras que viven en situación de extrema pobreza no lo están, por deficiencias en el censo. Una sugerencia para aumentar la eficacia de Juntos sería, por lo tanto, desarrollar un sistema de focalización más complejo, que responda mejor a las necesidades particulares de cada familia.

Si bien no cabe duda de que las TMC han contribuido a la reducción de la pobreza al aumentar los ingresos de las familias más pobres, como mencionábamos anteriormente, muchos autores apuntan a otros factores más importantes para explicar este avance. En el caso de Brasil, mientras la versión oficial del Gobierno atribuye hasta un tercio de la reducción de la pobreza a BF, autores como Lavinás (2012), Soares (2012) o instituciones como la Fundación Getulio Vargas (Watts, 2013) consideran que hay factores más importantes a tener en cuenta como la creación de nuevos puestos de empleo o la instauración de un salario mínimo. No obstante, sea cual sea la contribución real de los programas de TMC, cabe decir que han conseguido una reducción de la pobreza de una manera muy coste-efectiva, con una inversión que no supera el 0,5 % del PIB en Brasil, e incluso menos en Perú (Rivera et al., 2009, p. 86).

### 3.2. Mejora de indicadores educativos

En lo que respecta a la educación, los avances pueden parecer algo menos significativos que aquellos conseguidos en lo relativo a la pobreza y desigualdad, en gran medida, porque no se partía de niveles tan negativos. No obstante, si nos fijamos en un indicador en concreto, en la última década, Brasil ha conseguido reducir por 3 su nivel de analfabetismo entre jóvenes, desde el 4,2 % en 2001 hasta el 1,4 % en 2011. Perú, por su lado, partía de una tasa algo menor de analfabetismo juvenil, de 2,9 % en 2001, pero también lo ha reducido al mismo nivel que Brasil: 1,3 % (CEPAL, 2013).

Como se ha visto anteriormente, existe un consenso en la literatura sobre el papel de las TMC a la hora de aumentar la escolarización. La última evaluación de impacto de Bolsa Familia muestra, por ejemplo, que las familias beneficiarias tienen un 10 % más de probabilidades de mandar a sus hijos al colegio (Watts, 2013). En el caso de Juntos, la mayoría de autores, aunque no todos, también registran un aumento de la asistencia entre niños beneficiarios, sobre todo en edades de transición, como el paso de la educación primaria a la secundaria. Sin embargo, algunas evaluaciones de impacto tempranas han notado que los niños beneficiarios también tienen mayor probabilidad de fracasar en la escuela. Aun así, es importante matizar estos resultados, dado que no son necesariamente negativos, ya que se pueden explicar por la limitada, o incluso, inexistente escolarización de estos niños antes de formar parte del programa (Soares, Ribas & Osorio, 2007, p. 5).

Lo que no está tan claro, sin embargo, son los resultados finales, es decir, si esta escolarización se traduce en un aumento del nivel educativo de los más pobres, el paso imprescindible para conseguir el objetivo de desarrollo humano que se proponen las TMC. Uno de los aspectos de este proceso, la alfabetización, sí ha visto una mejora importante en la pasada década, sobre todo en Brasil. Si bien este indicador solo es una pequeña parte de lo que debería ser la educación, el descenso resulta significativo, dado que es un resultado final positivo. No obstante,

*Existe un consenso en la literatura sobre el papel de las TMC a la hora de aumentar la escolarización*

en el caso de Brasil, no podemos atribuir este logro a Bolsa Familia sin antes mencionar *Brasil Alfabetizado*, un programa a nivel nacional que tiene como objetivo alfabetizar tanto a jóvenes como adultos. A pesar de que es un programa independiente, existe en el mismo marco que Bolsa Familia y además, da prioridad a los beneficiarios de BF. Es decir, aunque gran parte del aumento de la alfabetización se deba finalmente a este programa, es probable que el punto de partida en la mayoría de los casos sea pertenecer a Bolsa Familia, para poder acceder así a otros programas más específicos. Podemos afirmar pues que BF ha sido un factor importante a la hora de mejorar las tasas de analfabetismo en las zonas más pobres.

Perú, por su parte, cuenta con el Programa Nacional de Movilización por la Alfabetización (PRONAMA) para adultos y jóvenes a partir de los 15 años. En el año 2010 atendió, por ejemplo, a 787 596 personas, una cifra parecida al número de beneficiarios de Juntos, aunque cabe destacar que la mayoría son adultos que no pudieron acceder a la educación durante su infancia (Dirección de Alfabetización, 2014). Sin embargo, dado que en este caso los programas son completamente independientes el uno de lo otro, nos resulta muy difícil saber si la reducción del analfabetismo se debe realmente a una mayor escolarización de niños que antes no estarían dentro del sistema o al refuerzo que supone el programa de alfabetización. En cualquier caso, lo más probable es que los programas se hayan complementado el uno al otro, como en el caso de Brasil.

No obstante, como bien nos recuerdan Fizbein & Schady (2009), la escolarización no se traduce directamente en mejores resultados educativos. Es decir, un niño puede permanecer analfabeto incluso tras haber asistido a la escuela, si esta no ofrece un mínimo de calidad. La cuestión no es baladí, y es que no podemos olvidar que al incentivar la demanda de educación a través de las TMC resulta igualmente esencial responder con un aumento de la oferta. Justamente es esto lo que pedían los responsables de una institución educativa beneficiaria, entrevistados en Ayacucho, dado que no podían hacer frente a un aumento en el número de matriculados por Juntos si ellos no recibían también nuevos fondos. Las TMC deben de ir de la mano, pues, de una mayor inversión en educación, ya que si no solo provocan un colapso de los servicios públicos, creando lo que muchos autores llaman «servicios pobres para pobres» (Fonseca, 2006).

Como explican Banerjee & Duflo (2011), la postura tradicional en los círculos internacionales de políticas públicas era conseguir que los niños fuesen a la escuela y proveer buenos profesores, y con eso se creía que lo demás ya vendría solo. No obstante, si bien la mayoría de gobiernos lo parece haber entendido y la educación primaria es prácticamente universal en América Latina, los resultados en cuanto a aprendizaje dejan todavía mucho que desear, aunque por supuesto no se trata de un problema exclusivo de esta región del mundo. En efecto, el aprendizaje, una idea que debería resultar central para una política educativa de calidad, ni siquiera es mencionado en los Objetivos de Desarrollo del Milenio (Banerjee & Duflo, 2011, p. 74). Brasil, un país que recibió el premio de la UNESCO por alcanzar la educación básica universal en 2002, todavía debe superar un reto mucho mayor y es que, como nos recuerda Ricupero (2011, p. 194), «la baja calidad de la educación constituye quizás el mayor desafío brasileño». Esta falta de calidad en la educación condiciona la calificación de la mano de obra y, por ende, la productividad y capacidad de innovación del país. En el caso de Perú, el Acuerdo Nacional, suscrito durante la presidencia de Alejandro Toledo, se marcó dos metas: aumentar la capacidad tributaria hasta el 19 % y la inversión en educación hasta el 6 % del PIB, para alcanzar a los países de la región (Roncagliolo, 2011, p. 517). Desafortunadamente, ambas metas siguen lejos de cumplirse, dado que en el 2012 la inversión pública en educación se seguía situando en un 2,8 %.

*Las TMC deben de ir de la mano de una mayor inversión en educación, ya que si no solo provocan un colapso de los servicios públicos*



En conclusión, en lo que se refiere a la mejora de indicadores educativos, si bien es cierto que el analfabetismo entre jóvenes ha descendido, recordemos, una vez más, que la alfabetización es solo un aspecto, y además uno de los más básicos, de la educación. No podemos despreciar esta mejora, pero tampoco interpretarla como una victoria, dado que, como hemos visto, la mayoría de investigaciones no encuentran una mejora sustancial en los niveles educativos de los países estudiados.

### 3.3. Mejora de indicadores de salud

En cuanto a la salud de los más pequeños, si nos fijamos en uno de los indicadores más esclarecedores –la mortalidad infantil en menores de 5 años– también encontramos avances significativos. En el caso de Perú vemos una caída por más de la mitad, del 3,98 % al 1,75 % entre 2000 y 2012, y del 3,29 % al 1,45 % en Brasil. Si bien no podemos establecer en este punto una relación de causalidad entre la reducción de la mortalidad infantil y los programas de TMC, es evidente que, por su naturaleza y diseño, ambos pretenden atajar este problema concreto. En efecto, las condiciones de salud –revisiones médicas obligatorias a gestantes y niños hasta los 3 años en el caso de Juntos y 7 en el de BF– son esenciales para prevenir a tiempo problemas sanitarios, tanto en las madres como en los hijos, que puedan desencadenar en la muerte del infante. Así, el pertenecer a los programas es ya un paso importante para prevenir la mortalidad infantil. Por último, aunque la condicionalidad de Juntos relativa a la salud solo es obligatoria hasta los 3 años, comparada con los 7 años en Brasil, esto no debería ser un obstáculo para reducir la mortalidad infantil en menores de 5, dado que el problema atañe sobre todo a los más pequeños y especialmente a los recién nacidos. No obstante, sí podría explicar diferencias en otros indicadores de salud, como el crecimiento y peso.

En uno de los estudios más recientes sobre impactos en salud, Shei et al. (2014) afirman que, en efecto, Bolsa Familia ha contribuido de manera significativa a la reducción de la mortalidad infantil, sobre todo en cuanto a muertes causadas por factores relacionados con la pobreza, como la diarrea o malnutrición (2004, p. 2). Esto abre la pregunta sobre si dicha mejora se debe realmente a un aumento en la utilización de servicios, o simplemente a una reducción de la pobreza en los hogares, lo que se podría haber traducido en una alimentación e higiene mejores. Por otro lado, cabe preguntarse también, en caso de que efectivamente se deba a un aumento en el uso de servicios, si este es consecuencia directa de las condicionalidades o de un ingreso extra para las familias, gracias al cual ahora pueden acceder a los citados servicios.

Aun así podemos afirmar tras la revisión de la literatura que, en general, el uso de servicios de salud sí ha aumentado, tanto entre las familias beneficiarias de Bolsa Familia como de Juntos. Esto ya supone un paso muy importante, tanto para controlar la salud materna y del bebé, como para detectar a tiempo problemas irreversibles como la malnutrición infantil, que pueden comprometer el desarrollo físico y cognitivo para toda la vida. Una vez que se consigue que se haga uso de estos servicios, el siguiente paso importante es asegurar la calidad de los mismos, para sacar el mayor provecho a su utilización. Sin embargo, en un estudio centrado exclusivamente en resultados de salud, Rivera et al. (2009) concluyen que, a pesar del incremento en el uso de servicios, no existen pruebas suficientes para hablar de una mejora en la salud de los más pequeños. Para los autores, esta falta de resultados supone un claro contraste con los impactos generalmente positivos en la educación, algo que puede deberse a los beneficios variables que existen en este ámbito (por ejemplo, para los adolescentes que

*El uso de servicios de salud ha aumentado, tanto entre las familias beneficiarias de Bolsa Familia como de Juntos*

siguen asistiendo a la escuela, con el fin de compensar el coste de oportunidad), pero que no se dan el ámbito de la salud (2009, p. 92). Es decir, la condicionalidad relativa a la educación tiene en cuenta más factores, como la edad o sexo de los niños y el coste de oportunidad que supone escolarizarlos para sus familias, y se adapta pues mejor a las particularidades de cada una de ellas.

No obstante, el gran obstáculo para todos los autores es incluso más grave: una deficiencia crónica en la oferta de salud, tanto de cantidad como de calidad, que compromete enormemente los resultados positivos que podrían dar los programas de TMC. Ricupero (2011, p. 195) denuncia que igual que ocurre con la educación, el estado de la salud brasileña deja mucho que desear y presenta demasiados contrastes entre regiones y clases sociales. En efecto, las condicionalidades en salud se limitan a atención primaria y básica, reducida a la salud materna e infantil, y no suponen, por lo tanto, la llave de acceso a una atención médica más completa. Pero incluso sin entrar en el debate de la calidad, algunos autores apuntan algo incluso más problemático: la deficiencia en la oferta de estos servicios. En efecto, para Kerstenetzky (2013) algunos beneficiarios no cumplen con las condiciones de salud, no porque no quieran, sino simplemente porque no tienen acceso a servicios públicos de salud. En Perú, por ejemplo, algunas madres tienen que caminar un día entero para llevar a sus recién nacidos a revisiones médicas obligatorias (Streuli, 2012).

Por otro lado, como nos preguntábamos anteriormente, algunos autores ponen a debate si la mayor utilización de servicios se debe realmente a las condicionalidades. En el caso de Bolsa Familia, por ejemplo, se ha notado que la utilización de servicios de salud no solo aumenta entre los niños menores de 7 años (obligados por las condicionalidades), sino también entre sus hermanos mayores, que lo hacen de manera voluntaria. Podemos interpretar esta realidad de dos formas: puede que las condicionalidades favorezcan los buenos hábitos entre las familias beneficiarias, o que el aumento en el uso de servicios se deba a que ahora pueden permitirse utilizarlos, gracias al ingreso añadido que reciben las familias por las transferencias.

A modo de recapitulación, podemos concluir que los impactos en salud se enfrentan a una disyuntiva muy similar que los de educación: mientras que ha aumentado la demanda de servicios, una deficiencia por parte de la oferta, en términos tanto de cantidad como de calidad, dificulta la consecución de resultados positivos.

Con todo, debemos preguntarnos si las TMC siguen siendo eficaces para responder a los retos a los que se enfrentan los sistemas de protección social latinoamericanos en la actualidad. La utilización de servicios parece haberse logrado, pero no puede llegar demasiado lejos por sí sola. El gran obstáculo en este momento es que los servicios a los que se da acceso están lastrados por graves deficiencias, que les impiden cumplir los objetivos a largo que plazo que se proponen las TMC: esencialmente, contribuir al desarrollo humano. Si bien parte del presupuesto de los programas se destina a ampliar la oferta de servicios –alrededor de un 30 % en el caso de Juntos (Jones, Vargas & Villar, 2007)– para que puedan responder a la nueva demanda creada por el programa, no podemos olvidarnos del factor de la calidad. Recordemos que se trata de un programa de corresponsabilidades, y si el Estado no cumple las suyas –asegurar un acceso a servicios de calidad– compromete el conjunto de los objetivos fijados. Una mayor inversión en los servicios públicos sigue siendo una asignatura pendiente tanto para Brasil como para Perú, algo que en primer lugar pasa por mejorar la recaudación y aumentar la tributación (Aramburú & Rodríguez, 2011, p. 11; Roncagliolo, 2011, p. 520).

*El gran obstáculo es una deficiencia crónica en la oferta de salud, que compromete enormemente los resultados positivos*

## 4. Conclusiones

A modo de recapitulación, Bolsa Familia y Juntos han contribuido de manera positiva a la reducción de la pobreza, sobre todo de la pobreza extrema. En efecto, los resultados se notan sobre todo entre los más pobres, dado que es el estrato en el cual más aumenta la renta familiar gracias a la subvención. En lo referido a la educación, las TMC han llevado a un aumento en la asistencia escolar, sobre todo en edades de transición, por ejemplo, el paso de la educación primaria a la secundaria. No obstante, no se han encontrado mejoras sustanciales en indicadores finales como el desempeño o el nivel educativo, un déficit que se asocia a la falta de calidad de los servicios educativos. Por último, nos encontramos ante una disyuntiva similar en lo que se refiere a la salud. Si bien se ha registrado una mayor utilización de los servicios básicos; tampoco se registran mejoras sustanciales en la salud de los más pobres, aparte de unas pequeñas excepciones.

Con todo, el primer paso hacia al desarrollo humano parece haberse conseguido: el uso de los servicios públicos básicos. La escolarización primaria en América Latina ya es prácticamente universal. El uso de servicios de salud primarios también es cada vez mayor y se han registrado aumentos importantes entre los usuarios de los programas de TMC. El gran reto ahora es que el acceso a estos servicios desencadene en mejoras sustanciales en la vida de los pobres a largo plazo. Por poner un ejemplo, esto se traduce en que no solo acaben la educación secundaria, sino que esta escolarización se pueda traducir en un trabajo de mayor calidad en el futuro. Es decir, tenemos resultados positivos, pero no impacto. Para ello, el siguiente paso imprescindible es mejorar el acceso –pero sobre todo la calidad– de los servicios a los que los programas de TMC abren las puertas.

En cuanto a los resultados por países, podemos decir que Bolsa Familia, por su mayor alcance y mejor implementación, ha arrojado unos resultados más claros que el equivalente peruano, Juntos. Las cifras relativas a la inversión en servicios públicos en cada uno de los países son asimismo reveladoras: Brasil invierte hasta un 9,3 % del PIB en sanidad, comparado con un 5,1 % en Perú, y un 5,8 % en educación, comparado con un 2,8 % en Perú. Además, mientras que Brasil ha sido considerado por el Banco Mundial (2014) un referente en políticas públicas, las políticas sociales de Perú son constantemente criticadas por no ser ni eficaces ni eficientes (Roncagliolo, 2011, p. 502). Cabe apuntar, por ejemplo, que mientras Bolsa Familia se ha constituido como el eje central de la lucha contra la pobreza en el país, Juntos sigue siendo uno de entre muchas decenas de programas, en ocasiones solapados, contra la pobreza.

Tampoco podemos olvidar que incluso si el enfoque de estos programas es multidimensional, por sí solos no pueden romper el círculo vicioso de la pobreza. Pueden suponer un impulso, pero deben ir acompañados –en todo caso– por otros programas que aseguren, por ejemplo, la creación de empleo para los sectores más vulnerables o un salario mínimo que permita una vida digna. Y es que, difícilmente un problema tan complejo y multidimensional como la pobreza, podrá ser resuelto por una única herramienta. También resulta esencial asegurar que las TMC no creen una relación de dependencia para los usuarios –un sentimiento recurrente en varias de las entrevistas llevadas a cabo en Perú en el contexto de la realización del presente estudio– sino que al contrario sean mecanismos que proporcionen el impulso necesario para abandonar el programa cuanto antes.

*Difícilmente un problema tan complejo y multidimensional como la pobreza podrá ser resuelto por una única herramienta*

Millones de latinoamericanos han dejado atrás la pobreza en los últimos años, pero todavía queda un largo y tortuoso camino hasta que podamos hablar de un cambio real para tantas víctimas de la exclusión en esta región del mundo. Como nos recuerdan los programas de transferencias monetarias condicionadas (TMC), un alivio inmediato de la pobreza no es suficiente si no garantiza que la persona pueda mejorar su calidad de vida a largo plazo. El desarrollo humano constituye un paso esencial para ello y es –en efecto– la clave de bóveda de los programas de TMC. El objetivo es tan claro como acuciante: que ese desarrollo no sea una mera cifra para la satisfacción de las estadísticas y los políticos, sino una realidad para los millones de latinoamericanos que siguen luchando, día a día, por un futuro mejor para ellos y para sus hijos. Y es que, como nos recuerda Amartya Sen (2010), «el desarrollo es más que un número».

## Bibliografía

- Almeida, M. H. T. & Guarnieri, F. H. (2013). *Towards a (Poor) Middle Class Democracy? Upward Mobility and Politics under Lula and Dilma*. Sao Paolo: Universidad de Sao Paolo.
- Aramburú, C. E. (2010). *Informe compilatorio: el Programa Juntos, Resultados y Retos*. Lima: Presidencia del Consejo de Ministros.
- Aramburú, C. E. & Rodríguez, M. A. (2011). *Políticas sociales y pobreza*. Lima: Consorcio de investigación económica y social (CIES) y Pontificia Universidad Católica del Perú.
- Banco Mundial. (2014, 22 de marzo). *How to Reduce Poverty: A New Lesson from Brazil for the World?* Noticias del Banco Mundial. Recuperado de <http://www.worldbank.org/en/news/feature/2014/03/22/mundo-sin-pobreza-leccion-brasil-mundo-bolsa-familia>
- Banco Mundial. (2003, 15 de julio). *1 de cada 4 latinoamericanos pobres recibe ingresos para invertir en salud y educación*. Noticias del Banco Mundial. Recuperado de <http://www.bancomundial.org/es/news/feature/2013/07/15/Brazil-Latin-America-covered-social-safety-nets>
- Banerjee, A. & Duflo, E. (2011). *Poor Economics*. Londres: Penguin.
- Barrientos, A., Hanlon, J. & Hulme, D. (2010). *Just Give Money to the Poor: The Development Revolution from the Global South*. Sterling: Kumarian Press.
- Bastagli, F. (2009). *From social safety net to social policy? The role of conditional Cash Transfers in Welfare State Development in Latin America*. Working Paper n. 60, dez./2009. London: Centre for Analysis of Social Exclusion (CASE), London School of Economics and Political Science.
- Berg, J. (2009). Brasil, transferencias condicionadas como respuesta a la crisis. El programa Bolsa Familia. *Serie OIT Notas sobre la crisis*. Santiago de Chile: Oficina subregional de la OIT para el Cono Sur de América Latina.
- Birdsall, N. (2004, 3 de enero). Citada por C. W. Dugger en «To Help Poor Be Pupils, Not Wage Earners, Brazil Pays Parents». *New York Times*. Recuperado de <http://www.nytimes.com/2004/01/03/world/to-help-poor-be-pupils-not-wage-earners-brazil-pays-parents.html?src=pm&pagewanted=1>
- Birdsall, N. (2010). *A note on the middle class in Latin America*. CDG Working Paper, No. 303. Washington DC: Centre for Global Development.

- Boadle, A. (2013, 19 de febrero). Brazil's Rouseff says extreme poverty almost eradicated. *Reuters*. Recuperado de <http://www.reuters.com/article/2013/02/19/us-brazil-poverty-idUSBRE91114F20130219#RTdKDRpHGRvYwaOO.97>
- Britto, T. (2005). *Recent trends in the development agenda of Latin America: an analysis of conditional cash transfers*. Manchester: Institute for Development Policy and Management (IDPM).
- CEPAL. (2013a). *La evolución de la pobreza infantil en América latina y el Caribe*. Santiago de Chile: Naciones Unidas.
- CEPAL. (2013b). *Panorama social de América latina 2013*. Santiago de Chile: Naciones Unidas.
- Chitolina, L., Foguel, M. & Menezes-Filho, N. (2013). *The Impact of the Expansion of the Bolsa Família Program on the Time Allocation of Youths and Labor Supply of Adults*. São Paulo: Insper Instituto de Enseñanza e Investigación.
- De Souza, L. R. (s. f.). *Desenho e Implementação dos Programas Bolsa Família e Juntos: construindo uma "curva de aprendizagem"*. [Artículo sin publicar realizado en el marco del doctorado de Economía Aplicada del Instituto de Economía da Universidade Estadual de Campinas (Unicamp)].
- De Souza, L. R. (2014). "Por trás do véu": o papel dos Programas de Transferência de Renda com Condicionales para a mudança nos esquemas antipobreza em México, Brasil e Peru. *Revlu*, 2(1), 61-76. Instituto Mercosul de Estudos Avançados, Universidade Federal da Integração Latino-Americana. Recuperado de <https://ojs.unila.edu.br/ojs/index.php/IMEA-UNILA>
- Dirección de Alfabetización (2014). *Programa nacional de movilización por la alfabetización*. Ministerio de Educación de Perú. Recuperado de <http://alfa.minedu.gob.pe/portal/index.php>
- Escobal, J. & Benites, S. (2012a). Algunos impactos del programa JUNTOS en el bienestar de los niños: Evidencia basada en el estudio Niños del Milenio. *Boletín de políticas públicas sobre infancia No. 5*. Lima: Niños del Milenio.
- Escobal, J. & Benites, S. (2012b). Transferencias y Condiciones: Efectos no previstos del Programa JUNTOS. *Boletín de políticas públicas sobre infancia No. 7*. Lima: Niños del Milenio.
- Farrington, J. & Slater, R. (2006). Introduction: Cash transfers: Panacea for Poverty Reduction or Money Down the Drain. *Development Policy Review*, 24(5), 499-511.
- Fiszbein, A. & Schady, N. R. (2009). *Conditional cash transfers: reducing present and future poverty*. Washington DC: World Bank Publications.
- Fonseca, A. (2006). *Los sistemas de protección social en América Latina: Un análisis de las transferencias monetarias condicionadas*. (Documento presentado en el Seminario Internacional sobre Transferencia Condicionada de Ingresos y Seguridad Alimentaria). Santiago de Chile: Oficina Regional de FAO.
- Gahlaut, A. (2011). *Analysis of the Juntos Cash Transfer Programme in Peru, with Special Emphasis on Child Outcomes*. Young Lives Student Paper. Oxford: Young Lives.
- Gaulard, M. (2011). Balance sobre la cuestión de las desigualdades en Brasil. *Revista Problemas del Desarrollo*, 166(4), 317-335.

- Hailu, D. & Soares, S. S. D. (2009). *What explains the decline in Brazil's inequality?* One Pager 89. Brasilia: International Policy Centre for Inclusive Growth.
- Jaramillo, M. & Sánchez, A. (2011). *Impacto del programa Juntos sobre nutrición temprana*. Documento de Investigación 61: salud y desarrollo humano. Lima: Grupo de análisis para el desarrollo (GRADE).
- Jones, N., Vargas, R. & Villar, E. (2008). Cash transfers to tackle childhood poverty and vulnerability: An analysis of Peru's Juntos Programme. *Environment and urbanization*, 20(1), 255-273.
- Kerstenetzky, C. L. (2013). Aproximando intenção e gesto: Bolsa Família e o futuro. *Programa Bolsa Família: uma década de inclusão e cidadania*. Brasilia: Ministerio de Desarrollo Social y Combate al Hambre & Institute for Applied Economic Research.
- Khazan, O. (2014, 8 de abril). Brazil's Government Gives Money to Women Because "They're More Reliable". *The Atlantic*. Recuperado de <http://www.theatlantic.com/international/archive/2014/04/brazils-government-gives-money-to-women-because-theyre-more-reliable/360336/>
- Lavinas, L. (2012). Brasil, de la reducción de la pobreza al compromiso de erradicar la miseria. *Revista CIDOB d'afers internacionals*, 97-98, 67-86.
- Lindert, K. (2006). Brazil: Bolsa Familia Program—Scaling-up Cash Transfers for the Poor. En K. Lynn et al. *Principles in Action: Sourcebook on Emerging Good Practices*. Washington D.C.: Banco Mundial.
- Loureiro, A. (2012). *Can Conditional cash transfers reduce poverty and crime? Evidence from Brazil*. Documento presentado en la Conferencia Anual de 2013 de la Royal Economic Society.
- MDS. (2014, noviembre). É com muito orgulho que entrego o meu cartão do Bolsa Família. Sala de Prensa, Ministerio de Desarrollo Social y Combate al Hambre. Recuperado de <http://www.mds.gov.br/saladeimprensa/noticias/2014/novembro/2014-nov-20-com-muito-orgulho-que-entrego-o-meu-cartao-do-bolsa-familia2014>
- Moyo, D. (2009). *Dead Aid. Why aid is not working and there is another way for Africa*. Londres: Allen Lane.
- Neri, M. C. (2010). *The New Middle Class in Brazil: The Bright side of the Poor*. Río de Janeiro: Fundación Getulio Vargas & Instituto de Economía Brasileiro.
- Peixoto Avila, M. (2013). El Programa Bolsa Familia y la pobreza en Brasil: mucho más que números a considerar. *Revista Sociedad & Equidad*, 5, 164-187
- Perova, E. & Vakis, R. (2009). *Welfare impacts of the "Juntos" Program in Peru: Evidence from a non-experimental evaluation*. Impact Evaluation Paper. Washington DC: Banco Mundial.
- Perova, E. & Vakis, R. (2011). *Más tiempo en el Programa. Mejores Resultados: Duración e Impactos del Programa JUNTOS del Perú*. Lima: Banco Mundial.
- Perova, E. & Vakis, R. (2012). 5 years in Juntos: New evidence on the program's short and long-term impacts. *Economía*, 35(69), 53-82.



- PNUD. (2014, 26 de agosto). *Perfil de estratos sociales en América Latina: pobres, vulnerables y clases medias*. Nueva York: Dirección Regional para América Latina y el Caribe, Programa de Desarrollo de las Naciones Unidas (PNUD).
- Rawlings, L. B. (2005). A new approach to social assistance: Latin America's experience with conditional cash transfer programmes. *International Social Security Review*, 58(2-3), 133-161.
- Rawlings, L. B. & Rubio, G. M. (2005). Evaluating the impact of conditional cash transfer programs. *The World Bank Research Observer*, 20(1), 29-55.
- Ribas, R., Soares, F. & Hirata, G. (2009). The Impact of CCTs. What we know and what we are not sure about. En D. Hailu & F. Soares, *Cash Transfers. Lessons from Africa and Latin America*. Brasilia: International Poverty Centre.
- Ricupero, R. (2011). Brasil: ejemplo de un éxito económico y social de una democracia de masas. En E. V. Iglesias, R. Conde & G. Suárez Pertierra (Eds.), *El momento político de América Latina*. Madrid: Fundación Carolina.
- Riddle, R. C. (2007). *Does foreign aid really work?* Nueva York: Oxford University Press.
- Rivera Castiñeira, B., Currais Nunes, L. & Rungo, P. (2009). Impacto de los programas de transferencia condicionada de renta sobre el estado de salud: el Programa Bolsa Familia de Brasil. *RevEsp Salud Pública*, 83(1), 85-97.
- Roncagliolo, R. (2011). Perú: ¿El fin del modelo neoliberal? En E. V. Iglesias, R. Conde & G. Suárez Pertierra (Eds.), *El momento político de América Latina*. Madrid: Fundación Carolina.
- Secretaría de Asuntos Estratégicos (SAE). (2014). *45 Curiosidades sobre a Nova Classe Media*. Brasilia: Presidencia de la República de Brasil. Recuperado de [http://www.sae.gov.br/novaclassemedia/?page\\_id=58](http://www.sae.gov.br/novaclassemedia/?page_id=58)
- Sen, A. (2001). *Development as Freedom*. Nueva York: Oxford University Press.
- Sen, A. (2010, 4 de noviembre). El desarrollo es más que un número. *BBC Mundo*. Recuperado de [http://www.bbc.co.uk/mundo/noticias/2010/11/101103\\_desarrollo\\_libertad\\_entrevista\\_sen\\_aw.shtml](http://www.bbc.co.uk/mundo/noticias/2010/11/101103_desarrollo_libertad_entrevista_sen_aw.shtml)
- Shei, A. et al. (2014). The impact of Brazil's Bolsa Familia conditional cash transfer program on children's health care utilization and health outcomes. *BMC International Health and Human Rights*, 14(10).
- Soares, F. V., Ribas, R. P. & Osório, R. G. (2010). Evaluating the impact of Brazil's Bolsa Familia: Cash transfer programs in comparative perspective. *Latin American Research Review*, 45(2), 173-190.
- Soares, S. (2012). *Bolsa Família, Its Design, Its Impacts and Possibilities for the Future*. IPC-IG Working Paper, No. 89. Brasilia: International Policy Centre for Inclusive Growth.
- Streuli, N. (2012). *Children's Experiences of Juntos, a Conditional Cash Transfer Scheme in Peru*. Oxford: Young Lives.
- The Economist. (2010, 29 de julio). Brazil's Bolsa Familia. How to get children out of jobs and into school. *The Economist*. Recuperado de <http://www.economist.com/node/16690887>

- Villatoro, P. (2005). Programas de transferencias monetarias condicionadas. *Revista de la CEPAL*, 86, 87.
- Watts, J. (2013, 17 de diciembre). Brazil's *bolsa familia* scheme marks a decade of pioneering poverty relief. *The Guardian*. Recuperado de <http://www.theguardian.com/global-development/2013/dec/17/brazil-bolsa-familia-decade-anniversary-poverty-relief>
- WWP. (s. f.). *Bolsa Família Program / Family Grant Program (PBF)*. World Without Poverty (WWP) Fact Sheet.



# EL SISTEMA DE NACIONES UNIDAS PARA EL DESARROLLO GLOBAL: UNA AGENDA POLÍTICA Y ECONÓMICA

## The United Nations system for global development: a political and economic agenda

**Ricardo Aguado**

Deusto Business School  
Universidad de Deusto

E-mail: [ricardo.aguado@deusto.es](mailto:ricardo.aguado@deusto.es)



Autor

El Sistema de Naciones Unidas ha desarrollado a lo largo del tiempo una serie de medidas de política pública, indicadores y programas en el ámbito del desarrollo sostenible. Hasta el año 2015 los Objetivos de Desarrollo del Milenio (ODM) han marcado la agenda del sistema de Naciones Unidas en el ámbito del desarrollo. Estos objetivos, apoyados por los principales líderes políticos mundiales (tanto de países desarrollados como emergentes), perseguían mejorar las condiciones de vida para un mayor número de personas y el establecimiento de un sistema económico sostenible en las dimensiones social, económica y ambiental. Tanto el Banco Mundial (BM) como el Fondo Monetario Internacional (FMI) han sido herramientas clave del sistema de Naciones Unidas a la hora de establecer recomendaciones de política pública en relación a la consecución de los Objetivos del Milenio. En el presente artículo se analiza la formulación de estas políticas. Adicionalmente, se complementan estas políticas de claro carácter macroeconómico con propuestas en el ámbito meso y microeconómico que, a juicio del autor, podrían incrementar el impacto de las citadas políticas macro en el desarrollo sostenible del planeta y en la consecución de los Objetivos de Desarrollo del Milenio.



Resumen

Naciones Unidas; desarrollo; competitividad sostenible; política económica  
*United Nations; development; sustainable competitiveness; economic policy*



Key words

Recibido: 03-09-15. Aceptado: 19-11-2015



Fechas

*Since its foundation, the United Nations Organization has created and implemented a series of public policies, indicators and programs that promote sustainable development. Political leaders all over the world – in both developed and developing countries – have supported the fulfilment of these goals, which have shaped the development agenda of the UN within the framework of the Millennium Development Goals (MDGs). The MDGs aim at improving living standards around the globe through the establishment of a sustainable economic system in the social, economic and environmental domains. The World Bank (WB) and the International Monetary Fund (IMF) have been key institutions when it comes to issuing public policy recommendations for the attainment of the MDGs. This article will first analyze the role of these institutions and macroeconomic policies and then suggest a set of supplementary meso and microeconomic policies that, according to the author, could enhance the potential for macroeconomic policies to achieve a sustainable development and fulfill the Millennium Development Goals.*



## 1. Introducción

En las páginas siguientes vamos a analizar el marco de políticas públicas propuesto desde los brazos económicos del sistema de Naciones Unidas, el Banco Mundial (BM) y el Fondo Monetario Internacional (FMI), para lograr el cumplimiento de los Objetivos de Desarrollo del Milenio (ODM). Las medidas de política propuestas afectan tanto a los países en vías de desarrollo como a los países desarrollados.

Seguidamente, propondremos una serie de medidas complementarias a las expuestas desde el BM y el FMI que, en nuestra opinión, pueden incrementar los niveles de desarrollo y crecimiento económico en los países en vías de desarrollo. Dentro de estas medidas complementarias propondremos un conjunto de acciones que incluyen políticas macroeconómicas, políticas comerciales, políticas sociales, políticas de cooperación al desarrollo, políticas ambientales y medidas para mejorar el funcionamiento del sector público. En nuestra opinión, el desarrollo económico debe afectar de manera positiva la realidad social, ambiental y económica de las naciones. De esta manera, las personas que ponen en funcionamiento las ciudades políticas con su quehacer diario serán también las beneficiadas por el resultado positivo de las mismas.

Terminaremos con un apartado de conclusiones en el que trataremos de sintetizar una serie de recomendaciones de política económica y social para los gobiernos de los países desarrollados y en vías de desarrollo, a la luz de los planteamientos del sistema de Naciones Unidas para el desarrollo.

## 2. Los Objetivos de Desarrollo del Milenio

Los Objetivos de Desarrollo del Milenio (ODM) constituyen una iniciativa acordada en el seno de las Naciones Unidas cuya finalidad reside en lograr una mejora en las condiciones de vida para la humanidad, con especial énfasis en los países y colectivos sociales que atraviesan situaciones más críticas. Los ODM han sido consensuados entre todos los gobiernos presentes en el sistema de Naciones Unidas y en numerosas ocasiones tanto los líderes de los países desarrollados (ejemplos de ello en el tiempo pueden ser los líderes británicos Blair, Brown y Cameron y los franceses Chirac, Sarkozy y Hollande) como los de países en vías de desarrollo (Lula da Silva y Dilma Rouseff, presidentes de la República de Brasil) se han mostrado públicamente a

favor de los mismos. Referentes mundiales de orden moral y espiritual, como Juan Pablo II, Benedicto XVI (2009) y el Papa Francisco (2015), han mostrado su apoyo decidido a la iniciativa. Aunque una parte importante de los ODM se encuentra relacionados con objetivos de naturaleza económica, el enfoque es integral ya que los ODM proponen reducir la pobreza, el hambre, las enfermedades, el analfabetismo, la degradación ambiental y la discriminación contra la mujer (UNDP, 2010, 2014).

**Tabla 1: Objetivos de Desarrollo del Milenio**

Objetivo	Medidas concretas propuestas
Erradicar la pobreza extrema y el hambre	Reducir a la mitad el % de personas con ingresos inferiores a un dólar al día Reducir a la mitad el % de personas que padecen hambre
Lograr la enseñanza primaria universal	Velar por que todos los niños y niñas puedan terminar un ciclo completo de enseñanza primaria
Promover la igualdad entre los géneros y la autonomía de la mujer	Eliminar las desigualdades entre los géneros en todos los niveles del sistema educativo para 2015
Reducir la mortalidad infantil	Reducir en dos terceras partes la tasa de mortalidad de los niños menores de 5 años
Mejorar la salud materna	Reducir la tasa de mortalidad materna en tres cuartas partes
Combatir el VIH/SIDA, el paludismo y otras enfermedades	Detener y comenzar a reducir la propagación del VIH/SIDA Detener y comenzar a reducir la propagación del paludismo y otras enfermedades graves
Garantizar la sostenibilidad del medio ambiente	Incorporar los principios de desarrollo sostenible en las políticas y programas nacionales Reducir a la mitad el % de personas que carecen de acceso al agua potable
Fomentar una asociación mundial para el desarrollo	Desarrollar un sistema comercial y financiero abierto, basado en normas y no discriminatorio Atender las necesidades especiales de los países menos adelantados Encarar los problemas de la deuda de los países en desarrollo Proporcionar acceso a medicamentos esenciales y a las nuevas tecnologías en los países en desarrollo

Fuente: Naciones Unidas, 2001.

Los ODM tomaron carta de naturaleza en septiembre de 2000, en el marco de la Cumbre del Milenio de las Naciones Unidas. En la Declaración de esta cumbre se detallaron plazos definidos y metas mensurables para la consecución de los ODM, dentro de un horizonte temporal que acaba en el presente año 2015. Para alcanzar los ODM en el tiempo previsto se prevé que, además de doblar la financiación al desarrollo respecto a las cifras actuales, será necesario que todos los países avancen en capítulos tales como el respeto a los derechos humanos, el buen gobierno y la implantación generalizada de la democracia. A continuación, nos centraremos en las medidas de política pública, especialmente política económica, que se proponen desde el BM y el FMI con la intención de avanzar más rápidamente hacia la consecución de los ODM.

### 3. El marco de políticas públicas propuesto desde el BM y el FMI

A la hora de evaluar el grado de cumplimiento de los ODM, tanto el BM y el FMI centran su atención en el primero de todos los objetivos expuestos en la tabla 1: reducir el % de personas que vive con menos de un dólar al día. Este es el indicador que se toma como referencia para

determinar el número total de personas a nivel mundial que viven en situación de extrema pobreza. Existe unanimidad entre los investigadores al aceptar que, a nivel global, la extrema pobreza se está reduciendo. Si bien esta afirmación es cierta, se basa sobre todo en el crecimiento económico de dos países que concentran una gran parte de la población mundial: China e India. La mejoría en estos países del sudeste asiático contrasta con cierto estancamiento en las economías de América Latina y el Caribe y el empeoramiento de la situación en el África subsahariana (FMI, 2008; BM, 2007).

Tanto en la lucha contra la extrema pobreza como en el caso del resto de los ODM, la principal medida que pueden tomar los países en desarrollo es, según el BM y el FMI, incrementar sus tasas de crecimiento económico. Sin embargo, este crecimiento económico deberá ser capaz de mejorar el acceso a la educación y a los servicios de salud de los ciudadanos más pobres, a la vez que respetar la sostenibilidad ambiental. De esta manera se reducirá la pobreza extrema a la vez que otros objetivos de carácter social y ambiental (FMI 2005, 2006, 2007 y 2008; BM, 2008).

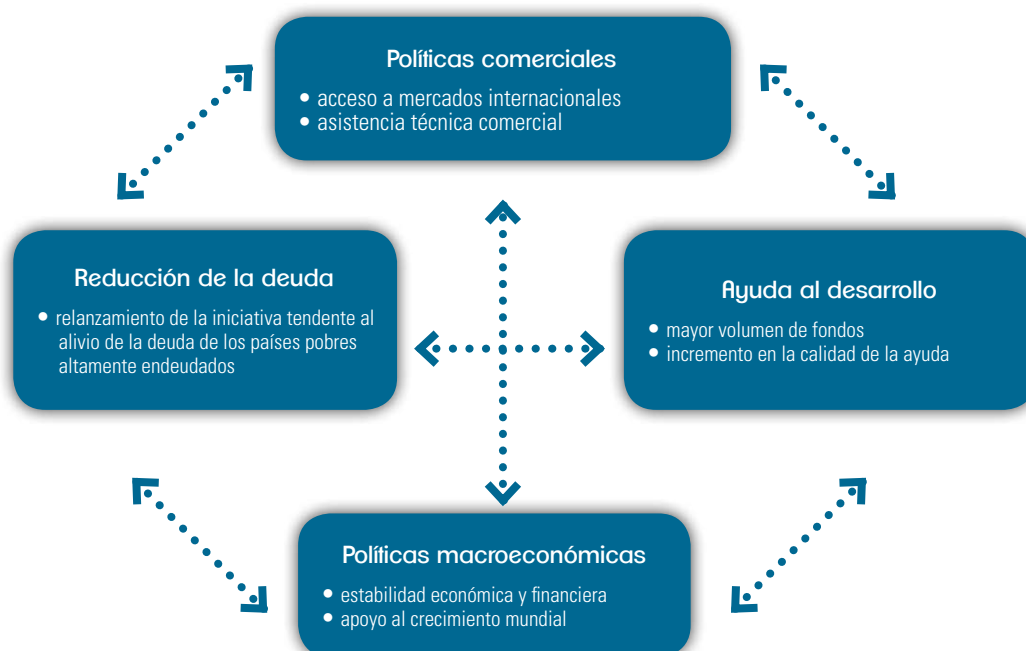
Las medidas de política pública favorecedoras de mayores tasas de crecimiento económico en los países en desarrollo son de tipo multisectorial e incluyen una agenda determinada tanto para los países desarrollados como para los países en vías de desarrollo. Comenzaremos desarrollando la agenda de estos últimos. En la figura 1 se recogen de manera gráfica las principales políticas y medidas propuestas por el BM y el FMI en cada caso.

**Figura 1: medidas de política para la consecución de los ODM**

**Países en desarrollo**





**Países desarrollados**

Fuente: Elaboración propia en base a Naciones Unidas (2008) y Sachs (2005).

En los países en vías de desarrollo, la experiencia acumulada por parte del BM y del FMI aconseja una estrategia de desarrollo basada en las siguientes líneas:

- la estrategia debe ser dirigida desde y tomada como propia por las instituciones de cada país en concreto;
- toda la población, y de manera especial las capas más desfavorecidas de la misma, deben ser beneficiarias del proceso de crecimiento económico;
- la creación de un ambiente propicio para la actividad económica, que resultará en una mayor inversión empresarial, creación de empleos y aumento de la productividad;
- la inclusión en la actividad económica y en los servicios sociales de las capas más pobres de la sociedad. Por medio de esta medida se facilita el acceso a los servicios de educación y salud de toda la población, se reduce la tasa de desempleo en los sectores más pobres y se facilita su participación en el sistema de toma de decisiones del país.

A continuación vamos a desarrollar los puntos citados anteriormente que se encuentran más relacionados con la política económica. El establecimiento de un clima favorable a la actividad económica es beneficioso desde los planos interior y exterior. Por un lado, las empresas domésticas incrementarán su volumen de inversión, incrementando su productividad y el empleo generado. Por otro, la inversión extranjera directa (IED) acudirá con más facilidad al país, reforzando los efectos positivos de las empresas domésticas. La consecución de este ambiente favorable requiere de la aplicación de una serie de medidas, entre las que destacaremos:

- equilibrio macroeconómico, reflejado en una política fiscal sostenible, una tasa de inflación controlada, un tipo de cambio que favorezca las exportaciones sin causar inflación y un manejo prudente de la deuda externa;
- política comercial utilizada como motor del crecimiento económico, lo que implica incrementar la base de los productos exportables, centrarse en los mercados internacionales y suscribir los acuerdos comerciales pertinentes para favorecer esta política;
- acciones relativas al logro del buen gobierno, mediante la lucha contra la corrupción, la simplificación de las normativas aduaneras, la reducción de trabas a la actividad económica, un sistema legal y judicial predecible e imparcial y la inclusión de los actores económicos y sociales a la hora de promover las modificaciones legislativas que les incumban;
- desarrollo adecuado de las infraestructuras físicas y financieras. Para que un país pueda comenzar una fase de crecimiento continuado, la historia económica nos ha demostrado que el desarrollo de las infraestructuras es fundamental. Carreteras, puertos y aeropuertos son básicos para la creación del mercado interno dentro del país y para poder desarrollar toda una serie de sectores, como el exportador y el turístico. Además de las físicas, la existencia de infraestructura financiera (sistema bancario, mercado de valores) es crucial para canalizar el ahorro del país hacia la inversión productiva rentable que apuntale el desarrollo.

*Los gobiernos de los países en desarrollo deben aplicar una agenda paralela de política social que transfiera los resultados positivos del desarrollo a los ciudadanos*

Conjuntamente con las medidas de política económica, los gobiernos de los países en desarrollo deben aplicar una agenda paralela de política social que transfiera los resultados positivos del desarrollo a los ciudadanos, especialmente a aquellos con niveles de renta más bajos. Este hecho puede explicitarse mejorando el acceso de todos los ciudadanos a la educación y al sistema de salud, incrementando el nivel de empleo entre las capas más desfavorecidas de la sociedad y teniendo en cuenta a la sociedad civil a la hora de tomar decisiones que estén relacionadas con ella tanto en lo social como en lo económico. Dentro de este capítulo es de vital importancia poner en marcha medidas que faciliten la incorporación de la mujer a todos los ámbitos de la sociedad en igualdad de condiciones.

Para terminar, el BM y el FMI destacan dos últimos aspectos transversales a la política de desarrollo. Por un lado destacan la idea del crecimiento económico sostenible, es decir, un crecimiento económico que no ponga en entredicho las posibilidades de desarrollo de las generaciones futuras. Este tipo de crecimiento se puede lograr mediante regulaciones legales y administrativas, mediante la creación de incentivos a los agentes privados (impuestos a la contaminación o subvención de procesos productivos más limpios) o mediante las decisiones de compra de los consumidores en el mercado (productos respetuosos con el medio ambiente). Por otro lado, la experiencia ha demostrado que cada país debe diseñar y liderar la estrategia de desarrollo que mejor se adapte a sus condiciones de partida y al objetivo final de desarrollo buscado. De esta manera, las prioridades serán distintas de país a país y cambiarán a medida que los objetivos intermedios se vayan consiguiendo.

En los países desarrollados, la llamada a la acción por parte del BM y el FMI pasa por otros puntos, como son la estabilización macroeconómica mundial, una política comercial que favorezca a los países en desarrollo, una mejora en la cantidad y la calidad de la ayuda al desarrollo, condonación o refinanciación de la deuda externa y la instauración de bienes públicos a nivel global. A continuación se examinarán estas líneas de actuación.

- La estabilidad macroeconómica global es algo positivo para todos los países, tanto desarrollados como en desarrollo. Los mercados financieros se encuentran absolutamente globalizados, por lo que perturbaciones macroeconómicas en los países desarrollados (por ejemplo, inflación y alza de los tipos de interés) tienen repercusiones muy negativas en los países en desarrollo. Las políticas macroeconómicas de los países avanzados que busquen una economía global con bases financieras estables beneficiarán a los países menos desarrollados.
- El acceso a los mercados internacionales por parte de los productores de los países en desarrollo en igualdad de condiciones es una cuestión crítica para la potenciación del sector exterior de estos países y, por tanto, para su desarrollo económico. Los subsidios a la agricultura existentes en los Estados Unidos, la Unión Europea y otros países desarrollados provocan pérdidas a los países en desarrollo equivalentes a seis veces el monto total de la ayuda oficial al desarrollo. La protección arancelaria y por contingentes en el sector textil ha frustrado la creación de unos 27 millones de puestos de trabajo en el mundo en desarrollo.
- La cantidad y calidad de la ayuda al desarrollo es otro aspecto donde los países desarrollados pueden intervenir para coadyuvar a la consecución de los ODM. Para la consecución de los ODM se estima que los países desarrollados deberán doblar el volumen de fondos actualmente asignado a este concepto. Por otro lado, la eficiencia de estos fondos no es la misma en todos los países. Aquellos que cuentan con un sistema de gobierno transparente, bajos niveles de corrupción y una gestión macroeconómica favorable a la actividad económica aprovechan de una mejor manera los fondos que reciben en comparación con otros países donde estas medidas estabilizadoras no se han puesto en marcha.
- La renegociación o condonación de la deuda externa es de vital importancia para aquellos países que se encuentran altamente endeudados en relación a su producto interno bruto (PIB). En estos países, los recursos que dejen de dirigirse al pago de la deuda se podrían canalizar hacia programas sociales que mejoren la situación de los más desfavorecidos y hacia programas de desarrollo productivo que favorezcan el crecimiento económico. Para los países que se encuentran en esta situación, el acceso a los mercados extranjeros y el desarrollo de la infraestructura física necesaria para la exportación son especialmente importantes.
- La creación de bienes públicos a nivel global en áreas clave, como el tratamiento de enfermedades infecciosas (entre ellas el VIH/SIDA y el paludismo) y el medio ambiente es una política que contribuye al logro de los ODM. Los países en vías de desarrollo se podrían favorecer de campañas de asistencia sanitaria que redujeran la mortalidad de estas enfermedades, alargando la esperanza de vida y las posibilidades de desarrollo en muchas zonas del planeta. Por otro lado, el cuidado del medio ambiente es una actuación que, a largo plazo, beneficia a todos y en la que todos los países deben involucrarse.

*Las prioridades serán distintas de país a país y cambiarán a medida que los objetivos intermedios se vayan consiguiendo*

En este apartado hemos recogido el marco general de políticas públicas propuesto desde el BM y el FMI para favorecer el logro de los ODM en los plazos previstos. A continuación vamos a realizar algunas observaciones sobre este enfoque.

## 4. Un modelo complementario

El marco general de políticas económicas diseñado por los brazos económicos y financieros del sistema de Naciones Unidas que hemos descrito presenta interesantes cambios respecto a aproximaciones anteriores. Estos cambios, tal y como reconocen el propio Banco y el Fondo, son el resultado de la experiencia acumulada en su misión de financiar políticas exitosas de desarrollo.

El hecho de otorgar una gran importancia a que cada país diseñe y ejecute su propia estrategia de desarrollo reconoce que el punto de partida de todos los países no es el mismo, por lo que medidas positivas en un contexto geográfico y social, no lo serán tanto en otro. Además, este hecho reconoce que las carencias, los obstáculos que presenta cada país para alcanzar el desarrollo pueden ser distintos. En algunos casos, el obstáculo principal puede ser la falta de infraestructuras físicas (carreteras, puertos y aeropuertos). En otro, un Estado que no proporciona seguridad física ni jurídica y en otros la falta de una estrategia a largo plazo que busque una mejora de la calidad de vida de los habitantes de un territorio. Este hecho, en la práctica, significará que las políticas de desarrollo serán específicas para cada país, evitando de esta manera errores del pasado. Se pasará de un diseño homogéneo de políticas para todos los países en desarrollo al diseño y ejecución de medidas específicas para cada país, para cada realidad social y económica.

El BM y el FMI siguen otorgando una gran importancia a la estabilización macroeconómica de los países en desarrollo como paso previo y necesario al crecimiento económico. Además, requieren a los países desarrollados que aseguren la estabilidad macroeconómica mundial. La mayor parte de la literatura económica tradicional (Porter, 1990 y 1998; Krugman, 1997; OCDE, 1997; Porter & Kramer, 2011) coincide en que la estabilidad macroeconómica (inflación controlada, tipos de interés estables y bajos, déficit público controlado, balanza comercial compensada) es un requisito necesario pero no suficiente para el desarrollo económico. El papel del Estado como impulsor del crecimiento económico no debe terminar en los aspectos macroeconómicos. Es cierto que desde el BM y el FMI se señalan otros aspectos igualmente importantes en los que el papel del Estado es fundamental: desarrollo de infraestructuras físicas y financieras, constitución de un Estado que asegure el cumplimiento de la ley y el respeto a la propiedad privada, eliminación de la corrupción en la administración pública y creación de unas condiciones favorables a la actividad económica así como respeto al medio ambiente y la equiparación del hombre y la mujer (FMI, 2008; BM, 2008). Sin duda, todas esas medidas van en la buena dirección y, de generalizarse su aplicación, su impacto positivo en el crecimiento económico se transformará en mejores condiciones de vida para millones de personas (Álvarez, Aguado & Martínez, 2008). Sin embargo, desde la esfera de la política económica puede hacerse más, y es que el Banco y el Fondo apenas han entrado en el campo de las políticas microeconómicas.

Dentro de las políticas microeconómicas, que son las que afectan a los agentes económicos individuales (empresas, consumidores, agencias públicas y sectores económicos) nos centraremos en tres aspectos que aparecen especialmente ligados al desarrollo económico (Aguado, 2005):

- La mejora de la calidad, eficiencia y cantidad de los factores de producción, infraestructuras e instituciones de gobierno.
- El establecimiento de reglas e incentivos para favorecer la competencia que pueda impulsar incrementos en la productividad de los factores productivos.

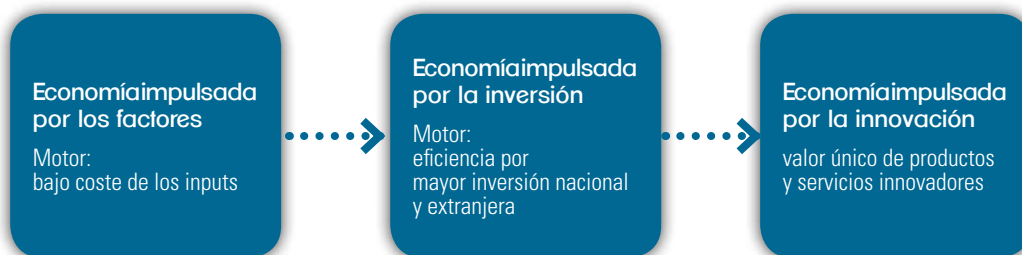
*El hecho de otorgar una gran importancia a que cada país diseñe y ejecute su propia estrategia de desarrollo reconoce que el punto de partida de todos los países no es el mismo*

- Una adecuada política de promoción económica que pase por el fortalecimiento de los clústeres existentes en la economía y el apoyo a la creación de otros emergentes que apuntalen el crecimiento económico de cada país.

En paralelo a estas mejoras microeconómicas, cada país debe buscar una concertación social efectiva que movilice a la población en torno a objetivos de desarrollo consensuados socialmente. La estrategia para lograr el desarrollo de un territorio es siempre de largo plazo y sus frutos se empiezan a recoger años después de que las primeras medidas hayan sido puestas en marcha. Cuando esta estrategia es compartida por las principales fuerzas políticas y sociales de un país y se logra un consenso básico sobre los fines y los medios del proceso de desarrollo, es posible mantener la dirección de este pese a los normales cambios de gobierno. Además, mediante este consenso cada grupo social puede visibilizar lo que puede ganar gracias al desarrollo y estará más dispuesto a movilizarse a favor de él. Cuando la clase política, el sector empresarial y la sociedad civil pactan una estrategia de desarrollo sostenida en el tiempo, los resultados son transformaciones económicas tan profundas y sostenidas en el tiempo como las de Singapur, Japón y el Chile democrático, que han traído prosperidad y bienestar a todas sus capas sociales.

A continuación propondremos un «itinerario de desarrollo» basado en la conjunción de políticas micro y macroeconómicas que podría servir de referencia a los países en desarrollo. Evidentemente, cada país se encontrará en una parte concreta de este itinerario y deberá escoger aquellas medidas de entre las propuestas que mejor se adapten a sus necesidades en cada momento. En el camino hacia el desarrollo los países atraviesan distintas etapas y van evolucionando en el tiempo, por lo que nuestra aproximación a las políticas de desarrollo deberá ser dinámica. En cada una de estas etapas, el motor del desarrollo será por turno uno de los tres puntos de política microeconómica señalados dos párrafos atrás.

**Figura 2: Estadios de desarrollo**



Fuente: Porter, 1990, 1998; Porter & Kramer, 2011.

Cuando una economía se encuentra en una fase inicial de desarrollo, normalmente su ventaja competitiva descansará en el bajo coste de sus factores de producción, esto es, costes salariales bajos, existencia de recursos naturales y, en algunos casos, una ubicación geográfica favorable. Una vez que esa economía ha estabilizado su situación macroeconómica, ha mejorado la educación/formación de su ciudadanía y ha construido o remozado la infraestructura física (puertos, carreteras, aeropuertos) e institucional del país (sistema judicial, banco central independiente, imperio de la ley), cantidades cada vez mayores de inversión en el sistema productivo promoverán el paso de esta economía al segundo estadio de desarrollo.

Este segundo estadio está basado en la producción de bienes y servicios de manera estandarizada para el mercado mundial, a un coste menor que en las economías avanzadas. Este hecho es posible debido a la llegada al país de cantidades crecientes de inversión extranjera directa (IED) que acompañan a la inversión pública y privada realizada por los agentes productivos nacionales. Un país estable en el plano macroeconómico y político, con una legalidad respetada desde la administración pública y respetuosa con la inversión privada (tanto nacional y extranjera), que cuente con una ciudadanía bien formada y unas estructuras físicas posibilitadoras del comercio exterior reúne las condiciones necesarias para concentrar un fuerte proceso inversor que le permita dar el salto a este segundo estadio de desarrollo. Ejemplos de este modelo de crecimiento los podemos encontrar en países como China, Chile, Singapur, Estonia y Hungría, entre otros. La IED suele tener impactos muy positivos en el país receptor, ya que se crean nuevos puestos de trabajo (y usualmente mejor pagados que en las empresas nacionales), se realiza un proceso de transferencia tecnológica que mejora la eficiencia productiva del sector, se trasladan sistemas de gestión y dirección novedosos y suele tener lugar un efecto demostración por el cual las empresas domésticas copian o adaptan a sus necesidades las nuevas formas de producción más eficientes que trae consigo la IED.

El tercer estadio de desarrollo se basa en la creación de productos y servicios innovadores basados en actividades de investigación, desarrollo e innovación (I+D+i) pioneras a nivel mundial.

Hoy en día, más del 90 % del gasto mundial en investigación y desarrollo (I+D) se realiza en tres regiones geográficas: América del Norte, Europa y Japón. Esto significa que la gran parte de los países en vías de desarrollo se encuentran en el primer o segundo estadio del desarrollo. La ayuda al desarrollo y también las propias ONGDs tienen un importante papel que jugar en facilitar el tránsito de un estadio del desarrollo al otro en los países en desarrollo. A continuación desarrollaremos ese punto.

*Hoy en día, más del 90 % del gasto mundial en I+D se realiza en tres regiones geográficas: América del Norte, Europa y Japón*

## 5. Nuevos espacios para la cooperación al desarrollo

El BM, el FMI y el propio secretario de la Organización de las Naciones Unidas (ONU) proponen un mayor crecimiento económico de los países en desarrollo como uno de los medios claves que facilitarán la consecución de los Objetivos de Desarrollo del Milenio. Esto significa que uno de los destinos más eficientes de la ayuda al desarrollo es y será el apoyar este crecimiento económico (Sachs, 2005).

La mayor parte de los países en desarrollo parten de una situación basada en unos bajos costes laborales, una mano de obra sin cualificar, una infraestructura física y un sistema educativo sin desarrollar y una administración pública no eficiente. Todo esto provoca una baja productividad de la economía y la dependencia en la exportación de uno o varios productos con bajo valor añadido (café, estaño, cobre o banano, por ejemplo).

La ayuda al desarrollo, canalizada desde los gobiernos y las ONGDs, podría encauzarse hacia proyectos de largo plazo en cooperación con ministerios, regiones, asociaciones empresariales y la sociedad civil de los países en desarrollo en los ámbitos señalados. Mejorar la enseñanza técnico-profesional, reformar el sistema legal y judicial, realizar proyectos de mejora de la infraestructura física e institucional, realizar proyectos de transferencia tecnológica y «empoderar» a la sociedad civil son áreas de actividad claves para el desarrollo en las que las ONGDs deben desempeñarse de manera eficiente si quieren hacer honor a



la letra «D» de su nombre. Sin duda, este hecho implica poner en acción su conocimiento de los países en desarrollo y su relación con la sociedad civil, pero dando cabida a nuevos agentes del desarrollo: empresas privadas particulares, asociaciones de empresas, centros de formación técnica, universidades e incluso grandes multinacionales. El concurso de estos agentes puede aportar efectos muy positivos en la consecución de los ODM, ya que incorporarán nuevos fondos y añadirán su «saber hacer» en las áreas que acabamos de señalar, en colaboración con las ONGDs que conocen la situación concreta de cada país en el terreno. La colaboración entre todos estos agentes es necesaria para atacar la base económica de la pobreza: el subdesarrollo.

## 6. Conclusiones: una agenda de intervención

El sistema de Naciones Unidas ha construido una serie de organizaciones (Banco Mundial y Fondo Monetario Internacional, entre otras) encargadas de velar por la consecución del desarrollo económico a nivel mundial. Para ello, Naciones Unidas propone diversas políticas en el ámbito económico y social, que difieren según el grado de desarrollo de cada país en concreto. Estas medidas son tanto de ámbito macroeconómico como microeconómico. Es decir, tratan de conseguir en primer lugar la estabilidad macroeconómica en cada país (nivel macroeconómico) para luego centrarse en incrementos de competitividad progresivos en base a tecnológicas, organizacionales y de eficiencia (nivel microeconómico). Adicionalmente, en el enfoque actual del sistema de Naciones Unidas se une el progreso económico con la mejora social, de manera que las personas sean las primeras beneficiadas de los procesos de crecimiento económico (crecimiento del PIB). La agenda económica y la agenda social deben avanzar de manera paralela. Uno de los principales indicadores que permite comparar esta evolución paralela de crecimiento económico y mejora social son los ODM. Como se ha dicho anteriormente, las recomendaciones de política son distintas según el grado de desarrollo en cada país.

Bajando al nivel nacional, la agenda de la política económica gubernamental debe incluir de nuevo tanto políticas macro como microeconómicas. Dentro de las políticas macro destacan por su importancia la monetaria (estabilidad en los tipos de cambio y de interés), la fiscal (cantidad y calidad del gasto público, nivel impositivo, déficit público) y la propia organización política, administrativa y legal del Estado.

Dentro de las políticas micro se incluyen todas aquellas encaminadas a elevar el nivel de competitividad de cada uno de los sectores económicos de un país. Por lo tanto, habría que introducir las medidas de carácter micro que mejoran la calidad de los factores de producción (formación de los trabajadores, infraestructuras físicas, sistema legal y judicial mejorado), las que incentivan la inversión y la competencia empresarial, las que elevan la calidad de los productos elaborados y las que promueven la innovación y el desarrollo tecnológico.

Todas estas políticas deben realizarse en paralelo dentro de los distintos niveles administrativos con los que cuenta el país: local, regional y nacional. Al mismo tiempo, debe darse una amplia alianza entre la clase política, la sociedad civil y el mundo empresarial que tenga como objetivo la consecución de mayores niveles de desarrollo que beneficien al conjunto de la sociedad, con un énfasis especial en los grupos más desfavorecidos. Sin esta alianza social es dudoso que se pueda mantener a largo plazo una estrategia duradera, coherente y fructífera de desarrollo.

*La colaboración entre todos estos agentes es necesaria para atacar la base económica de la pobreza: el subdesarrollo*

Finalmente, la ayuda al desarrollo y la labor de las ONGDs puede jugar un papel importante en la puesta en práctica de estas medidas, aportando financiación, conocimiento específico y lazos con otros agentes (empresas, universidades, cooperativas) que puedan complementar la acción diseñada y consensuada desde el propio país en desarrollo.

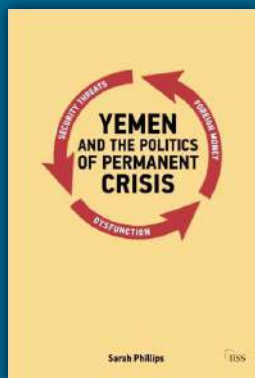
## Bibliografía

- Aguado, R. (2005). Las nuevas herramientas de la política de innovación: los sistemas de innovación y el desarrollo de clusters. *Boletín de Estudios Económicos*, LX (186), 413-430.
- Álvarez, M., Aguado, R. & Martínez, J. (2008). *Estructura, Innovación y Crecimiento Económico. Una Visión Introductoria*. Bilbao: Desclée De Brouwer.
- Banco Mundial. (2007). *Africa Development Indicators 2007*. Washington D.C.: World Bank Publications.
- Banco Mundial. (2008). *World Development Report 2008*. Washington D.C.: World Bank Publications.
- Benedicto XVI. (2009, 29 de junio). *Caritas in veritate, encíclica*. Recuperado de [http://w2.vatican.va/content/benedict-xvi/en/encyclicals/documents/hf\\_ben-xvi\\_enc\\_20090629\\_caritas-in-veritate.html](http://w2.vatican.va/content/benedict-xvi/en/encyclicals/documents/hf_ben-xvi_enc_20090629_caritas-in-veritate.html)
- Francisco I. (2015, 24 de mayo). *Laudato Si', encíclica*. Recuperado de [http://w2.vatican.va/content/francesco/en/encyclicals/documents/papa-francesco\\_20150524\\_enciclica-laudato-si.html](http://w2.vatican.va/content/francesco/en/encyclicals/documents/papa-francesco_20150524_enciclica-laudato-si.html)
- Fondo Monetario Internacional. (2005-2008). *World Economic Outlook. Fondo Monetario Internacional*. Recuperado de <http://www.imf.org/external/index.htm>
- Krugman, P. (1997). *El internacionalismo "moderno". La economía internacional y las mentiras de la competitividad*. Barcelona: Crítica.
- OCDE. (1997). *National Innovation Systems*. Recuperado de <http://www.oecd.org/science/inno/2101733.pdf>
- Organización de las Naciones Unidas. (2001). *Road map towards the implementation of the United Nations Millennium Declaration*. Recuperado de <http://www.un.org/millenniumgoals/sgreport2001.pdf?OpenElement>
- Organización de las Naciones Unidas. (2008). *The Millennium Development Goals Report 2008*. Recuperado de [http://www.un.org/millenniumgoals/2008highlevel/pdf/newsroom/mdg%20reports/MDG\\_Report\\_2008\\_ENGLISH.pdf](http://www.un.org/millenniumgoals/2008highlevel/pdf/newsroom/mdg%20reports/MDG_Report_2008_ENGLISH.pdf)
- Porter, M. (1990, 1998). *The Competitive Advantage of Nations*. London: McMillan Press Ltd.
- Porter, M. & Kramer, M. R. (2011). Creating Shared Value: How to Reinvent Capitalism and Unleash a Wave of Innovation and Growth. *Harvard Business Review* 89(1-2), 62-77.
- Sachs, J. (2005). Invirtiendo en el desarrollo. Un plan práctico para conseguir los Objetivos de Desarrollo del Milenio. *UN Millennium Project*. Recuperado de <http://www.unmillenniumproject.org/documents/spanish-frontmatter-highres.pdf>

United Nations Development Program-UNDP. (2010). *Human Development Report: The Real Wealth of Nations: Pathways to Human Development*. Recuperado de [http://hdr.undp.org/sites/default/files/reports/270/hdr\\_2010\\_en\\_complete\\_reprint.pdf](http://hdr.undp.org/sites/default/files/reports/270/hdr_2010_en_complete_reprint.pdf)

United Nations Development Program-UNDP. (2014). *Human Development Report Sustaining Human Progress: Reducing Vulnerabilities and Building Resilience*. Recuperado de <http://www.arabstates.undp.org/content/dam/rbas/report/HDR-2014-English.pdf>





## Yemen and the Politics of Permanent Crisis

Sarah Phillips

2011. London: International Institute for Strategic Studies. 167 páginas.  
ISBN: 978-0-415-69574-9



**Alberto Priego**

Departamento de Relaciones Internacionales  
Universidad Pontificia Comillas ICAI-ICAIDE

El 25 de marzo de 2015 Arabia Saudí, junto al resto de aliados que componen el Consejo de Cooperación de Estados Árabes del Golfo, lanzaron una ofensiva –Operación Tormenta Decisiva– con el objetivo de estabilizar Yemen. Esta intervención no está suscitando mucho interés en Occidente, aunque el equilibrio de poder en el Golfo Pérsico depende en buena medida de la estabilización de este país árabe. Aunque no hay muchos textos que traten el problema de Yemen, el mundo anglosajón sí que ha publicado algunos. Entre estos textos merece ser destacado por encima de los demás este trabajo que analizamos, publicado por Sarah Phillips en el Instituto Internacional de Estudios Estratégico de Londres (IISS).

El trabajo, que está dividido en siete capítulos, es una obra que trata de buscar las raíces del conflicto en Yemen desde una perspectiva clara de Relaciones Internacionales. El primer capítulo trata la naturaleza de la amenaza prestando atención a las amenazas a la seguridad, a las económicas y a las de carácter político. En este último punto realiza un análisis pormenorizado del régimen del Presidente Saleh y de su naturaleza sectaria y excluyente con buena parte de la población. Este capítulo trata muchos aspectos que luego se verán con mayor detalle en los capítulos posteriores, como las diferencias entre el sur y el norte, el papel de los Zayidies en la familia Houthi o la escasez de recursos petrolíferos o hídricos de Yemen.

El segundo capítulo está centrado en las reformas emprendidas y en las relaciones con Occidente, por entender que este ha sido el primer motor y motivador de las mismas. El capítulo plantea algunas cuestiones de gran interés como la condicionalidad de la ayuda por parte de Occidente, el impacto de esta ayuda en Yemen, la legitimidad del Presidente Saleh, las promesas de cambio justo antes de la Primavera Árabe y sobre todo la viabilidad política de Yemen.

El tercer capítulo es el más extenso y probablemente el más importante de todo el trabajo. Esencialmente este capítulo aborda una serie de relaciones y normas (no escritas) que son propias de Yemen y que son fundamentales para solucionar el problema de fondo de este país. Por ejemplo la tribu a la que pertenece el Presidente Saleh, la Sanhan, no es la más numerosa ni mucho menos, pero sí que es la más influyente y la que más recursos controla. En esta línea la autora aborda el régimen de Saleh desde las categorías de la Ciencia Política y lo encaja dentro del Neopatrimonialismo donde establece también un sistema de patronazgo. Aunque define muy bien la realidad de Yemen también cabe preguntarse si no encajaría mejor dentro de un sistema sultanístico.

El capítulo número cuatro es de los más cortos del libro y quizás merecería una mayor atención, sobre todo hoy que estamos viendo como Arabia Saudí está interviniendo militarmente en Yemen. En este capítulo vemos que

son dos las motivaciones que han llevado al «Reino» a tomar esta decisión: por un lado, la necesidad de estabilidad su periferia evitando que los chiíes del Este puedan adoptar la vía yemení; por otro, quedan perfectamente reflejadas las ambiciones geopolíticas de Arabia Saudí en la región de Hadhramaut. Por ello, Arabia Saudí tuvo un papel activo en la Guerra Civil Siria y en la actualidad ha optado por la intervención militar. También se aborda el interés Occidental en Yemen pero desde luego se echa de menos un apartado que analice el papel de Irán, que es el gran apoyo de los Houthies.

Los capítulos cinco y seis están destinados al análisis de la estructura tanto del propio régimen como de los partidos políticos. Se trata de unos capítulos con un gran detalle en datos y nombres pero que para el lector no

especializado pueden resultar un tanto tediosos. En todo caso resultan necesarios para entender el complicado entramado yemení. Por último, hay que decir que estos dos capítulos que analizan cuestiones internas quizás tendrían más sentido después del tercero, enlazando así el cuarto con el séptimo y último capítulo. Este capítulo final es un análisis de la Primavera Árabe yemení relacionándola con el resto de movimientos de cambio en el mundo árabe. Es un capítulo corto, posiblemente por el poco tiempo transcurrido entre las revueltas y la publicación del libro.

En todo caso hay que decir que se trata de un trabajo de gran riqueza académica, que merecería una actualización que incluyera también un análisis de la intervención que está teniendo lugar ahora en el país árabe.





## Sueño y destrucción de España. Los nacionalistas españoles (1898-2015)

José María Marco

2015. Madrid: Planeta. 416 páginas.

ISBN: 978-8408141310



**Emilio Sáenz-Francés San Baldomero**  
Departamento de Relaciones Internacionales  
Universidad Pontificia Comillas ICAI-ICADE

Es relativamente sencillo convenir que los últimos doscientos años de la historia de España encierran un debate tan tedioso como inacabable sobre España, su naturaleza, su historia y sobre la mejor forma de organización política para ella. Siempre en fase constituyente, nuestra peripecia contemporánea ha huido demasiadas veces de la reforma y la evolución sosegada, en favor de la ruptura y un idealismo sin amarras ni frenos. Hemos soñado mucho España, pero la hemos construido quizás menos.

*Sueño y Destrucción de España*, la última obra de José María Marco, se sitúa en el juicio del análisis de esa realidad, y se erige sin duda en uno de los estudios más sugerentes sobre la historia reciente de nuestro país publicados en los últimos años. También en uno de los más desafiantes. No en vano la tesis de José María Marco es rompedora, y viene a quebrar –y lo hace con acierto– los términos corrientes del debate político, historiográfico y filosófico sobre esa realidad llamada España, desde finales del XIX.

La narrativa tradicional sitúa la Crisis del 98 como un punto focal de nuestra historia reciente. La humillante derrota frente a los Estados Unidos llevó al surgimiento de movimientos –intelectuales y políticos– de protesta, que consideraban que lo sucedido era la muestra del agotamiento de un sistema; de un modelo político anquilosado e ineficaz, corrupto e inmoral que había provocado «el Desastre». En efecto, los noventayochistas podrían

haber hecho suyo el lamento de Hichem Djait –de otro tiempo y sobre otro lugar– pero que sintetiza bien aquella doliente frustración: «Me siento humillado por pertenecer a un Estado sin horizontes ni ambición, autoritario cuando no despótico, en donde no se halla ni ciencia, ni razón, ni belleza de la vida». Según su visión, España solo podía ser salvada si era regenerada. Construida de cero sobre paramentos nuevos. En efecto, removidos los obstáculos de la historia y del presente con mano de hierro, sería posible un nuevo tiempo y un nuevo sol. Sobre eso debatieron incansablemente, por ejemplo, Ganivet y Unamuno en una de las polémicas más interesantes de aquella generación. La historia de España, desde entonces, habría sido la de una frustración que no cesaba, al impedir distintas fuerzas un cambio condenado al fracaso. La regeneración se negaba. El sueño era imposible. Y cuando pudo aplicarse –podemos afirmarlo con el autor– engendró monstruos.

En efecto, la visión clásica es una historia tan perfecta en su maniqueísmo como es consecuencia lógica, limitada en su alcance. José María Marco se sitúa en ese panorama y realiza un análisis que algunos podrían tildar incluso de revolucionario. El problema no ha sido que en España se haya negado la regeneración, sino el propio valor destructor del que esta era portadora. Para el autor, la identificación de la única España posible y deseable como aspiración apenas carente de conexión con la his-

toria o con la realidad del momento ha sido la principal fuerza disolvente de nuestra historia reciente. En efecto, la Crisis del 98, alimentada por el auge del pensamiento nacionalista francés aupado por la III República, se desgranó, en último término, en proyectos antitéticos de ruptura que pretendían edificar una España por un lado nueva –distinta y ajena a todo lo anterior– y, por otro lado, una España necesariamente excluyente. Solo sobreviviría –solo tendría derecho a ello– aquello que se acomodase al *proyecto*. El resto, caduco y desfasado, cuando no hostil y perverso, debería desaparecer. Esa es la génesis para José María Marco de un pensamiento nacionalista español basado en el exclusivismo de distintos proyectos –de izquierda y de derecha– que se han arrogado la posesión del ser de España y el mandato histórico para llevarlo a término desde finales del siglo XIX.

Para Marco, los que han sublimado el «problema de España» como la parte central de sus argumentos y como la base para la promoción de una ruptura –traumática– con el pasado, sin distinciones ideológicas, son –todos ellos– los caudillos del nacionalismo español. Los inventores de una España que no existe y en la que los individuos que la componen pueden llegar a ser un molesto accesorio. El nacionalismo del que nos habla el autor no tiene un contenido liberal o cívico, sino que es la manifestación del pensamiento antiliberal de finales del XIX.

El autor es meridianamente claro con respecto al concepto de nacionalismo en el que se basa en su análisis. No hay lugar a frivolicaciones o segundas lecturas. En el camino, José María Marco ofrece una perspectiva nove-

dosa y muchas veces poco complaciente de autores españoles señeros, desdibujados en sus matices por haberse elevado a los altares de la infalibilidad. José María Marco no pretende, sin duda, reescribir nuestra historia intelectual y demoler prestigios merecidos, pero sí destacar los puntos críticos de autores y corrientes de pensamiento que demasiadas veces se han considerado sagrados.

Frente a ese sueño destructor de España encontramos también lo que para Marco es una tradición alternativa, sensata y consecuente. España no como problema sino como realidad histórica, que a través de la reforma, de la evolución sosegada, de la firmeza en ciertos valores, es –con plena normalidad– una gran nación europea y una democracia consolidada. Ha afrontado retos y desafíos similares a los de sus vecinos, ha aplicado soluciones muchas veces semejantes y ha logrado, en conclusión, lo que podríamos definir como un éxito notable. Esa es precisamente la perspectiva integradora, liberal y cívica que inspiró su *Historia Patriótica de España* (2011), con la que necesariamente hay que vincular *Sueño y Destrucción de España*.

Se trata sin duda de una obra llena de matices. De esas en las que muchas veces se requiere reposar la lectura. No por la complejidad de un texto que –como acostumbra el autor– es ameno y galano, sino por lo novedoso y desafiante (es la justa palabra) de sus reflexiones. Un libro en definitiva fundamental de uno de nuestros historiadores más dinámicos. José María Marco ha hecho con este libro una aportación capital a España, en su historia y en su presente.



## Director de la Revista | Journal Editor

D. Emilio Sáenz-Francés San Baldomero, Universidad Pontificia Comillas, Spain

## Consejo de Redacción | Editorial Board

D. Alberto Priego Moreno, Universidad Pontificia Comillas, Spain

D.<sup>a</sup> Gracia Abad, Universidad Nebrija, Spain

D. Maxine David, University of Surrey, United Kingdom

D. Javier Ignacio García González, IE University, Spain

D. Jeremy Crang, University of Edinburgh, United Kingdom

D.<sup>a</sup> Licínia Simão, Universidad de Coimbra, Portugal

D. Luciano Zaccara, Georgetown University, United States

D. David García Cantalapiedra, Universidad Complutense de Madrid, Spain

## Consejo Asesor | Advisory Board

D.<sup>a</sup> Mónica Orduña, Universidad Internacional de la Rioja

D.<sup>a</sup> Susan Jeffrey, Universidad Pontificia Comillas

D. Piers Brendon, University of Cambridge, United Kingdom

D. Marcelo Nazareno, Universidad Católica de Córdoba, Argentina

D. Ricardo Aguado, Universidad de Deusto, Spain

D. Ricardo Martín de la Guardia, Universidad de Valladolid, Spain

D. Enrique Moradiellos, Universidad de Extremadura, Spain

D.<sup>a</sup> Maria Raquel Freire, Universidad de Coimbra, Portugal

D. Ricardo del Barco, Universidad Nacional de Córdoba, Argentina

D. Shirin Akiner, University of Cambridge, United Kingdom

D. Najam Abbas, The Ismaili Center, London/ The Institute of Ismaili Studies, United Kingdom

D. Javier Jordán, Universidad de Granada, Spain

D. Adam Kolker, Columbia University, United States

D. Michael Rubin, American Enterprise Institute, United States

D. Stephen J. Blank, American Foreign Policy Council, United States

D. Robert Lieber, Georgetown University, United States

D.<sup>a</sup> Anna Ayuso, Fundación CIDOB, Spain

D. Joan María Thomas, Universidad Rovira i Virgili, Spain

D. Alberto R. Coll, De Paul University College of Law, United States

D. Florentino Portero, UNED, Spain

D. Lawrence Sáez, SOAS, United Kingdom

D. José Antonio Sanahuja Sanahuja, Universidad Complutense de Madrid, Spain

D. Giovanni Ercolani, Nottingham Trent University, United Kingdom

D. Charles Powell, Real Instituto Elcano, Spain

D. Eusebio Mujal-León, Georgetown University, United States

D. Fernando Reinas, Universidad Rey Juan Carlos, Spain

D.<sup>a</sup> Paloma García Picazo, UNED, Spain

D. Marcelo Nazareno, Universidad Católica de Córdoba, Argentina

D. Manuel Alcántara, Universidad de Salamanca, Spain

D. Claudio Bolzman, University of Applied Science and Arts Western Switzerland, Switzerland

D. Rafael Rubio, Universidad Complutense de Madrid, Spain

D. Manuel Lucena Giraldo, CSIC, Spain

D. Carlos Echeverría, UNED, Spain

D.<sup>a</sup> María García Feijoo, Universidad de Deusto, Spain

D. Bradley Hart, California State University, United States

D. Markel Lezana, alumno colaborador

## Secretaría Académica / Academic Secretary

D.<sup>a</sup> Patricia Martín Matas, Universidad Pontificia Comillas, Spain

## Comillas Journal of International Relations

Universidad Pontificia Comillas

Departamento de Relaciones Internacionales | Facultad de Ciencias Humanas y Sociales

Universidad de Comillas, 3-5 - 28049 Madrid

Tel. +34 91 734 39 50 | E-mail: [comillas\\_jir@upcomillas.es](mailto:comillas_jir@upcomillas.es) | [www.upcomillas.es](http://www.upcomillas.es) | [www.comillasirblog.es](http://www.comillasirblog.es)

## DIRECTRICES PARA AUTORES

### Envío y presentación de originales

1. La remisión de los trabajos deberá realizarse siempre a través de la plataforma OJS de *Comillas Journal of International Relations*, mediante la que se vehiculará –de manera estricta– toda la comunicación entre la Revista y los autores.
2. Los **artículos** remitidos serán siempre investigaciones originales, nunca publicados previamente o en proceso de publicación o revisión en otra revista o cualquier tipo de publicación.
3. Se deberá incorporar una primera página independiente en la que se incluirá: a) Título del artículo; b) Datos personales del autor (nombre, apellidos, afiliación, dirección personal y de trabajo, teléfono, NIF/Pasaporte, correo electrónico).
4. Los **artículos** irán precedidos de un breve resumen o abstract del trabajo, que no exceda las 150 palabras, y una serie de palabras clave (no más de cinco). **El título del artículo, el resumen y las palabras clave deberán aparecer escritos en castellano y en inglés.**
5. El aparato crítico, estilo y diseño general de los textos remitidos a la Revista responderá al formato APA (APA Style). Los autores pueden encontrar una guía de este formato en el siguiente enlace: <http://www.apastyle.org/learn/tutorials/basics-tutorial.aspx>
6. Los autores deberán poder acreditar disponer de los permisos necesarios para el uso de fotografías y gráficos tomados de otras fuentes, y proporcionar toda la información precisa para su correcta cita.
7. En el supuesto de que se acepte un artículo para su publicación, las pruebas de imprenta serán remitidas al autor, estas deberán ser devueltas a la Revista en el plazo máximo de 15 días.

### Evaluación y aceptación

1. Con la finalidad de garantizar la imparcialidad en la selección de los artículos, todas las contribuciones serán enviadas de forma anónima a los evaluadores externos, **empleándose siempre el sistema de**

## AUTHOR GUIDELINES

### Submission and presentation of originals

1. *Texts must always be submitted via the OJS platform of Comillas Journal of International Relations, through which, and without exception, all communication between the Journal and authors will take place.*
2. *All submitted texts will always be original work that has neither been previously published nor is in the process of publication or review in another journal or any other type of publication.*
3. *Contributions will include a separate cover page with the following information: Title of the article in both Spanish and English; Author details (name, surname, membership of any relevant organizations, personal and work address, telephone number, Tax ID No. / Passport, email).*
4. *All **articles** must be accompanied by a brief summary or abstract of the work (no more than 150 words) and a set of keywords (no more than five). **The title of the article, the summary and the keywords must be in both Spanish and English.***
5. *The critical apparatus, style and general design of the texts sent to the Journal will comply with the APA Style. Authors can find a guide to this style at the following link: <http://www.apastyle.org/learn/tutorials/basics-tutorial.aspx>*
6. *Authors must be able to prove they have been granted the necessary authorizations to use any photographs and graphics taken from other sources, and must provide all information required for them to be properly referenced.*
7. *If an article is accepted for publication, the proofs will be sent to the author and must be returned to the Journal within a maximum of 15 days.*

### Review and acceptance

1. *In order to guarantee impartiality in the selection of articles, all contributions will be sent in anonymous form to two external reviewers, **following the double-blind system.** In the*

- doblo ciego.** En el supuesto de que uno de los dictámenes resultara desfavorable se pedirá una tercera opinión.
2. La decisión final se le comunicará al autor, **de manera razonada**, en un plazo máximo de seis meses. En caso de ser aceptado, el tiempo máximo transcurrido entre la remisión del artículo y su publicación será de un año, aunque éste plazo puede dilatarse en función de la programación de la Revista.
  3. El dictamen de los evaluadores será **motivado**, indicándose si se recomienda la aceptación del original en sus términos, su revisión con arreglo a las correcciones o sugerencias que se formulen o bien, por último, el rechazo del trabajo evaluado.
  4. El Consejo Editorial de *Comillas Journal of International Relations* será quien, en última instancia, y atendido el sentido del dictamen de los evaluadores externos, decida la publicación de los artículos y lo notifique a los autores.
  5. Los autores, mediante la entrega de sus trabajos, aceptan la sujeción de los mismos al dictamen de los evaluadores.
  6. Los autores deberán ajustar la redacción final de sus trabajos a las indicaciones que formulen los evaluadores. A este efecto, deberán incorporar las correcciones o modificaciones consideradas imprescindibles por dichos evaluadores y, en la medida de lo posible, deberán atender también sus sugerencias. En caso de solicitarse correcciones, **el plazo máximo para remitir una nueva versión del artículo será de dos meses.**
  7. Los originales recibidos que no se ajusten a las normas de edición y publicación de *Comillas Journal of International Relations* Serán devueltos a sus autores antes de proceder a su envío a los evaluadores. En tal caso, sus autores deberán completarlos con la información omitida y/o efectuar los ajustes formales pertinentes en el plazo de una semana. En caso contrario, dichos trabajos serán rechazados.
  8. Los autores de originales aceptados ceden a *Comillas Journal of International Relations*, antes de
 

*event that one of the reviews is unfavorable, a third opinion will be sought.*
  2. *The author will be sent a reasoned answer of the final decision within a maximum of six months. In the event of being accepted, the article will be published within one year of being submitted, although this period may vary depending on the Journal's schedule.*
  3. *The reviewers will always provide reasons for their opinion, indicating whether the original should be accepted as is, should be revised in line with the reviewers' corrections and suggestions or if the reviewed work should be rejected.*
  4. *The Journal's Board of Editors will always have the final say on which articles are published, bearing in mind the opinions voiced by the external reviewers, and is responsible for informing authors of its decision.*
  5. *By sending in their work, authors willing submit this work for review and assessment by the reviewers.*
  6. *Authors are required to amend the final draft of their work according to the indications given by the reviewers. They must include all corrections and modifications classified as essential by said reviewers and, as far as possible, accommodate their suggestions as well. Where corrections of the original work are required, the contributor will have a maximum of 2 months in which to make the corrections, and resubmit the article.*
  7. *Any originals that do not comply with Comillas Journal of International Relations guidelines for presentation and publication will be returned to their respective authors before being sent for external review. If this occurs, the author will have one week to add the missing information and/or make the required changes to their work. If the appropriate changes are not made, these articles will be rejected.*
  8. *Before publication, the authors of all accepted work will grant Comillas Journal of International Relations all exploitation rights relating to said work.*
  9. *Once accepted, the texts will become the intellectual property of Comillas Journal of International Relations and may only be reproduced, partially or totally, in accordance with the Creative Commons licence hold by the Journal.*



su publicación, todos los derechos de explotación de sus trabajos.

9. Una vez aceptados, los trabajos quedan como propiedad intelectual de *Comillas Journal of International Relations* y sólo podrán ser reproducidos, parcial o totalmente, siguiendo lo establecido por la licencia Creative Commons de la Revista.

### Proceso de revisión por pares

Los originales recibidos se remitirán, de manera anónima, a dos evaluadores externos de reconocida competencia en el campo de las relaciones internacionales, y de manera específica, en la temática particular del trabajo. **Se empleará siempre el sistema de doble ciego.**

En el supuesto de que uno de los dictámenes resultara desfavorable se pedirá una tercera opinión. El Consejo de redacción de *Comillas Journal of International Relations* será quien, en última instancia, decida la publicación de los artículos y lo notifique a los autores. Todo ello siempre a través de la plataforma OJS de la Revista.

### Peer Review Process

*All originals received by the Journal will be sent, anonymously, to two external reviewers of recognized expertise in the field of international relations and, more specifically, in the particular topic of the work. **Peer reviewing will follow the double-blind system.** In the event of receiving an unfavorable review from either reviewer, a third opinion will be sought. However, the Journal's Board of Editors will always have the final say on which articles are published and is responsible for informing authors of its decision. The entire process will always take place via the Journal's OJS platform.*