

## **La sociedad civil ante las consecuencias del terrorismo. Víctimas del terrorismo, libertades civiles y derechos humanos**

*Si existe un fenómeno incompatible categóricamente, incluso desde una perspectiva puramente conceptual, con el Estado de derecho y con el respeto más elemental hacia los derechos y libertades fundamentales, ese es el fenómeno del terrorismo, en cualquiera de sus variadas formas y expresiones.*

**Enrique Múgica**

## **Desequilibrios globales y su financiación por las economías emergentes: ¿un antes y un después?**

*Las perspectivas respecto a los desequilibrios globales y su financiación futura son inciertas, pero seguirán siendo un factor que configurará las características de la economía mundial en la salida de la crisis.*

**Enrique Alberola y José María Serena**

## **Inmigración, crisis y proteccionismo: el caso británico**

*La promesa electoral del primer ministro de crear empleo para los británicos, dio alas a una demanda expresa por parte de algunos sectores sociales de reducir la contratación de extranjeros, lo que amenaza la libre circulación de los trabajadores consagrada en las normas europeas.*

**Carmen González Enríquez**

## **Proteccionismo y pandemia gripal: una perspectiva española**

*La actual pandemia gripal puede tener importantes efectos negativos sobre el comercio de bienes y servicios, particularmente ante medidas proteccionistas oportunistas.*

**Justo Corti Varela**

# Real Instituto Elcano

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

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

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

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

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

El Real Instituto Elcano tiene como objetivos prioritarios:

- analizar el escenario internacional con el fin de producir análisis, estudios e informes que arrojen luz sobre la

evolución del mismo;

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



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

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

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

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

---

**La sociedad civil ante las consecuencias del terrorismo. Víctimas del terrorismo, libertades civiles y derechos humanos***Enrique Múgica*

Palabras del Defensor del Pueblo español, Enrique Múgica, en el Seminario “Civil Society Facing the Consequences of Terrorism: Victims of Terrorism, Civil Liberties and Human Rights”, celebrado en Madrid los días 15 y 16 de junio de 2009, organizado por el Ministerio de Asuntos Exteriores y de Cooperación, la Embajada de Suiza en España y el Real Instituto Elcano.

**4**

---

**Desequilibrios globales y su financiación por las economías emergentes: ¿un antes y un después?***Enrique Alberola y José María Serena*

La actual crisis ha llevado a que el déficit americano se haya reducido notablemente y a que los países emergentes hayan frenado o suavizado la acumulación de activos exteriores.

**7**

---

**Inmigración, crisis y proteccionismo: el caso británico***Carmen González Enríquez*

La Unión Europea es el único gran espacio multinacional en el mundo desarrollado en el que la inmigración interna es libre, pero la crisis económica ha provocado un retroceso hacia el proteccionismo de los mercados laborales nacionales para defenderlos de la competencia de los trabajadores inmigrantes.

**13**

---

**Proteccionismo y pandemia gripal: una perspectiva española***Justo Corti Varela*

Es muy probable que una pandemia gripal llegue a desencadenar medidas proteccionistas, más aun teniendo en cuenta el contexto de crisis económica. En este análisis se exponen las tres consecuencias más importantes para España y las posibles estrategias que pueden adoptarse para impedir o atenuar sus consecuencias.

**19**

---

**Documentos de trabajo y libros publicados****ARI, materiales de interés y próximas actividades****Actividades realizadas en junio****23**

# La sociedad civil ante las consecuencias del terrorismo. Víctimas del terrorismo, libertades civiles y derechos humanos

*La acción de los terroristas va siempre dirigida contra la esencia misma de la democracia y atenta contra sus objetivos últimos por medio del fanatismo, el odio y la sinrazón.*

**Enrique Múgica**

## Tema

Palabras del Defensor del Pueblo español, Enrique Múgica Herzog, en el Seminario “Civil Society Facing the Consequences of Terrorism: Victims of Terrorism, Civil Liberties and Human Rights”, celebrado en Madrid los días 15 y 16 de junio de 2009, organizado por el Ministerio de Asuntos Exteriores y de Cooperación, la Embajada de Suiza en España y el Real Instituto Elcano.

## Análisis

Estimadas autoridades,  
Queridos amigos,  
Señoras y señores,

Después de las autorizadas intervenciones que se han podido escuchar esta tarde, a cargo de los ponentes especialistas que han participado tanto en la sesión de apertura como en los dos paneles, el dedicado a las víctimas y el que se ha centrado en los costes sociales y económicos del terrorismo, puedo asegurarles que no tengo la más mínima intención de cansarles con un largo discurso sobre cuestiones que, por lo demás, se van a poder seguir tratando en la jornada de mañana con detalle. Tan sólo unas palabras que me sirven para un doble objetivo: manifestar en primer lugar mi satisfacción por tener la oportunidad de acompañarles esta noche y de compartir con ustedes esta interesante y agradable velada propiciada por los gobiernos español y suizo, a cuyos representantes, y muy singularmente al Embajador Juan Manuel Barandica, agradezco la invitación, y asimismo para participarles unas breves consideraciones que me han suscitado los asuntos que configuran el encuentro.

Si existe un fenómeno incompatible categóricamente, incluso desde una perspectiva puramente conceptual,

con el Estado de derecho y con el respeto más elemental hacia los derechos y libertades fundamentales, ese es el fenómeno del terrorismo, en cualquiera de sus variadas formas y expresiones. Las sociedades democráticas, cuya naturaleza se identifica con el deseo de convivencia en libertad y cuya finalidad consiste en alcanzar las más altas cotas posibles de progreso social y de realización individual, encuentran en el terrorismo y en las acciones terroristas su más cruel y caracterizado enemigo. La acción de los terroristas va siempre dirigida contra la esencia misma de la democracia y atenta contra sus objetivos últimos por medio del fanatismo, el odio y la sinrazón. Por ello, aunque me hubiera gustado participar en todos los paneles, me atrae muy especialmente el planteamiento del panel que mañana van a dedicar al análisis de los derechos humanos y las libertades civiles en un tiempo de desasosiego producido por la lucha contra el terrorismo.

Por fortuna, la inmensa mayoría de las sociedades democráticas han alcanzado ya el convencimiento de que la mayor amenaza para la paz mundial es esa obcecación criminal que ponen de manifiesto de manera continuada los grupos terroristas. A pesar de la fortaleza de los principios democráticos, ampliados y desarrollados gracias a la generalización y a la regulación de los derechos humanos, a su implantación en los diversos ordenamientos jurídicos, y a su aplicación doctrinal y jurisprudencial, ninguna sociedad se encuentra a salvo de la acción de los violentos y por ello los Gobiernos deben mantenerse alerta para evitar por todos los medios el peligro de la barbarie y de la terrorista.

En este sentido, aparte de las medidas de carácter político y gubernativo que pudieran alejar o impedir la comisión de actos generadores de dolor y de terror, las instituciones de los Estados democráticos están también obligadas a hacer frente a determinados peligros que, precisamente por no parecerlo, son en potencia mucho más perjudiciales. Me estoy refiriendo a dos armas concretas, entre otras muchas, que los instigadores de actos terroristas utilizan con astucia y evidente malevolencia. En las dos, de acuerdo con mi propia experiencia personal, utilizan como parapeto ideal una versión aprovechada de los derechos humanos y de las libertades fundamentales de las personas.

En el primer caso, no dudan en atacar, con todos los instrumentos a su alcance, las medidas de carácter administrativo o judicial que estorban o dificultan la acción terrorista; así ocurrió, por ejemplo, cuando en España tuvimos ocasión de poner en vigor, a finales de los años ochenta, la llamada política de dispersión de presos de ETA con el fin de estimular su rehabilitación.

Otro instrumento muy utilizado, y que ustedes conocen muy bien, se refiere a la orientación más sospechosa que infunden los medios cercanos a las organizaciones terroristas en los documentos elaborados por las instituciones supranacionales, incluso los que pueden llevar a cabo expertos contratados, por ejemplo, en Naciones Unidas. Se trata de otra experiencia personal,

esta vez actuando como Defensor del Pueblo cuando, hasta en dos ocasiones, los Informes finales de sendos relatores especializados aparecidos hace unos años, no reflejaban determinados aspectos documentados y facilitados por la institución constitucional de la que soy responsable. Esa ausencia tenía, como es natural, sus efectos en las conclusiones de los Informes que recogían, casi en exclusiva, las declaraciones formuladas por entidades o personas afines a los componentes de grupos terroristas.

Como es lógico, este tipo de actuaciones refuerza de manera evidente los argumentos inadmisibles de quienes se proponen y hacen posible el terror. Y, de otro lado, contribuye al descrédito de las medidas más eficaces en la lucha contra esta lacra tan extendida en nuestro tiempo.

Pero si hay un motivo especial para sentirnos reconfortados, es el haber conseguido que las sociedades hayan comprendido al fin que son las personas, en primer lugar, y no sólo el sistema democrático en su configuración abstracta o conceptual, las que sufren el embate del terrorismo de manera más cruel. Puede parecer que esto ya se comprendía desde siempre, cuando lo cierto es que las víctimas directas de los ataques terroristas han sido objeto en demasiadas ocasiones y contextos, y en todo el mundo, de un cierto olvido y hasta de un silencio culpable.

En el pasado, la lucha general por la estabilidad democrática y la búsqueda legítima de las mejores fórmulas para consolidar la convivencia en paz llevaron a los responsables de los diferentes Estados a descuidar el merecido homenaje y la atención debida a todos aquellos que han sufrido inocentemente el zarpazo de la violencia terrorista, así como a sus familiares. En muchos casos, las organizaciones terroristas, tras ejecutar sus actos sangrientos y despiadados, se cobraban una segunda víctima en la propia dignidad de la sociedad democrática, zaherida por el miedo o la vergüenza.

Ese tiempo ya quedó atrás. Ahora las sociedades que quieren compartir sus proyectos de convivencia en democracia y libertad son más conscientes de que el recuerdo y la memoria de aquellos que perdieron su vida o sus derechos a manos de los asesinos y los liberticidas es, como dijo el poeta español, “un arma cargada de futuro”.

Ese recuerdo que puede ofrecer la sociedad democrática se manifiesta de muy diversas maneras. Puede ser en forma de ayudas a los supervivientes o a los familiares de los fallecidos; o en forma de periódicos homenajes cargados de sinceridad y agradecimiento; o reivindicando su sufrimiento como muestra de lealtad a los objetivos de la libertad y de la convivencia entre los seres humanos. En todo caso, combatiendo firmemente y sin descanso todas las manifestaciones de la violencia terrorista y previniendo el surgimiento de nuevas amenazas. Sea de cualquiera de estas maneras, podemos decir que progresivamente las víctimas siempre inocentes del terrorismo van encontrando su merecido lugar mediante el reconocimiento de su testimonio vital por parte de los gobiernos democráticos.

Sin ir más lejos, y dado el conocimiento que de ello tengo por el cargo institucional que ahora ocupo, en los informes que cada año dirige al Parlamento el Defensor del Pueblo se da cuenta de las actuaciones llevadas a cabo por las administraciones españolas con objeto de compensar en cierto modo las pérdidas irreparables producidas por la acción terrorista. Y también de las muchas nuevas soluciones que aún es posible poner en marcha para paliar, acaso en forma de respaldo moral, el sufrimiento de quienes han sufrido y siguen sufriendo los crímenes del terrorismo.

---

*Si hay un motivo especial para sentirnos reconfortados, es el haber conseguido que las sociedades hayan comprendido que son las personas, en primer lugar, y no sólo el sistema democrático en su configuración abstracta, las que sufren el embate del terrorismo de manera más cruel*

---

En los trabajos de los distintos paneles programados para estas Jornadas, las intervenciones de los especialistas, procedentes de distintos países, nos pueden dar a conocer la situación y las propuestas más actuales que nos sitúan de nuevo ante los problemas –muy distintos pero al mismo tiempo muy cercanos entre sí– que se nos plantean en esta hora. Mañana continuará el enriquecimiento del debate con nuevas presentaciones y exposiciones sobre el vínculo necesario entre los derechos humanos y la lucha contra el terrorismo. Un debate que no puede olvidar a aquellos que han sido objeto de la mayor violación de los derechos fundamentales, en su vida o en su integridad física.

---

*El mejor antídoto contra el terrorismo desalmado y bien pertrechado lo representan las víctimas o, dicho con más propiedad, la conducta testimonial y abierta de las víctimas*

---

El mejor antídoto contra el terrorismo desalmado y bien pertrechado lo representan las víctimas o, dicho con más propiedad, la conducta testimonial y abierta de las víctimas. De unas víctimas que no se encierran a hurgar en sus heridas sino que plantan cara, sin temor ni tibieza, a las exigencias inadmisibles de los asesinos y desvelan las trampas de quienes aprovechan sus desmanes para turbios fines. Unas víctimas que no se interesan por migajas de poder o de honores fútiles sino que toman conciencia unitaria de su diversidad y de sus circunstancias para proponer una doctrina y una serie de acciones comunes y razonables. Unas víctimas que se sienten ciudadanos que aspiran a todo pero que no enarbolan superficialmente

la bandera del privilegio y del favor específico. Unas víctimas, en fin, que por el hecho de serlo piensan con más clarividencia en los valores que deben orientar a la sociedad en su conjunto.

---

*La ley nos une a todos y representa el contrato social primario y decisivo que nos protege de la brutalidad y el desafuero. Al rechazar el imperio de la ley, sólo nos quedaría el despotismo*

---

Prescindiendo de las características propias de cada país y de cada contexto regional, cabe afirmar que esos valores nos igualan a todos quienes vivimos bajo ordenamientos democráticos. Y ese es también el rasgo que mejor nos define frente a las fuerzas del terror y de la muerte. Las sociedades civilizadas y democráticas se caracterizan en último término por el respeto a los valores que configuran el llamado imperio de la ley. La ley nos une a todos y representa el contrato social primario y decisivo que nos protege de la brutalidad y el desafuero. Al rechazar el imperio de la ley, sólo nos quedaría el despotismo. En ese enfrentamiento entre el imperio de la ley y la ley de la selva ocupan un lugar de avanzadilla las víctimas del terror. Porque son las víctimas quienes en definitiva han soportado la carga más pesada y dolorosa a cuenta y en

defensa del imperio de la ley. Precisamente la memoria de quienes cayeron o sufrieron las consecuencias del terror nos han hecho superar tentaciones de todo tipo, incluso de violencia desatada, para retornar siempre al vigor del contrato inicial que otorga el monopolio de la violencia al Estado legítimamente constituido, el Estado de derecho.

Eso lo saben bien los hacedores de mitos étnicos, sociológicos, religiosos o culturales que provocan después asesinatos, secuestros o extorsiones. Y también quienes les excusan, les justifican o les atribuyen coartadas redentoras de la opresión o del colonialismo, volviendo la cara ante la verdad representada en el directo testimonio de las víctimas o en las consecuencias tremendas del maltrato y del crimen.

Debemos tener muy en cuenta, y ya termino, las palabras de Goethe cuando afirmaba que “sólo es digno de libertad quien sabe conquistarla cada día”. Conquistemos día a día, minuto a minuto, esa libertad soñada. Nuestra presencia permanente y la memoria de la que somos depositarios conformarán la mejor estrategia para conseguir que “la bestia busque su escondrijo y habite su morada”.

No deseo extenderme más. Muchas gracias.

**Enrique Múgica**  
*Defensor del Pueblo español*

## Tema

La actual crisis ha llevado a que el déficit americano se haya reducido notablemente y a que los países emergentes hayan frenado o suavizado la acumulación de activos exteriores.<sup>1</sup>

## Resumen

La acumulación de grandes desequilibrios globales ha sido uno de los rasgos característicos de la economía global en los años previos a la crisis. La facilidad con la que se financió un creciente déficit por cuenta corriente en EEUU, gracias a los también crecientes recursos de carácter público de las economías emergentes –los activos soberanos externos–, ha sido señalada como uno de los elementos que contribuyeron a alimentar los excesos financieros de los últimos años. Con la crisis, las tornas han cambiado: el déficit americano se está reduciendo notablemente y los países emergentes han frenado o suavizado la acumulación de activos exteriores, tras haber sufrido, en algunos casos, notables pérdidas de capital. En este contexto, como en muchos otros ámbitos, las perspectivas respecto a los desequilibrios globales y su financiación futura son inciertas, pero seguirán siendo un factor que configurará las características de la economía mundial en la salida de la crisis.

## Análisis

La economía internacional se había caracterizado en los últimos años por la acumulación de fuertes desequilibrios globales y los cuantiosos flujos financieros hacia economías emergentes. El concepto de desequilibrios globales suele referirse a la persistencia de elevados déficit por cuenta corriente en determinados países (principalmente EEUU), financiados por los superávit, en algunos casos también muy elevados y persistentes también, de un amplio número de economías

# Desequilibrios globales y su financiación por las economías emergentes: ¿un antes y un después?

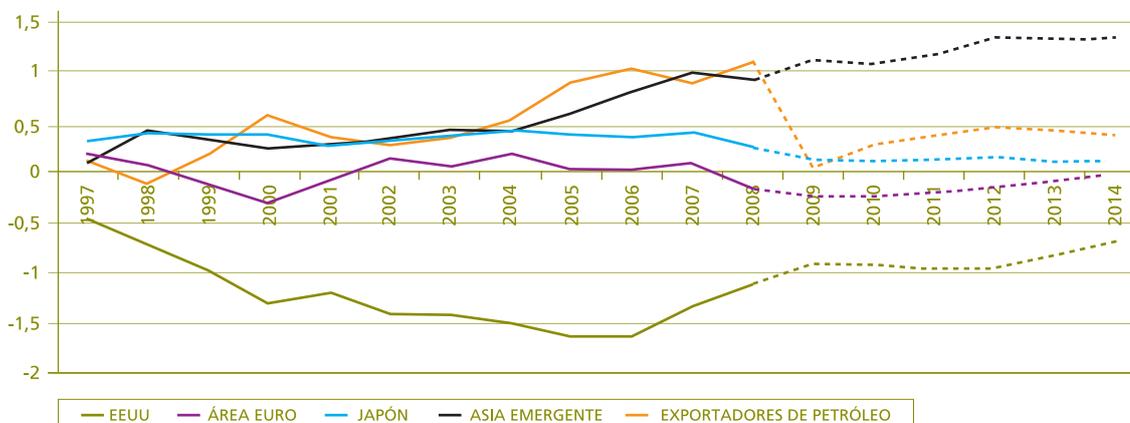
*Con la crisis, las tornas han cambiado: el déficit americano se está reduciendo notablemente y los países emergentes han frenado o suavizado la acumulación de activos exteriores, tras haber sufrido, en algunos casos, notables pérdidas de capital.*

**Enrique Alberola y José María Serena**

emergentes (véase el Gráfico 1). Por otro lado, el creciente flujo de capitales a emergentes se fundamentó en una fase de bonanza económica y financiera que se ha quebrado abruptamente en los dos últimos años.

Estas tendencias recientes esconden dos características, entre anómalas y paradójicas. La primera es que, a pesar de los crecientes inlfujos de capitales en los últimos años, las economías emergentes, en términos netos, han financiado a las economías desarrolladas. Esto solo puede ser así porque las salidas de capitales han sido aún mayores que las entradas.

Gráfico 1. Desequilibrios globales: cuentas corrientes, 1997-2014 (1)



(1) A partir de 2008, previsiones del WEO (línea discontinua).  
Fuente: *World Economic Outlook*, FMI (2009).

<sup>1</sup> La opinión reflejada en este artículo es la de los autores y no la del Banco de España. Los principales documentos de referencia son dos: "Global Financial Integration, Monetary Policy and Reserve Accumulation. Assessing the Limits in Emerging Economies", *Moneda y Crédito*, 224, pp.105-149, y *BE DT*, 0706; y "Sovereign External Assets and Global Imbalances", *Economic Notes*, 3-08, pp 315-343, y *BE DT*, 0834.

La segunda –a la que el premio Nobel Robert Lucas, bautizó como paradoja hace ya dos décadas– es, precisamente, esta configuración de los flujos globales de capitales, pues, según la teoría económica, el capital debería fluir de los países desarrollados a los emergentes, donde este factor es relativamente escaso y su rentabilidad esperada es, en principio, mayor.

Ambas características se explican por el modo en que los capitales son exportados o, más precisamente, reciclados, de los países emergentes al resto del mundo a través de instituciones públicas; en gran parte mediante acumulación de reservas internacionales por parte de los bancos centrales, y, de un modo creciente, también mediante los fondos de riqueza soberana. Dadas su característica de activos de propiedad pública se pueden englobar a ambos bajo el concepto de activos soberanos externos.

Los activos soberanos externos han crecido exponencialmente en los últimos años, como muestra el Gráfico 2. Las reservas han pasado de 3 a 9 billones de dólares entre 2003 y 2008, mientras que, de acuerdo con nuestras estimaciones, los fondos de riqueza habrían pasado de gestionar 500.000 millones de dólares a cerca de 3 billones de dólares. Tomados en su conjunto, los activos soberanos externos habrían pasado desde los 4 billones de 2004 hasta más de 12 billones en 2008, cifra equivalente a más del 20% del PIB mundial. Las razones para este extraordinario crecimiento cabe buscarlas en las opciones de política económica de los países emergentes y a la propia evolución de la economía mundial.

Así, la extraordinaria acumulación de reservas puede justificarse por el deseo de los países de construir una barrera de defensa frente a las posibles turbulencias financieras externas, dada la experiencia de las últimas décadas, en particular de las crisis (Asia, Rusia, América Latina, etc) en la segunda mitad de los años 90. Hay un motivo adicional y más controvertido: la política de intervención de los tipos de cambio llevada a cabo por algunos países con el objetivo de mantener una posición

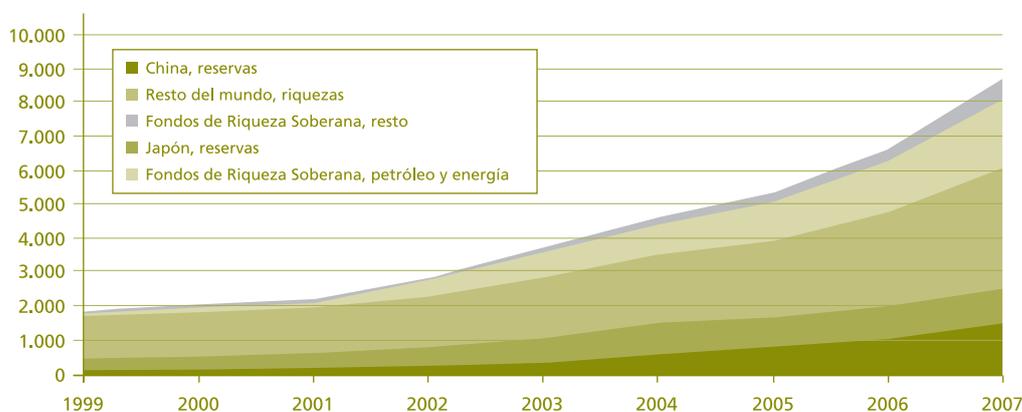
comercial competitiva. En un contexto en el que hay presiones persistentes a la apreciación, esta política tiene como consecuencia una acumulación continua de reservas en forma de bonos u otros activos exteriores, que significan, *de facto*, una exportación de capitales al resto del mundo. China, que además concentra ya en torno a un cuarto de las reservas mundiales, es el caso paradigmático de esta política.

Los fondos de riqueza soberana (FRS) se han conformado, sobre todo, en torno a los ingresos derivados de la exportación de materias primas, en los países donde su explotación tiene titularidad pública. A diferencia de las reservas internacionales, se materializan en un conjunto heterogéneo de fondos de inversión, que se invierten en activos exteriores, y que suelen tener un perfil menos líquido y conservador que las reservas. El objetivo de los fondos soberanos es acomodar a lo largo del tiempo y del ciclo de las materias primas –muchos de ellas no renovables– los recursos derivados de su explotación y exportación, invirtiéndolo en distintos tipos de activos financieros o reales, bien para suavizar el ciclo económico, bien para hacer extensivos sus beneficios a generaciones futuras y diversificar la estructura productiva. También hay una incipiente tendencia hacia la transferencia de recursos desde las reservas internacionales hacia los FRS.

Los FRS son la principal fuente de reciclaje de recursos financieros en economías exportadoras de petróleo y materias primas (economías del Golfo y otros exportadores de materias primas), mientras que los bancos centrales y la acumulación de reservas internacionales generan el grueso de las salidas de flujos financieros en China, como hemos visto, y otras economías asiáticas.

La evolución económica de los últimos años favoreció que este proceso ganara intensidad: respecto a las reservas, el fuerte crecimiento de China y otras economías asiáticas, basado en sus exportaciones, generó unos amplios superávit comerciales que la falta de flexibilidad de sus tipos de cambio contribuyó a ampliar. Los países

**Gráfico 2. Activos soberanos externos, evolución reciente, 1999-2007**



Fuente: Alberola y Serena (2008).

desarrollados sostenían esta demanda de exportaciones y muchos de ellos acumulaban –en particular, EEUU– crecientes déficit comerciales y por cuenta corriente. El reciclaje de las reservas hacia estos países facilitaba la financiación de estos déficit y que este proceso fuera, en cierta medida, autosostenido. Por otro lado, la bonanza de las materias primas inundó a los países exportadores de recursos financieros, que también fueron reciclados hacia el exterior.

Si bien las motivaciones para acumular activos externos son diferentes en el caso de las reservas y los fondos de riqueza (más justificables desde el punto de vista económico las de estos últimos), lo cierto es que su efecto sobre la persistencia de los desequilibrios globales es análogo: ambos contribuyen a cubrir las necesidades de financiación de los países con déficit por cuenta corriente a la vez que evitan el ajuste interno de los países con superávit corriente donde se acumulan estos activos soberanos externos.

Un enfoque controvertido en la valoración de los desequilibrios globales es el apuntado por Dooley, Garber y Folkerts-Landau, quienes sostienen que se trata de un equilibrio de colusión, que concilia bien los objetivos del principal financiador de los desequilibrios globales, China, con los del principal prestatario, EEUU. China puede permitir mantener una política de tipo de cambio rígido –que es, por cierto, un instrumento fundamental en su estrategia de gradual integración en la economía mundial– porque, al mismo tiempo, permite que EEUU financie su exceso de gasto a un coste reducido, pues las reservas que sostienen el tipo de cambio del renminbi son invertidas en bonos del Tesoro, aumentando la demanda de éstos y reduciendo los tipos de interés de largo plazo.

Pudiendo estar más o menos de acuerdo con esta visión, lo cierto es que los desequilibrios globales han tendido a incrementarse hasta este año y que, a pesar de la retórica de los distintos foros (G-7 y FMI, en particular) al respecto, las políticas económicas de los países implicados no reaccionaron para corregirlos.

También puede argumentarse que la gran transferencia de fondos a las economías desarrolladas contribuyó a la

abundancia de liquidez global y, hasta cierto punto, a la existencia de unos costes de financiación y tipos de interés globales muy reducidos. En la medida en que estas condiciones tan holgadas de financiación fomentaron la descontrolada expansión de los instrumentos y la falta de diligencia en la valoración, control e identificación del riesgo, que han estado en la base de la grave crisis que enfrentamos, los activos soberanos externos han tenido un papel relevante en su generación, aunque no se puede afirmar que haya sido su causa. Además, la propia crisis financiera y económica puede suponer notables cambios en estas tendencias y llevar a la propia reconfiguración de los flujos financieros globales.

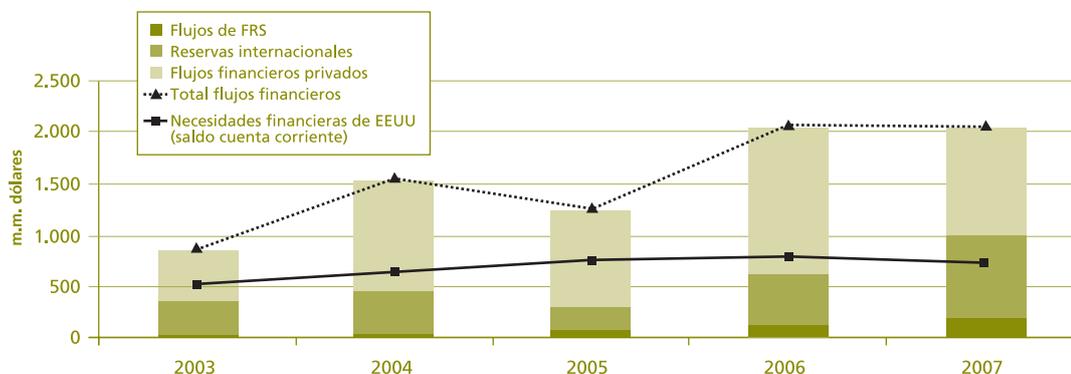
*El ajuste de la cuenta corriente habría sido mucho más importante en el caso de que los precios del petróleo no hubieran registrado el extraordinario incremento desde 2002 que culminó en el primer semestre de 2008*

Por ello, tiene interés analizar el papel concreto de los activos soberanos externos en los desequilibrios globales, y, más concretamente, sobre la financiación del déficit exterior de EEUU y cómo la crisis ha afectado estas tendencias.

#### *Papel de las reservas y FRS en la financiación del déficit exterior de EEUU en los últimos años y el impacto de la crisis económica*

El elevado déficit por cuenta corriente de EEUU es probablemente el elemento más característico de los desequilibrios globales. Este déficit por cuenta corriente alcanzó su máximo en 2006 tanto en términos nominales como en porcentaje del PIB (790.000 millones de dólares, un 6% del PIB). El ajuste de la cuenta corriente habría sido mucho más importante en el caso

**Gráfico 3. Flujos financieros hacia EEUU, 2003-2007**



Fuente: Alberola y Serena (2009).

de que los precios del petróleo no hubieran registrado el extraordinario incremento desde 2002 que culminó en el primer semestre de 2008. Si no fuera por la creciente factura petrolífera, el déficit por cuenta corriente del año 2007 se habría mantenido *ceteris paribus* en torno al 4% del PIB.

Las estimaciones que hemos realizado acerca de las inversiones de los FRS y reservas de los bancos centrales en EEUU muestran que habrían aumentado desde los 320.000 millones de dólares de 2003 hasta los 997.000

*La evolución económica y financiera reciente ha cambiado drásticamente las perspectivas, tanto respecto a la evolución de los desequilibrios globales como respecto al papel de los activos soberanos externos en su financiación*

millones de dólares de 2007 (véase el Gráfico 3). Esto supone que permitieron cubrir el 80% del déficit por cuenta corriente en 2003 y el 130% en 2007, es decir, que los activos soberanos externos se han bastado y sobrado para cubrir las necesidades netas de financiación de EEUU en los últimos años. En términos de los inlfujos totales a EEUU (es decir, de las necesidades brutas de financiación), la proporción pasó del 44% al 48%.

Además, en el período posterior al desencadenamiento de la turbulencia su importancia también aumentó desde un punto de vista cualitativo, pues aportaron importantes recursos para la capitalización de entidades financieras en problemas. No obstante, esta estrategia se frenó al hilo de las pérdidas derivadas de estas inversiones, debido al deterioro adicional de las condiciones financieras del sector. En definitiva, la importancia de los activos soberanos externos ha aumentado de manera muy notable en los últimos años, tanto en términos cuantitativos como

cualitativos, por el contexto de fragilidad financiera de EEUU, y la ausencia de otras fuentes de financiación alternativas.

*Perspectivas*

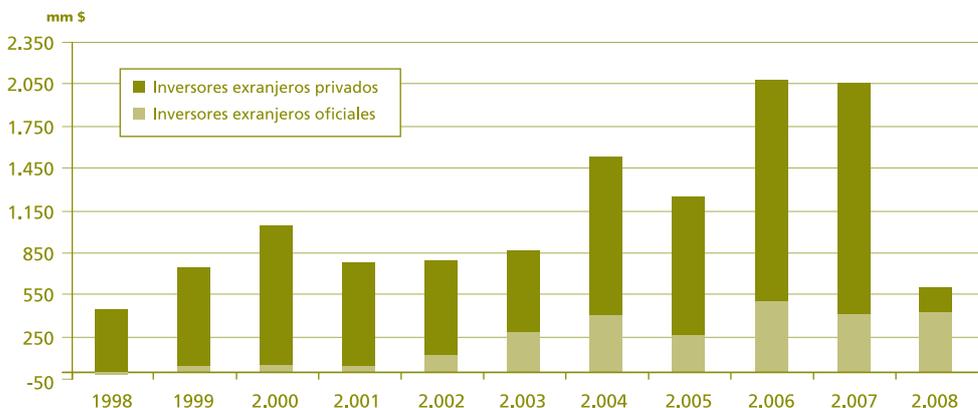
Hasta hace apenas un año, la resistencia de las economías emergentes a la crisis permitía que la acumulación de reservas prosiguiera a un ritmo sólo ligeramente más pausado que en los años recientes. Por otro lado, la aparentemente imparable escalada de los precios de las materias primas permitía augurar que los fondos de riqueza soberana seguirían creciendo intensamente. Por último, el déficit comercial y por cuenta corriente en EEUU sólo se estaba corrigiendo muy gradualmente: la intensa desaceleración de la actividad y la notable depreciación del dólar eran parcialmente contrarrestada por la creciente factura energética.

En este contexto cabía esperar que, a pesar de la fragilidad del sistema financiero estadounidense, los activos soberanos externos siguieran siendo los pilares fundamentales de la financiación, con los FRS adquiriendo una creciente relevancia en la financiación de los desequilibrios globales, reforzada por la tendencia reciente a transferir reservas del banco central a fondos de riqueza soberana. En este escenario cabría esperar que los FRS continuaran incrementando su contribución, tanto absoluta como en relación a las reservas, a la cobertura de las necesidades de financiación de EEUU.

Sin embargo, la evolución económica y financiera reciente ha cambiado drásticamente las perspectivas, tanto respecto a la evolución de los desequilibrios globales como respecto al papel de los activos soberanos externos en su financiación.

Respecto a los activos soberanos externos, se ha interrumpido su expansión acelerada. En el caso de los FRS, el desplome del precio del petróleo puede no sólo frenar la acumulación de activos, sino también llevarles a desinvertir recursos para cubrir caídas de ingresos en sus países de origen y mantener el gasto público,

**Gráfico 4. Inversiones extranjeras en EEUU: desglose por inversor, 1998-2008**



Fuente: BEA, EEUU.

algo coherente con su carácter de vehículos de ahorro contracíclicos. Además, en algunos países sus recursos también están siendo empleados para financiar planes domésticos de estímulo de la economía. Por otra parte, la inestabilidad en los mercados financieros en los últimos meses ha afectado de modo muy acusado a las economías emergentes, y ha llevado a algunas a emplear reservas internacionales para estabilizar los tipos de cambio, circunstancia que avala una ralentización del ritmo de acumulación de reservas —o incluso una cierta corrección— por parte de estos países. En el contexto global actual, también se ha interrumpido la inundación de influjos de capitales a las economías emergentes, lo que pone menos presión a la apreciación de las divisas y, por tanto, al crecimiento de las reservas; aunque a medida que se normalice la situación económica y financiera, es probable que se reactiven los flujos, tampoco en este caso es previsible que retornen a las cuantías previas. Por último, la fuerte corrección de algunos activos financieros en los que eran invertidos los activos soberanos externos —en particular los FRS— suponen una merma de su valor y un posible replanteamiento de las estrategias de inversión en el exterior.

Pero esta menor capacidad de los activos soberanos para financiar los desequilibrios globales y, en particular, las necesidades de financiación de EEUU, hay que contraponerla a la contracción de tales necesidades: la crisis económica está provocando una intensa reducción de los desequilibrios globales. Desde un punto de vista de las grandes magnitudes macroeconómicas el déficit por cuenta corriente de un país es la diferencia entre la inversión y el ahorro. La crisis, que reduce la demanda privada, erosiona la riqueza de los agentes y está provocando una persistente incertidumbre implica un retraimiento masivo de la inversión y un fuerte incremento del ahorro. Es cierto que a este ajuste se le contrapone el fuerte incremento de la inversión y del déficit (desahorro) públicos, pero no de la magnitud suficiente para evitar que se esté produciendo una notable reducción de los déficit por cuenta corriente. Tal y como refleja el Gráfico 1, en los países que habían acumulado superávit en los últimos años, cabe distinguir entre aquellos exportadores de materias primas, donde están desapareciendo súbitamente, del resto, donde las situaciones son más diversas debido a que tanto las importaciones como las exportaciones se están reduciendo.

¿Cómo está afectando la crisis al déficit de EEUU y a su financiación? En los dos últimos años el déficit por cuenta corriente de EEUU ha comenzado a ajustarse, apoyado en la depreciación del dólar primero y después en la recesión económica y en el ajuste de las materias primas, hasta situarse en 2008 en torno a los 600.000 millones de dólares anuales (4,7% del PIB). Se espera, además, que el déficit se siga reduciendo (2,8% en 2009). Más interesante es la evolución de su financiación —véase el Gráfico 4— y, en particular, del papel de los activos soberanos externos. Aquí se han producido cambios radicales. El primero es que los influjos de capitales

se han ido reduciendo, hasta ser nulos en el último trimestre de 2008. Los flujos privados han mostrado una trayectoria descendente muy aguda: desde más de 500.000 millones de dólares trimestrales en 2007 hasta registros negativos o nulos desde el primer trimestre de 2008. Los activos soberanos externos, que pueden ser asimilados —aunque solo aproximadamente— a los flujos de los inversores extranjeros oficiales han oscilado entre una caída en la segunda parte de 2007 a una recuperación en la primera mitad de 2008 (cuando los FRS apoyaron la recapitalización de entidades estadounidenses) a una nueva caída a final de año. También la composición de los flujos oficiales se ha transformado: mientras que antes de la crisis de septiembre se invertía en bonos del Tesoro, papel de agencia y otros préstamos y bonos, desde entonces las inversiones son exclusivamente en bonos del Tesoro, al tiempo que se deshacen posiciones en los otros dos, de tal modo que los flujos oficiales fueron prácticamente nulos en su conjunto. De este modo, la financiación del déficit se ha fundamentado en la repatriación de capitales exteriores (en particular, préstamos y depósitos), del orden de 400.000 millones de dólares a final de 2008, frente a los 400.000 millones de dólares que EEUU exportaba a principios de 2007.

---

### *El hecho de que la crisis financiera haya expuesto las fragilidades del modelo financiero de EEUU podría llegar a sembrar alguna duda sobre la capacidad de ese país de mantener su liderazgo financiero*

---

Esta dinámica de financiación, en la que secuencialmente se reducen los influjos privados, luego los oficiales y al final el déficit se financia con repatriaciones de capitales, perfila unas perspectivas inciertas sobre la cuestión tanto a corto como a medio y largo plazo, incluso si se admite que el déficit las necesidades netas de financiación van a tender a reducirse y que los datos de los últimos trimestres están muy determinados por las dificultades de entidades financieras en EEUU y por la elevada incertidumbre y aversión al riesgo.

La cuestión es si, a medida que la situación económica y financiera se normalice, la financiación exterior puede ser una restricción que limite la capacidad de crecimiento. Necesariamente aquí la discusión es bastante especulativa, pero se pueden apuntar las siguientes consideraciones:

- (1) Los déficit por cuenta corriente en EEUU, aunque quizá menores —en términos del PIB al menos— que en los años recientes, probablemente seguirán siendo sustanciales y pueden volver a ampliarse cuando la economía vuelva a crecer en torno al potencial.
- (2) Es previsible que se reactive a medio plazo la acumulación de activos exteriores en las economías emergentes: es difícil pensar que se dejen de acumular

reservas, sobre todo tras la magnitud de la crisis reciente, que ha revalorizado su utilidad efectiva, a no ser que cambien sustancialmente las estrategias cambiarias de los principales acumuladores; respecto a los FRS, mucho dependerá de si se recuperan los precios de las materias primas, pero la racionalidad de acumular en tiempos buenos para utilizar los activos en períodos malos sigue vigente; la crisis ha reducido los *stocks* de FRS, por lo que su reposición si las circunstancias lo permiten probablemente será una prioridad en los países afectados.

De la conjunción de ambas consideraciones no se inferirían especiales dificultades para la financiación del déficit de EEUU. Sin embargo, la principal incertidumbre radica en el atractivo de las inversiones en EEUU relativo a otras opciones. La crisis ha supuesto, como se ha dicho, pérdidas ingentes en algunos de los activos soberanos externos de algunos países –un caso paradigmático son las enormes pérdidas de valor de los bonos de las agencias hipotecarias (Fannie Mae y Freddie Mac)–, lo que podría propiciar estrategias de mayor diversificación (y, por lo tanto, fuera de EEUU, donde hasta ahora se invertían

más de la mitad de los activos soberanos externos). Por otro lado, el hecho de que la crisis financiera haya expuesto las fragilidades del modelo financiero de EEUU (y de otros países) podría llegar a sembrar alguna duda sobre la capacidad de ese país de mantener su liderazgo financiero indiscutido y la de su divisa para mantener su estatus de única moneda de reserva. Ambos factores podrían interactuar para obstaculizar o/y encarecer la cobertura de las necesidades de financiación en EEUU y, eventualmente, suponer una restricción externa sobre la economía estadounidense.

### Conclusión

**E**n un contexto de bajos precios del petróleo, pérdidas notables de las inversiones y riesgos de prolongada recesión económica, el papel de los fondos de riqueza soberana y las reservas puede ser muy distinto al que han jugado en los últimos años en la financiación del déficit en EEUU, al tiempo que no puede descartarse –dadas las inciertas perspectivas financieras de este país– una reducción de la exposición de los activos soberanos externos a EEUU.

**Enrique Alberola y José María Serena**

*Banco de España*

## Tema

La Unión Europea es el único gran espacio multinacional en el mundo desarrollado en el que la inmigración interna es libre, pero la crisis económica ha provocado un retroceso hacia el proteccionismo de los mercados laborales nacionales para defenderlos de la competencia de los trabajadores inmigrantes, un movimiento que puede afectar también a los procedentes de otros Estados de la UE.

## Resumen

Progresivamente, la UE ha ido levantando restricciones de todo tipo que impiden el ejercicio efectivo del derecho al trabajo en otros estados miembros, una labor que se ha visto facilitada por la convergencia de los niveles de renta europeos en un proceso que estaba muy avanzado en 2004, cuando se incorporaron los países de Europa del Este con niveles salariales muy inferiores. En la actualidad, el 40% de la inmigración en la UE procede de otros estados miembros, básicamente de Europa del Este. Esta fuerte diferencia salarial y el temor al desempleo causado por la crisis económica se han convertido en poderosos incentivos al proteccionismo, convertido en demanda expresa en las huelgas en el sector energético británico contra la contratación de trabajadores extranjeros europeos. La promesa electoral del primer ministro, Gordon Brown, de crear empleo para los británicos, dio alas a la exigencia por parte de algunos sectores sociales de reducir la contratación de extranjeros, lo que amenaza la libre circulación de los trabajadores consagrada en las normas europeas.

## Análisis

El Reino Unido ha sido durante décadas el más claro defensor en Europa de un modelo económico liberal con escasa intervención estatal, ya sea en el ámbito nacional o en el europeo. Su mercado de trabajo es el menos regulado de Europa occidental y su gobierno se ha opuesto sistemáticamente a los intentos de otros miembros de la Unión para avanzar hacia normas comunes que afectasen a los derechos de los trabajadores, aplicando con frecuencia el *opting out*. La inmigración, como elemento sustancial del mercado de trabajo, ha sido influida por esta misma tendencia desreguladora y durante varios años la emigración al Reino Unido se ha visto facilitada por la apertura de una gran cantidad de vías diferentes tanto para los inmigrantes cualificados como para los no cualificados, a la vez que la debilidad de los controles internos hacía fácil la inmigración irregular. En la actualidad el Reino Unido es el país de la UE con mayor presencia de inmigrantes en las profesiones cualificadas (con la excepción de Luxemburgo), el único de los países grandes de la Unión que ha atraído una importante inmigración de extranjeros cualificados.

A finales de los años 80 el Reino Unido inició una nueva etapa de fuerte crecimiento económico, que duró hasta 2008, basado en sectores muy integrados en la economía mundial, con demanda de mano de obra muy cualificada

# Inmigración, crisis y proteccionismo: el caso británico

*La promesa electoral del primer ministro, Gordon Brown, de crear empleo para los británicos, dio alas a la exigencia por parte de algunos sectores sociales de reducir la contratación de extranjeros, lo que amenaza la libre circulación de los trabajadores consagrada en las normas europeas.*

**Carmen González Enríquez**

y dirigida especialmente al sector financiero e industrial. Ese crecimiento económico alimentó el desarrollo de un sector de servicios también necesitado de mano de obra mientras que la fuerte desregulación del mercado de trabajo operada en la etapa de gobiernos conservadores –y mantenida por el laborismo– en un contexto de fuerte competencia internacional ha permitido a las empresas fórmulas de contratación muy flexibles. Todo ello coincidió con la finalización de las dictaduras comunistas en el Este de Europa y la liberación de mano de obra de esa zona dispuesta a abandonar sus países de origen y con la llegada de miles de refugiados y peticionarios de asilo procedentes de las guerras yugoslavas y de conflictos en otras zonas del mundo.

Este dinamismo económico se tradujo a principios del siglo XXI en una nueva política migratoria decidida a facilitar la llegada de inmigrantes tanto cualificados como no cualificados, abriendo las puertas a la mayor oleada migratoria de la historia del Reino Unido. Según los datos más recientes, trabajan en el Reino Unido 1.505.000 inmigrantes, definidos como trabajadores nacidos en el extranjero (lo que excluye a las segundas generaciones descendientes de indios, paquistanés, afrocaribeños, etc., nacidos ya en el Reino Unido). En total, la población residente en el país y nacida en el extranjero era a finales de 2006 de 5.200.000 personas, en los que están incluidos los inactivos, entre ellos varios cientos de miles de estudiantes extranjeros (309.000 en el año 2006, contando sólo a los extracomunitarios) (Srisikandarajah, 2007). Esto supone un porcentaje de población nacida en el extranjero sobre el total de un 10%. A éstos habría que añadir los inmigrantes ilegales, que las estimaciones sitúan entre 200.000 y 700.000 (IPPR 2009, Bastian Vollmer, 2008).

La cifra de inmigrantes legales supone el 5,4% de la población ocupada pero su concentración es muy alta geográfica y laboralmente. Dos terceras partes se concentra en el sureste de Inglaterra. Los inmigrantes se encuentran ocupacionalmente en los dos extremos de la pirámide: por una parte, entre los profesionales mejor pagados de la City (capital financiera) londinense, donde cerca de la cuarta parte de sus trabajadores proceden del extranjero, entre los doctores y enfermeras del sistema público y privado de salud (la mitad de los nuevos contratados en los últimos años eran extranjeros no-comunitarios) y entre los profesores universitarios (una cuarta parte de los profesores universitarios británicos son nacidos en el extranjero) y, por otra, entre los recolectores de temporada, los camareros, cocineros, *baby-sitters*, personal de limpieza y de las compañías de seguridad, cajeros y dependientes de comercio. El 42% de los inmigrantes son profesionales, empresarios o directivos empresariales. Como muestra la Tabla 1, buena parte de los inmigrantes reciben salarios por encima de la media de la población británica.

Estas cifras no coinciden exactamente con las que se refieren a los descendientes de los antiguos inmigrantes, ya

nacidos en el Reino Unido, y a los que suele denominarse como pertenecientes a “minorías étnicas”, aunque en parte ambas clasificaciones se solapan (los nuevos inmigrantes también son clasificados estadísticamente como miembros de minorías étnicas). En conjunto, un 16% de la población pertenece a algún grupo diferente al de los “blancos británicos” y un 6% son “otros blancos” (irlandeses, australianos, estadounidenses, canadienses, otros europeos, etc.). En el 10% restante destacan los indios (1.168.000), paquistaníes (871.000) y caribeños negros (648.000), es decir, los originarios de las antiguas colonias que llegaron en los años 60, y sus descendientes. Entre ellos hay importantes diferencias según origen étnico en términos de éxito educativo, nivel de actividad e ingresos, con un grupo formado por los chinos e indios en una posición claramente ventajosa frente a las demás minorías e incluso frente a los blancos británicos y otros grupos en posiciones muy inferiores, bien por su bajo nivel de actividad (mujeres bangladeshíes y paquistaníes), por sus pobres resultados educativos o por ambas cosas. En cuanto a los resultados educativos, los chinos (198.000 personas) destacan muy claramente sobre cualquier otro grupo, seguidos por los indios.

**Tabla 1. Ingresos anuales y por hora trabajada, en libras, según el país de nacimiento, 2006**

| País de nacimiento | Ingresos anuales | Ingresos por hora trabajada |
|--------------------|------------------|-----------------------------|
| EEUU               | 37.250           | 17,10                       |
| Canadá             | 32.000           | 16,50                       |
| Australia          | 31.850           | 15,20                       |
| Sudáfrica          | 28.800           | 13,50                       |
| Uganda             | 27.400           | 13,40                       |
| Irlanda            | 25.100           | 13,10                       |
| Kenia              | 24.500           | 12,50                       |
| Francia            | 25.600           | 12,30                       |
| Italia             | 23.800           | 11,90                       |
| Chipre             | 23.200           | 11,70                       |
| Jamaica            | 22.050           | 11,60                       |
| India              | 23.200           | 11,50                       |
| <b>Reino Unido</b> | <b>21.250</b>    | <b>11,10</b>                |
| Zimbabue           | 23.100           | 11,10                       |
| Nigeria            | 21.600           | 10,80                       |
| Sri Lanka          | 20.500           | 10,50                       |
| Pakistán           | 19.450           | 10,20                       |
| China              | 19.700           | 10,10                       |
| Ghana              | 17.300           | 9,40                        |
| Irán               | 16.450           | 9,40                        |
| Bangladesh         | 15.550           | 8,40                        |
| Filipinas          | 17.000           | 8,30                        |
| Turquía            | 14.750           | 8,20                        |
| Portugal           | 16.250           | 8,10                        |
| Somalia            | 13.700           | 7,90                        |
| Polonia            | 15.750           | 7,30                        |

Tabla ordenada por ingresos/hora.

Fuente: IPPR, “Britain’s Immigrants. An Economic Profile”, 2007.

Los inmigrantes más recientes son los llegados desde Europa del Este, especialmente desde su entrada en la UE, aunque buena parte de ellos se encontraba ya trabajando ilegalmente antes del 2004 en el Reino Unido, y en su caso es más frecuente la ocupación en trabajos rutinarios y poco cualificados en la agricultura, las industrias alimentarias, el comercio, la construcción o la hostelería. Entre 2004 y 2007 605.000 inmigrantes procedentes de Europa del Este llegaron de nuevas o regularizaron su situación anterior en el Reino Unido, la mayoría de ellos polacos. Buena parte de estos inmigrantes de Europa Oriental se encuentran en el país de forma temporal, con el objetivo a menudo de aprender inglés mientras trabajan para después volver a su país y obtener allí un trabajo cualificado.

En conjunto, el fuerte crecimiento económico experimentado por el Reino Unido en los últimos años se ha nutrido en gran parte de inmigrantes: el 52% de los 2,1 millones de nuevos puestos de trabajo creados entre los años 1997 y 2007 –toda ella etapa de gobierno laborista– fueron ocupados por inmigrantes.<sup>1</sup>

El idioma es, sin duda, la principal baza británica para la atracción de inmigrantes. Esto se aplica tanto a los inmigrantes cualificados, para los que el Reino Unido forma parte del conjunto del mundo anglosajón al que podrían emigrar (Canadá, EEUU y Australia), como a los no cualificados a los que, en buena parte, se pagan salarios bajos porque la principal motivación de muchos de ellos es aprender inglés mientras se pagan su manutención trabajando. Buena parte de los inmigrantes en el sector de los servicios con contacto con el público (bares, restaurantes, hoteles y comercios) son jóvenes que han viajado al Reino Unido para aprender inglés.

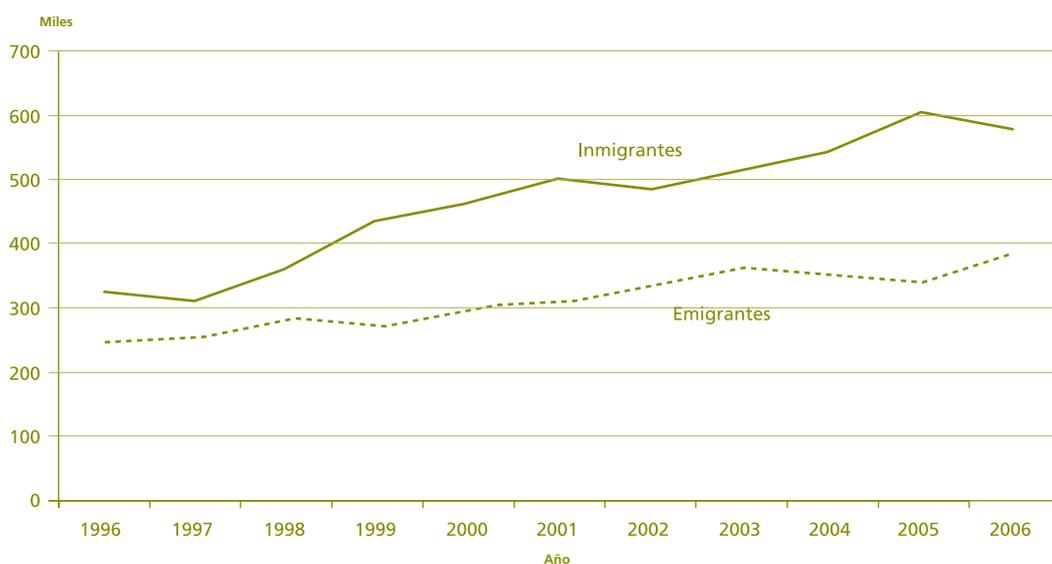
Por su parte, la emigración de los británicos hacia América, Australia y otros países de Europa en busca

de mejores oportunidades laborales, precios más baratos y/o mayor calidad de vida ha sido notable siempre y se ha intensificado en los últimos años, con cifras anuales en torno a las 200.000 personas, lo que implica que se está operando una cierta sustitución de la población local por la inmigrada. La población británica que vive en el extranjero es de 5.500.000 personas, casi un 10% de la población total,<sup>2</sup> una cifra similar a la de residentes en el país nacidos en el extranjero (Gráfico 1).

*El fuerte crecimiento económico experimentado por el Reino Unido en los últimos años se ha nutrido en gran parte de inmigrantes: el 52% de los 2,1 millones de nuevos puestos de trabajo creados entre los años 1997 y 2007 fueron ocupados por inmigrantes*

La inmigración recibida durante los años 90 y hasta el año 2007 encontró un fácil acomodo en el mercado de trabajo, en continua demanda de nuevos aportes, con una tasa de paro del 5,4% en 2007, lo que equivale al pleno empleo,<sup>3</sup> y con una población activa muy numerosa, del 79%. Sin embargo, tanto la opinión pública como la perspectiva de parte de la prensa (los “tabloides” sensacionalistas) se han tornado crecientemente negativa a lo largo de la década. En la imagen negativa de los inmigrantes (en la que se mezclan de forma confusa los asilados y refugiados) éstos representan una amenaza para la identidad nacional, para el mantenimiento de los servicios públicos y las ayudas sociales, para el mercado de la vivienda (el Reino Unido sufre un continuo déficit

**Gráfico 1. Inmigración y emigración en el Reino Unido, 1996-2006**



Fuente: Office for National Statistics, “Registrar General’s Mid-2006 Population Estimates News Release”, 22/VIII/ 2007.

<sup>1</sup> [http://news.bbc.co.uk/1/hi/uk\\_politics/7069779.stm](http://news.bbc.co.uk/1/hi/uk_politics/7069779.stm).

<sup>2</sup> BBC, [http://news.bbc.co.uk/1/shared/spl/hi/in\\_depth/brits\\_abroad/html/default.stm](http://news.bbc.co.uk/1/shared/spl/hi/in_depth/brits_abroad/html/default.stm).

<sup>3</sup> Se considera paro friccional al que se produce en condiciones de pleno empleo por el tiempo que tardan los empleados en cambiar de un puesto de trabajo a otro. Este paro se estima entre el 3,5% y el 5,5%.

de vivienda) y para la seguridad. En octubre de 2007 el 68% de los británicos consideraba que el número de inmigrantes en el país era excesivo, el porcentaje más alto desde que esta pregunta se realiza. Un 64% apostaba por leyes de inmigración más restrictivas, un 52% consideraba que el efecto de la inmigración en el país era negativo y un 80% suponía que los servicios públicos no serían capaces de absorber adecuadamente el aumento de la población causado por la inmigración.<sup>4</sup>

---

### *Otras fuentes señalan que la llegada de trabajadores inmigrantes ha permitido mantener salarios muy bajos en algunos sectores no cualificados, desincentivando así la búsqueda de un empleo entre autóctonos que subsisten gracias a las ayudas sociales*

---

Los sindicatos, sin embargo, mantenían una posición muy favorable a la inmigración. Enfrentándose a lo que consideran prejuicios injustificados ampliamente extendidos por los periódicos sensacionalistas, los sindicatos afirman en su respuesta a la Comisión parlamentaria sobre el impacto de la inmigración (2007) que la llegada masiva de los inmigrantes desde principios de los años 90 ha tenido un efecto económico y fiscal positivo sin consecuencias negativas sobre los niveles salariales ni de empleo de los nativos, aunque admiten que en ciertos sectores reducidos en los que se emplea mano de obra no cualificada la oferta de trabajadores inmigrantes puede estar disminuyendo las oportunidades de empleo de los nativos. Como ejemplo citan la construcción, aunque a su vez afirman que no existe suficiente evidencia de ese eventual impacto negativo. Con esta evaluación positiva del impacto de la inmigración sobre los niveles salariales y de empleo, el *Trades Union Congress* (TUC) se encuentra en contradicción con lo afirmado por varios analistas. Por ejemplo, el economista David Blanchflower asegura que las subidas salariales se han frenado en el Reino Unido desde la llegada masiva de inmigrantes de Europa Oriental y lo relaciona con el temor al desempleo causado por esa misma llegada.<sup>5</sup> Otro investigador –William Brown– indica que sólo la existencia del salario mínimo, establecido por primera vez en el país por el gobierno laborista de Tony Blair en 1998, ha evitado que la llegada de la inmigración haya provocado una caída de sueldos importante y afirma que ésta ha profundizado la desigualdad salarial.<sup>6</sup> Otras fuentes señalan que la llegada de trabajadores inmigrantes ha permitido mantener salarios muy bajos en algunos sectores no cualificados, desincentivando así la búsqueda de un empleo entre autóctonos que subsisten gracias a las ayudas sociales.

En este ambiente, el recién estrenado primer ministro, Gordon Brown, en su discurso ante la conferencia anual

del Partido Laborista de septiembre del 2007 prometió “crear trabajos británicos para los trabajadores británicos”, convirtiendo este *British jobs for British workers* en un eslogan que repitió en varias ocasiones, para escándalo de muchos, tanto en la derecha como en la izquierda, que vieron en esto un guiño electoral a los trabajadores que forman la base del *British National Party* (BNP), el principal partido xenófobo. Varios dirigentes laboristas explicaron que el único objetivo del primer ministro era desarrollar programas de formación para que muchos británicos inactivos, con escasa preparación profesional, pudieran incorporarse a un empleo cualificado, pero el eco de la promesa, en su literalidad, se ha vuelto contra el gobierno laborista.

### *El caso Total y el mercado único de trabajadores*

El 28 de enero de 2009, trabajadores de Lindsey, la tercera mayor refinería de petróleo del Reino Unido, en el este de Inglaterra, dirigida por la petrolera francesa Total, se lanzaron a la calle para protestar por la contratación de trabajadores italianos y portugueses por la contratista italiana IREM para realizar diferentes tareas. La protesta, espontánea al principio y canalizada luego por los sindicatos del sector, se extendió en pocos días a varios miles de trabajadores del sector energético en todo el país, incluyendo dos plantas nucleares, varias centrales eléctricas, plantas químicas y estaciones eléctricas, clamando contra la práctica habitual en el sector de contratar empresas extranjeras que aportan su propia mano de obra. En las negociaciones, los sindicatos argumentaron que las empresas importaban trabajadores (generalmente de Europa del Este o del Sur) para poder pagarles salarios inferiores a los de los británicos, mientras que éstas afirmaban que no encontraban trabajadores locales con el nivel de cualificación requerido. La frase *British jobs for British workers* fue utilizada de continuo durante el conflicto como arma arrojada contra el gobierno. Éste se mantuvo firme pese a la amenaza de una paralización del suministro energético, recalcando el derecho de los europeos comunitarios a trabajar en cualquier país de la UE. La calificación de la huelga como xenófoba, presentada entre otras por el propio gobierno, era contestada desde los sindicatos y la izquierda laborista con el argumento de que estaban defendiendo a los trabajadores extranjeros de la explotación de sus empresarios. Los propios trabajadores añadían que estaban defendiéndose de la discriminación en su contra por parte de las empresas en suelo británico. Finalmente, la empresa contratista, la italiana IREM, llegó a un acuerdo con los sindicatos que reservaba a trabajadores locales algo más de la mitad de la plantilla para sus actividades en la refinería.

El conflicto de Lindsey recuerda otros episodios de décadas anteriores, desde huelgas para impedir la contratación de trabajadores inmigrantes en el sector del transporte o en los barcos en 1950, hasta acuerdos entre sindicalistas y empresarios en la crisis de los años 70 para que el criterio “último dentro, primero fuera” no fuera de aplicación si los trabajadores autóctonos tenían que ser

---

<sup>4</sup> [www.ipsos-mori.com](http://www.ipsos-mori.com).

<sup>5</sup> <http://www.parliament.uk/documents/upload/EA218%20Blanchflower.doc>.

<sup>6</sup> <http://www.parliament.uk/documents/upload/EA184%20William%20Brown.doc>.

despedidos antes que los inmigrantes. De la misma forma, los informes sobre racismo en el trabajo de los años 50 y 60 muestran que, en ocasiones, los sindicatos sectoriales pactaron salarios menores para las ocupaciones en las que no quedaban trabajadores autóctonos.

La interpretación extendida de las protestas de Lindsey como resultado de la crisis económica y el aumento del paro necesita alguna matización a la luz de la bajísima cifra de desempleo: a pesar de la crisis, sólo un 6,3% de la población activa británica se encontraba en paro a finales del 2008, un punto porcentual por encima de la tasa de paro de un año antes. Incluso aunque el desempleo fuera más alto en las cercanías de la refinería Lindsey, esto no explicaría la rápida extensión de las protestas a todo el país, incluyendo Escocia y Gales. Más bien parece que las huelgas son la expresión de un malestar que ya existía y que se manifiesta cuando las perspectivas económicas son malas, lo que empuja a todos a asegurar su posición. De hecho, el principal sindicato del sector energético, UNITE, anunció que el fin del conflicto en Lindsey no implicaba el fin de las movilizaciones para impedir la práctica general de contratación de trabajadores extranjeros.

Unos 10 días después del acuerdo que puso fin a las protestas, la empresa de mediación industrial ACAS, a la que el gobierno había encargado una investigación sobre el conflicto, presentó su informe en el que afirmaba que las normas europeas se habían cumplido y que la empresa había garantizado a los trabajadores italianos y portugueses en la refinería las mismas condiciones salariales y laborales que a los británicos (pero no presentaba evidencia de que se fueran a cumplir). Por otra parte, el informe mostraba que existían conflictos entre las normas europeas (la Directiva sobre los Trabajadores Desplazados, de 1996) y las internas, especialmente el respeto a los acuerdos de negociación colectiva.

Conviene recordar que el Reino Unido se opuso en su momento a la aprobación de la Directiva sobre Trabajadores Desplazados –en su tradicional negativa a codificar los derechos de los trabajadores– y que, al contrario, ha apoyado la Directiva de Servicios, contradictoria con la primera. La norma de 1996 establece que los trabajadores desplazados (los que una empresa de un Estado miembro traslada provisionalmente para trabajar en otro Estado de la UE) deben disfrutar al menos de los salarios mínimos que establecen las normas del país de acogida. Pero la confusa redacción de la Directiva ha permitido dejar a la interpretación del Tribunal Europeo de Justicia si los convenios colectivos deben ser o no obligatoriamente aplicados a los trabajadores desplazados. Al menos una de las sentencias negaba esa obligación. Por otra parte, la demanda de los sindicatos de que la Directiva y sus normas de desarrollo nacionales no puedan ser utilizadas para que las empresas eviten la contratación de los trabajadores locales, choca de frente con el principio de la libre circulación de trabajadores en el interior de la UE y supone una demanda de medidas proteccionistas ajena al espíritu de la construcción europea.

---

## *Igualmente proteccionista ha sido la decisión del Parlamento europeo de rechazar los aspectos de la Directiva de Servicios, ésta sí apoyada por el Reino Unido*

---

Igualmente proteccionista ha sido la decisión del Parlamento europeo de rechazar los aspectos de la Directiva de Servicios, ésta sí apoyada por el Reino Unido, que permitían a las empresas del sector servicios pagar a sus trabajadores desplazados de acuerdo con las condiciones salariales del país de origen. Su aprobación habría permitido que empresas de países con menores niveles salariales, sobre todo del Este o del Sur de la UE, obtuvieran contratos en los países más ricos, trasladando allí a sus trabajadores y pagándoles sueldos similares a los que cobran en Rumanía, Polonia, Lituania, Grecia o Portugal, por poner algunos ejemplos. Dado que el sector de los servicios supone dos terceras partes de la actividad económica europea, a la larga la Directiva habría forzado un descenso de los salarios en los países más ricos para competir con una mano de obra más barata y habría implicado una igualación por debajo de los niveles salariales europeos. La Directiva de Servicios presentada en el 2004 por la Comisión, y conocida como “Directiva Bolkestein” por el comisario que la propuso, fue impulsada por el Reino Unido, los Países Bajos, España y los países del Este, y su apuesta por el principio de prevalencia de las condiciones del “país de origen” provocó fuertes críticas y fue una de las causas del “no” francés en el referéndum de la Constitución europea. Tras dos años de discusión, finalmente en 2006 los grupos parlamentarios llegaron a un acuerdo que excluía ese principio. La Directiva aprobada remueve muchos de los obstáculos que ahora impiden la libre circulación de trabajadores, profesionales y empresas dentro de la UE, simplificando a la vez los trámites necesarios para establecerse en otro país como profesional independiente, empresario o trabajador. Sin embargo, como ocurrió con la Directiva de Trabajadores Desplazados, de 1996, su formulación final es tan ambigua y tantas las reservas a favor de los Estados miembros, que serán los tribunales de justicia y las normas de desarrollo nacionales los que muestren su alcance real.

### Conclusión

La UE se constituye en el único gran espacio multinacional en el mundo en el que la inmigración interna es libre. Es más, no sólo los ciudadanos tienen derecho a trasladarse a vivir a cualquier otro Estado miembro, sino que las instituciones centrales se proponen fomentar ese movimiento interno por razones económicas, como aumentar la competitividad y

fomentar la innovación o disminuir el paro, y políticas, con el objetivo de crear una identidad común europea. Progresivamente, la UE ha ido levantando restricciones de todo tipo que impiden el ejercicio efectivo de este derecho, y su labor se ha visto facilitada por el proceso de convergencia de los niveles de renta europeos, un proceso que estaba muy avanzado en 2004.

Sin embargo, la inmigración en el interior de la UE ha sido un fenómeno marginal hasta la crisis de los Estados comunistas en 1989 y la posterior apertura de la UE hacia Europa del Este. Las grandes oleadas migratorias internas se habían producido anteriormente, en los años 60, desde el sur hacia el centro y norte cuando los países del sur (con la excepción de Italia) todavía no pertenecían a la Unión. Desde 1989 el movimiento interno ha crecido de forma continua: el 40% de la inmigración producida en el año 2006 dentro de la UE correspondía a nacionales de otros Estados miembros, en su mayoría del Este europeo.

Precisamente ese aumento de la inmigración procedente de países con rentas *per cápita* muy inferiores a las de

la UE-15 ha convertido el principio de la libertad de movimiento de los trabajadores en una amenaza para el mantenimiento de los niveles salariales en los Estados más ricos; y, en condiciones de crisis económica y deterioro de las perspectivas, en una amenaza para el empleo mismo. Esto es lo que expresa la protesta de los trabajadores británicos en demanda de medidas proteccionistas de su mercado de trabajo nacional, una protesta que se ha encontrado sin el apoyo de su gobierno laborista, que ha demostrado su independencia ante los sindicatos y su fidelidad a los principios liberales que han constituido el eje de su política económica desde 1997.

### **Carmen González Enríquez**

*Investigadora principal y directora del Programa de Migraciones Internacionales del Real Instituto Elcano*

## **Referencias bibliográficas**

IPPR (2007), "Britain's Immigrants: An Economic Profile", <http://www.ippr.org.uk/>.

IPPR (2009), "Irregular Migration in the UK. An Update", <http://www.ippr.org.uk/>.

Penninx, Rinus, y Judith Roosblad (eds.) (2000), *Trade Unions, Immigration, and Immigrants in Europe, 1960-1993*, Berghahn Books, Nueva York.

Ruhs, Martin (2006), "Greasing the Wheels of the Flexible Labour Market: East European Labour Immigration in the UK", <http://www.compas.ox.ac.uk/publications/working-papers/>.

Spencer, Sarah (2007), "Immigration", en Anthony Seldon (ed.), *Blair's Britain 1997-2007*, Cambridge University Press, pp. 341-360.

Sriskandarajah, Dhananjayan (2007), "Why Limiting Immigration is Bad for Britain", *Financial Times*, 1/XI/2007.

Taylor, Robert (2007), "New Labour, New Capitalism", en Anthony Seldon (ed.), *Blair's Britain 1997-2007*, Cambridge University Press, pp. 214-240.

Varios autores (2003), "Intra-EU Migration. A socio-demographic overview". [http://www.obets.ua.es/pioneur/documentos\\_public.php](http://www.obets.ua.es/pioneur/documentos_public.php)

Vollmer, Bastian (2008), "Undocumented Migration. Counting the Uncountable. Country Report – United Kingdom", <http://clandestino.eliamep.gr/clandestino-country-reports/>.

Winder, Robert (2004), *Bloody Foreigners. The Story of Immigration to Britain*, Abacus.

## Tema

La actual pandemia gripal puede tener importantes efectos negativos sobre el comercio de bienes y servicios, particularmente ante medidas proteccionistas oportunistas.

## Resumen

Es muy probable que una pandemia gripal llegue a desencadenar medidas proteccionistas, más aun teniendo en cuenta el contexto de crisis económica y de “sociedad de riesgo” que vivimos. Por ello, en este ARI se expondrán las tres consecuencias más importantes para España (restricciones a los productos porcinos, afectación al turismo e incidencia negativa sobre las inversiones en Latinoamérica) y las posibles estrategias que pueden adoptarse para impedir o atenuar sus consecuencias.

## Análisis

### Los factores a tener en cuenta

Basado en la información científica disponible y sin entrar en detalles técnicos, puede afirmarse que la gripe o influenza es una dolencia viral de impacto limitado que aparece todos los años, normalmente en invierno, y que suele tener un índice de mortalidad bajo (0,8%), normalmente por agravación de dolencias preexistentes o frente a colectivos de riesgo. Sin embargo, cada cierto tiempo la mutación anual del virus aparece con especial virulencia y se extiende rápidamente, lo que los expertos llaman “pandemia”. Estadísticamente hablando, ha habido una pandemia de gripe cada cuarto de siglo (las últimas fueron en 1918/1919, 1957/1958 y 1968/1969), por lo que es de esperar que haya otra pronto. Dado que el virus de la gripe, aunque con variantes, es compartido entre aves y mamíferos, las mutaciones más peligrosas normalmente resultan del salto entre especies, por ejemplo, la adaptación de una cepa típica de animales en los seres humanos, ya que en este caso el organismo receptor carece de defensas. Estas circunstancias hicieron encenderse las alarmas en 1997 cuando se manifestó en Hong Kong un brote de influenza aviar. Si bien ésta produjo una sucesión de brotes, principalmente a partir de 2004, todos ellos fueron por contagios ave-humanos, no llegando a producirse contagios humano-humano. En cambio, en la llamada “gripe porcina”, “influenza A H1N1” o “nueva gripe”, ya se han constatado contagios humano-humano, lo que aumentaría la velocidad de propagación y, en algunos casos, la virulencia de los síntomas, aunque no por ello modificaría sus características esenciales como son la forma de transmisión (normalmente por micro-partículas de saliva esparcidas al estornudar) ni el riesgo de muerte. De hecho, la “nueva gripe”, a diferencia de la gripe aviar, está teniendo un índice de mortandad similar a la gripe común, siendo prácticamente cero ante individuos sanos, bien nutridos y adecuadamente tratados con antivirales.

# Proteccionismo y pandemia gripal: una perspectiva española

*Es muy probable que una pandemia gripal llegue a desencadenar medidas proteccionistas, más aun teniendo en cuenta el contexto de crisis económica y de “sociedad de riesgo” que vivimos.*

**Justo Corti Varela**

Respecto al contexto sociológico, en los tiempos actuales una pandemia produciría un efecto de psicosis social mucho mayor que en el pasado. Pese al avance científico de los últimos 100 años, ciertos errores de gestión han producido crisis graves de salud pública (vacas locas, amianto, dioxinas, etc.) que han ido erosionado progresivamente la confianza en la ciencia y en la capacidad de las autoridades para gestionar los riesgos. Este fenómeno social, conocido como la “sociedad de riesgo”, ha generado una hiper-sensibilización colectiva ante los nuevos riesgos, exigiéndose, por lo tanto, medidas preventivas ante el más mínimo indicio de peligro, lo que en muchos casos se traducirá en respuestas excesivas o desproporcionadas. Así pues, en México mueren al año 28.000 personas a causa de la cirrosis, principalmente a causa del alcoholismo (presidente de la Asociación Mexicana de Hepatología, Jorge Luis Poo Ramírez, 2008) y, sin embargo, este riesgo social y médico no ha merecido medidas drásticas tal como ocurrió en la capital mexicana al desatarse el brote de gripe en 2009. La diferencia entre ambas actitudes puede buscarse en que la cirrosis es percibida como un riesgo sanitario conocido y asumido, y en última instancia fruto de una decisión individual de consumir alcohol, mientras que la gripe es desconocida, imprevisible e inevitable y, por lo tanto, más temida.

Finalmente, hay que tener en cuenta el contexto económico. La globalización vivida en los mercados internacionales ha incrementando las oportunidades de negocio pero también la interdependencia. La crisis financiera desatada en 2008, para muchos la peor desde la Gran Depresión, se caracteriza, entre otros elementos, por una fuerte contracción de la oferta de crédito, lo que deprime la demanda y genera sobreoferta. Dadas las presiones sociales y empresariales por mantener el nivel de actividad económica para garantizar la subsistencia de empresas y empleos, la tentación de acudir a herramientas proteccionistas es muy grande. Durante la década de 1930, ante un contexto muy similar al actual, los principales Estados desarrollados aumentaron sus aranceles un 50%

aproximadamente. La reducción significativa de aranceles a través del GATT, e incluso su eliminación para el caso de las múltiples zonas de libre comercio, hacen difícil utilizar ahora esta herramienta proteccionista. Sin embargo, se cuenta con otros mecanismos más solapados, pero incluso más efectivos, conocidos como barreras para-arancelarias, entre las que se incluyen las restricciones fundadas en motivos sanitarios.

### *Las medidas precautorias anti-pandemia y sus consecuencias para España*

La confluencia de los tres factores analizados anteriormente hace muy probable que, en caso de desencadenarse una pandemia gripal, aparezcan medidas precautorias que excedan los objetivos sanitarios y tengan un contenido proteccionista. Formalmente, estas medidas pretenden retrasar la expansión de los focos de la gripe, reduciendo al mínimo las posibilidades de movilidad del virus, ya sea a través de personas o cosas, aunque también pueden pretender favorecer la producción local de bienes y servicios. No todas las medidas anti-pandemia son proteccionistas, aunque es seguro que la gran mayoría tendrán un efecto restrictivo sobre los intercambios. Por ello, a continuación las analizaremos en conjunto, siempre desde el ángulo español, intentado distinguir los excesos en aquellos casos en que sea posible:

(a) Efectos sobre el comercio de bienes, en especial respecto a productos derivados del cerdo: una situación de pánico generalizado puede llevar a reducir y/o eliminar el tráfico de cosas procedentes de aquellas regiones consideradas como focos de la gripe. Así pues, el pasado 3 de mayo los maleteros del aeropuerto de Orly (París) se negaron a descargar y cargar equipaje de vuelos con origen o destino a aeropuertos españoles por miedo al contagio, e incluso en España se ha implantado un protocolo de desinfección de aviones provenientes de México. No resulta descabellado extender estas medidas a cualquier mercancía procedente de un epicentro, como parece ser España, al menos en el contexto europeo, aumentando los costes de transacción, los tiempos de espera y, en los casos en que la naturaleza del producto no permita la aplicación de desinfectantes, prohibiendo su

comercio. En el caso particular del virus “A” H1N1, inicialmente conocido como “gripe porcina”, su origen biológico ha hecho posible su asociación con todo lo concerniente al cerdo y, por lo tanto, ha favorecido la aparición de restricciones al comercio de productos cárnicos. A pesar de las reiteradas declaraciones de la OMS, de la FAO y de la OIE asegurando que la gripe no se puede transmitir a través del consumo de carne porcina, Rusia (5/V/2009) y Guinea Ecuatorial (11/V/2009) han implementado restricciones hacia los productos porcinos españoles. La primera ha levantado parcialmente la prohibición días más tarde para las carnes cocidas, manteniendo las restricciones sobre las curadas como el jamón y las provenientes de aquellas provincias sin infectados, con lo cual es previsible que las restricciones continúen. Estas medidas, aparentemente desproporcionadas, pueden generar un daño irreparable sobre la imagen de los productos porcinos españoles, con lo cual aunque se levanten a los pocos días ya habrán logrado su efecto proteccionista.

(b) Efectos sobre el turismo: la identificación como uno foco regional de la gripe, sumado a la facilidad del contagio, puede restringir drásticamente la afluencia de turistas a España. Como ejemplo se puede citar la recomendación de la ministra de Sanidad alemana de no acudir al gran premio de Barcelona de Formula 1 (8/V/2009) por el riesgo a ser contagiada; o la de su homóloga rusa (18/V/2009), rápidamente levantada poco después. O sin afectar a España, la propuesta del presidente francés de restringir o incluso eliminar los vuelos desde y hacia México. Medidas de este calibre pueden tener un efecto significativo en el sector turístico, como lo demuestra el ejemplo mexicano, donde sus principales centros se encuentran prácticamente vacíos, o el sufrido por los del sudeste asiático durante y después de la crisis de la gripe aviar. Según los expertos, ante un contexto de pandemia general la restricción a los movimientos de personas tan sólo podría retrasar una o dos semanas la propagación del virus, aunque no reduciría el número de infectados ni, en su caso, de víctimas. Por ello resulta

**Tabla 1. Gripe aviar frente a gripe porcina**

| Países       | Gripe A-H5N1 (“aviar”) |                  | Países       | Gripe A-H1N1 (“porcina”) |                   |
|--------------|------------------------|------------------|--------------|--------------------------|-------------------|
|              | Casos                  | Muertes          |              | Casos                    | Muertes           |
| Indonesia    | 141                    | 115              | EEUU         | 5.764                    | 9                 |
| Vietnam      | 111                    | 56               | México       | 3.892                    | 75                |
| Egipto       | 69                     | 26               | Canadá       | 719                      | 1                 |
| China        | 38                     | 25               | Japón        | 294                      | 0                 |
| Tailandia    | 25                     | 17               | España       | 113                      | 0                 |
| Turquía      | 12                     | 4                | Reino Unido  | 112                      | 0                 |
| <b>Total</b> | <b>424</b>             | <b>261 (61%)</b> | <b>TOTAL</b> | <b>11.168</b>            | <b>86 (0,77%)</b> |

Fuente: Epidemic and Pandemic Alert and Response (OMS). Datos actualizados a 15/V/2009 para la Gripe A-H5N1 y a 22/V/2009 para la A-H1N1.

difícil esclarecer hasta qué punto las recomendaciones mencionadas son simplemente precautorias o tienen fines proteccionistas, es decir, la de favorecer el turismo local. En cuanto a las recomendaciones y retractaciones subsiguientes hay que destacar que, debido a las características particulares de los viajes con fines turísticos (no perentoriedad, flexibilidad geográfica y naturaleza lúdica), la retractación poco repara el daño a la imagen turística del destino señalado como arriesgado. Es de prever, por lo tanto, que la identificación mediática de España como polo de desarrollo de la pandemia tendría una incidencia muy importante en un sector clave de la economía.

- (c) Consecuencias en las inversiones existentes en Latinoamérica: Dado su menor grado de desarrollo, es de esperar que los brotes que puedan aparecer en países latinoamericanos tengan consecuencias mucho más graves que en España, tanto desde el punto de vista sanitario como económico. Por ejemplo, para México se calcula que el brote gripal sufrido entre abril y mayo de 2009 le costará unos 5.000 millones de dólares, o un 0,5% de su PIB, de los cuales una gran parte se vincula al sector turístico (unos 100 millones diarios de pérdidas según la Confederación Patronal Nacional, Juan de Dios Barba). Esta incidencia, de repetirse en otros países latinoamericanos, tendría un efecto significativo en las empresas españolas allí radicadas. Por lo pronto, Iberia, aerolínea europea líder en conexiones con Latinoamérica, ha tenido que reducir su oferta de vuelos a México en un 40% por cancelación de reservas (12/V/2009). Las grandes cadenas hoteleras españolas también sufren el impacto en el turismo hacia México, en particular Sol Meliá, que está teniendo que redirigir huéspedes a otros destinos caribeños (28/IV/2009). Asimismo, los operadores turísticos como Marsans y el Grupo Globalia, cuya oferta reservaba un lugar importante a la Riviera Maya y el Caribe, posiblemente sientan el impacto. Afectando a la economía general, la reducción de la actividad económica, particularmente en un contexto recesivo, tendría incidencia en las inversiones bancarias, eléctricas y de gestión vial. Paradójicamente, la gripe podría favorecer a empresas como Telefónica, ya que la reducción de los movimientos de personas y las aglomeraciones incentiva el uso del teléfono. De este modo puede evidenciarse que la incidencia de la gripe en Latinoamérica tendría un impacto relativamente fuerte en la economía española, al menos en las multinacionales más importantes.

#### *Sugerencias sobre algunos mecanismos para evitar una restricción innecesaria de los intercambios*

**A**nte las restricciones sin justificación científica al comercio, en particular a los productos porcinos, se cuenta con varios mecanismos de actuación. Desde el ángulo multilateral, las medidas sanitarias y fitosanitarias (MSF) restrictivas sobre el comercio internacional se encuentran reguladas por el Acuerdo MSF de la Organización

Mundial del Comercio. Este Acuerdo exige que las MSF restrictivas estén “basadas en” información científica y no restrinjan el comercio más allá de lo necesario para alcanzar el nivel de riesgo considerado como “aceptable”. El problema radica precisamente en que dicho riesgo “aceptable” puede ser libremente fijado por cada país. De hecho, la política sanitaria y medioambiental de la UE tiene “como objetivo alcanzar un nivel de protección elevado”, muchas veces por encima del estándar internacional, lo que le ha granjeado varias disputas (carnes hormonadas, aflatoxinas, organismos genéticamente modificados). Sin embargo, cuando un Estado no sigue el estándar internacional –es decir, las recomendaciones de la OMS, la FAO o la OIE– tiene sobre sus espaldas la carga de la prueba del riesgo y de la proporcionalidad de la medida. Por ello, los mecanismos pre-arbitrales (consultas informales y quejas presentadas ante el Comité MSF de la OMC) suelen resolver la mayor parte de las disputas. De hecho, no es de extrañar que México, que sufre prohibiciones sobre sus productos porcinos de más de 15 países a causa del brote de gripe, haya iniciado negociaciones ante dicho Comité. España también tiene esa vía multilateral, aunque teniendo en cuenta que tanto Rusia como Guinea Ecuatorial no son miembros de la OMC, sólo dispondría de las negociaciones bilaterales o por intermedio de la CE, que es quien lleva la política comercial común de los 27 Estados miembros. En este sentido, sería de interés que España por sí misma o a través de la Comisión Europea requiera a la Autoridad Europea de Seguridad Alimentaria un dictamen a través del cual deje en claro la posición científica de la UE al respecto, y de ese modo la posición común comunitaria. El cambio de nombre de la enfermedad, en principio conocida como “gripe porcina” y actualmente como “nueva gripe” (denominación asignada por la Comisión Europea) o “gripe AH1N1”, nombre dado por la OMS y EEUU, busca proteger la industria cárnica, aunque posiblemente haya llegado demasiado tarde.

---

*A fin de resguardar el turismo y evitar una imagen de España como principal brote europeo, sería oportuno adoptar una política mediática menos agresiva. Por ejemplo, informando de los casos efectivamente positivos, o resaltando la fortaleza del sistema sanitario español*

---

A fin de resguardar el turismo y evitar una imagen de España como principal brote europeo, sería oportuno adoptar una política mediática menos agresiva. Por ejemplo, informando de los casos efectivamente positivos (descartando los dudosos), o resaltando la fortaleza del sistema sanitario español, donde hasta ahora no se ha producido ninguna muerte a causa de la gripe. El diálogo bilateral como el realizado por la ministra de Sanidad Trinidad Jiménez con su homóloga rusa (18/V/2009) para impedir que esta siga recomendando no viajar a España son positivos, aunque también una publicidad excesiva puede ser un arma de doble filo. Sería

importante resaltar las grandes similitudes de la nueva gripe con la gripe común, la efectividad de los tratamientos antivirales y no caer en la tentación de propiciar una situación de pánico generalizado que pueda momentáneamente distraer la atención respecto a la crisis económica pero que, a medio plazo, pueda traer consecuencias negativas sobre la actividad productiva y el turismo. Finalmente, sería deseable tener una coordinación a nivel europeo tanto de la información como de las medidas tomadas contra la gripe. En este sentido, se podría crear una oficina europea a través de la cual se coordinaran y tamizaran las medidas adoptadas, evitando declaraciones como las de la ministra alemana de Sanidad antes mencionada, o descoordinaciones como la propuesta de Sarkozy de prohibir los vuelos entre Francia y México, algo que además de desproporcionado no tiene sentido hacer aisladamente en un contexto de libre circulación de personas intra-comunitario. Esta función la podría realizar el Centro Europeo para la Prevención y Control de Enfermedades (CEPCE), una agencia de la UE.

---

*En cuanto a los efectos sobre la economía latinoamericana e indirectamente sobre las inversiones españolas, España debería tener una actitud de estrecha cooperación con los países centro y sudamericanos*

---

Finalmente, en cuanto a los efectos sobre la economía latinoamericana e indirectamente sobre las inversiones españolas, España debería tener una actitud de estrecha cooperación con los países centro y sudamericanos. Desde el ámbito bilateral y dentro de la Comunidad Iberoamericana se podrían adoptar medidas sencillas aunque efectivas como proveer de mascarillas (que se encuentran agotadas en muchos de ellos), estrechar la colaboración sanitaria o incluso crear equipos de trabajo para elaborar vacunas. En este último caso, la utilización de cepas del hemisferio sur, que pueden llegar a mutar en el invierno austral, constituiría un material muy valioso desde el punto de vista científico para preparar la gestión de la pandemia cuando llegue el invierno boreal. Sin embargo, la cuestión de las vacunas ya ha sido abordada por

la OMS a través de grandes farmacéuticas como Novartis que han asumido la lucrativa misión de elaborar 5.000 millones de dosis. Desde el punto de vista estrictamente económico, España debería intentar suavizar la imagen creada contra ciertos países latinoamericanos, en concreto México, como origen y epicentro de la gripe. Teniendo en cuenta el antecedente de la erróneamente llamada gripe “española” de 1918/1919 (que en realidad se había originado en EEUU), España debería trabajar tanto en el ámbito multilateral como comunitario para eliminar nomenclaturas del tipo “gripe mexicana” (utilizada en Francia) o “gripe fajita” (utilizada en EEUU) que no hacen otra cosa que estigmatizar a México y a sus habitantes, dañar su economía e, indirectamente, a las empresas españolas allí presentes. Se debería impedir recomendaciones como la realizada por el CEPCE y la propia embajada española de México de no viajar al país azteca, cuando EEUU, por ejemplo, tiene igual número de afectados. En cambio, habría que favorecer la colaboración científica y médica para impedir la propagación y el número de muertes facilitando, por ejemplo, material de laboratorio necesario para la detección del virus, una infraestructura de la cual México careció durante las primeras semanas del brote.

---

**Conclusión**

**A**nte una pandemia gripal, los efectos negativos sobre el comercio y los intercambios serían mucho más dañinos que los propiamente sanitarios. Para impedir medidas desproporcionadas es oportuno evitar discursos catastrofistas, ceñir las medidas a los datos científicos disponibles y coordinar las acciones a nivel europeo y multilateral. Un caso aparte merecen las relaciones entre España y los países latinoamericanos, donde tanto las inversiones como los lazos históricos hacen necesaria una colaboración estrecha para impedir que la gripe afecte desmesuradamente sus economías.

**Justo Corti Varela**

*Investigador del Instituto de Estudios Europeos (Universidad CEU-San Pablo) y profesor de la Universidad Carlos III de Madrid*

# Documentos de trabajo y libros publicados

## Documentos de trabajo publicados en junio

### El interrogante nuclear: situación, perspectivas e incertidumbres del anunciado "renacimiento nuclear"

Marcel Coderch Collell  
DT 32/2009 - 09/06/2009

### La energía nuclear y la garantía de suministro

Juan Iranzo  
DT 31/2009 - 09/06/2009

### Capeando el temporal: la gobernanza en la zona euro en los buenos tiempos y en los turbulentos

Jean Pisani-Ferry y André Salir  
DT 30/2009 - 05/06/2009

### Observatorio Permanente de la Imagen Exterior de España en la Prensa Internacional (OPIEX), cuarto trimestre de 2008

OPIEX  
DT 28/2009 - 27/06/2009

### La política exterior india: las dimensiones global y regional

Antía Mato  
DT 27/2009 - 27/05/2009

### Análisis crítico de los informes de evaluación de la amenaza del crimen organizado en la Unión Europea (Organised Crime Threat Assessment, OCTA)

Fernando Moreno  
DT 26/2009 - 25/05/2009

### Las Operaciones de Apoyo a la Paz

Ricardo Martínez Isidoro  
DT 25/2009 - 25/05/2009

### Darfur: el estado de la situación humanitaria y de seguridad en 2009

Pedro Baños  
DT 24/2009 - 22/05/2009

## Novedades en inglés

### Dollar Dominance, Euro Aspirations: Recipe for Discord?

Benjamin J. Cohen  
WP 29/2009 - 28/05/2009

## Libros publicados recientemente

### Panorama Estratégico 2008-2009

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

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

### La política exterior española hacia el Magreb.

#### Actores e intereses

Autores: Miguel Hernando de Larramendi y Aurelia Mañé Estrada  
Editado por: Real Instituto Elcano y Ariel  
2009

Esta obra evidencia el carácter prioritario del Magreb dentro de la política exterior española mediante el estudio de los actores -gubernamentales y privados- y de los procesos de toma de decisiones en la zona. (A la venta en librerías)

### Anuario Iberoamericano Elcano – EFE 2009

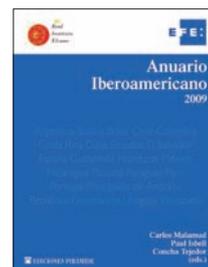
Autores: Carlos Malamud, Paul Isbell, Federico Steinberg y Concha Tejedor (eds.)  
Publicado por: Agencia EFE y Real Instituto Elcano  
Editorial Pirámide  
2009

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

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

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

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



# ARI, materiales de interés y próximas actividades

## ARI publicados en junio

### **Desequilibrios globales y su financiación por las economías emergentes: ¿un antes y un después?**

*Enrique Alberola y José María Serena*  
ARI 100/2009 - 19/06/2009

### **Relevo en Afganistán, Obama endosa la apuesta de Petraeus**

*Enrique Fojón*  
ARI 99/2009 - 18/06/2009

### **Estados Unidos y América Latina: nueva etapa de una relación complicada**

*Carlos Malamud*  
ARI 97/2009 - 05/06/2009

### **Desarrollo, coherencia y concentración: algunos comentarios al Plan África 2009-2012**

*Iliana Olivé y Carlos Oya*  
ARI 94/2009 - 03/06/2009

### **Argelia: la lógica subyacente de unas "no elecciones"**

*Hugh Roberts*  
ARI 68/2009 (Traducido del inglés) - 03/06/2009

### **Ante las próximas elecciones al Parlamento Europeo: la situación de los ciudadanos como problema de fondo**

*Santiago Petschen*  
ARI 92/2009 - 02/06/2009

### **Para que al-Qaeda sea derrotada, ¿hay que negociar con los talibán o imponerse a ellos?**

*Fernando Reinares*  
ARI 91/2009 - 02/06/2009

### **Comunicar, clave para aumentar la participación en las elecciones europeas de 2009: nuevos espacios, proyectos ciudadanos y plan de acción informativa del Parlamento Europeo (2ª Parte) (ARI)**

*Susana del Río Villar*  
ARI 90/2009 - 02/06/2009

### **Elecciones europeas en España: partidos nacionalistas y circunscripción única**

*José Ramón Montero y Guillermo Cordero*  
ARI 89/2009 - 01/06/2009

### **Comunicar, clave para aumentar la participación en las elecciones europeas de 2009: de un modelo europeo de debate a una política comunicativa europea (1ª Parte)**

*Susana del Río Villar*  
ARI 88/2009 - 01/06/2009

### **Inmigración, crisis y proteccionismo: el caso británico**

*Carmen González Enríquez*  
ARI 86/2009 - 01/06/2009

### **La diplomacia pop: una mirada a la diplomacia cultural japonesa**

*Csilla Davalovszky*  
ARI 86/2009 - 01/06/2009

### **Un voto por la continuidad política en la India**

*Antía Mato Bouzas*  
ARI 85/2009 - 29/05/2009

### **Seguridad económica en el espacio post-soviético de Asia Central**

*Carmen de la Cámara*  
ARI 84/2009 - 28/05/2009

### **Proteccionismo y pandemia gripal: una perspectiva española**

*Justo Corti Varela*  
ARI 83/2009 - 28/05/2009

### **El peregrinaje político de Benedicto XVI a Israel**

*Samuel Hadas*  
ARI 81/2009 - 27/05/2009

### **Después de la Cumbre de Estrasburgo-Kehl**

*Fernando del Pozo*  
ARI 80/2009 - 26/05/2009

### **La ayuda sube en 2008 (sorprendentemente), pero ¿qué pasará en 2009?**

*Iliana Olivé y Federico Steinberg*  
ARI 79/2009 - 22/05/2009

## Novedades en inglés

### **A Russian Perspective on the Energy Charter Treaty**

*Andrei V. Belyi*  
ARI 98/2009 - 16/06/2009

### **Al-Qaeda Terrorism and Islamist Extremism in East Africa**

*Ángel Rabasa*  
ARI 96/2009 - 05/06/2009

### **North Korea and the New Security Paradigm**

*Mitchell B. Reiss*  
ARI 95/2009 - 04/06/2009

### **Germany's Immigration Policy: From Refusal to Reluctance**

*Johannes von Stritzky*  
ARI 93/2009 - 03/06/2009

### **The Beginnings of Accountability?: South Africa's Fourth Election and its Implications for Governance**

*Steven Friedman*  
ARI 82/2009 - 27/05/2009

## Materiales de interés

### **Consejo Europeo - Conclusiones de la Presidencia**

Conclusiones de la Presidencia Checa del Consejo Europeo de Bruselas, celebrado los días 18 y 19 de junio de 2009.

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

### **MAEC - Plan África 2009-2012**

Documento estratégico para la acción exterior española en el continente africano, presentado el 25 de mayo por el Ministerio de Asuntos Exteriores y de Cooperación.

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

### **AI - Informe 2009 Amnistía Internacional. El estado de los Derechos Humanos en el mundo**

El Informe 2009 de la Organización No Gubernamental, Amnistía Internacional, que evalúa el estado de los derechos humanos en 157 países y territorios del mundo en 2008. En el prólogo se analiza, además, el impacto de la crisis mundial y otros acontecimientos destacados en el ámbito de los derechos humanos.

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

### **UNODC - Fuentes jurídicas referentes al terrorismo internacional**

Esta base de datos creada por la Oficina de Naciones Unidas contra la Droga y el Delito (UNODC, en sus siglas en inglés), tiene la finalidad de proveer información jurídica actualizada que muestre los pasos dados por la comunidad internacional y por cada país en particular en materia de lucha contra el terrorismo.

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

## Próximas actividades

**15/07/2009**

### **Presentación del libro "El Continente Olvidado: la lucha por el Alma de América Latina"**

Lugar: 12.30 horas, SEGIB

Organización: SEGIB y Real Instituto Elcano

Presentación del libro de Michael Reid, Editor para América de *The Economist*, con la participación -entre otros- de Enrique V. Iglesias, Secretario General del a SEGIB, y Gil Carlos Rodríguez Iglesias, Director del Real Instituto Elcano.

**16/7/2009**

### **Presentación del libro "La política exterior española hacia Magreb. Actores e intereses"**

Lugar: 12.30 horas, Asociación de la Prensa de Madrid

Organización: Ariel y Real Instituto Elcano

Editado por Miguel Hernando de Larramendi y Aurèlia Mañé Estrada, el acto contará además con la participación de Fidel Sendagorta, Director General de Política Exterior para el Mediterráneo, Magreb y Oriente Próximo; Gustavo Suárez Pertierra, Presidente del Real Instituto Elcano; y Haizam Amirah Fernández, investigador principal de Mediterráneo y Mundo Árabe del Real Instituto Elcano.

# Actividades pasadas

## Actividades realizadas en junio

26/06/2009

### Desayuno con Yvo de Boer

El Secretario Ejecutivo de la Convención Marco de Naciones Unidas de Cambio Climático habló sobre “Elementos clave ante la Conferencia de Copenhague”.



25/06/2009

### Reunión con Jiang Shixue

El Subdirector del Instituto de Estudios Latinoamericanos de la Academia de Ciencias Sociales de China habló con investigadores y colaboradores del Instituto Elcano sobre “El papel de la UE y España en las relaciones de China con América Latina”



15-16/06/ 2009

### Seminario “Civil Society Facing the Consequences of Terrorism: Victims of Terrorism, Civil Liberties and Human Rights”

Organizado por el Ministerio de Asuntos Exteriores y de Cooperación, la Embajada de Suiza en España y el Real Instituto Elcano, contó con la participación de especialistas internacionales en la materia así como con la intervención del Defensor del Pueblo Español, Enrique Múgica.





**2/06/2009**  
**Seminario sobre “La gobernanza económica europea y la propuesta de un tesoro único europeo”,**  
 Organizado por el Real Instituto Elcano en la Asociación de la Prensa de Madrid, contó con la participación de Manuel Conthe, Juan Iranzo y Juan Ignacio Crespo, entre otros.



# Patronato y Consejo Asesor Empresarial

## Patronato

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

**Gustavo Suárez Pertierra**  
Presidente

**Antonio de Oyarzábal**  
Vicepresidente

**Felipe González**  
Ex presidente del Gobierno

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

**Gabriel Elorriaga Pizarik**  
Representante del Partido Popular

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

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

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

**José Manuel Romero**  
Secretario



## Consejo Asesor Empresarial



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