

## Conceptualizando el terrorismo internacional

*A menudo se alude al terrorismo internacional en términos excesivamente vagos e imprecisos, lo que dificulta tanto una correcta apreciación de su alcance y dimensiones como un estudio cuidadoso de las tendencias que registra a lo largo del tiempo.*

**Fernando Reinares**

## Las bombas de Londres y el contexto estratégico más amplio

*El Reino Unido estaba preparado para el desafío de un atentado terrorista islámico tras crear una arquitectura de inteligencia integrada. Pese a todo, los terroristas pasaron inadvertidos y burlaron las medidas de seguridad.*

**Magnus Ranstorp**

## Por qué el euro es esencial para el futuro de Europa

*Un cierto sentimiento de infortunio, junto con el deseo de hallar una rápida solución a los problemas económicos, ha llevado a un creciente número de formuladores de política económica a dirigir su miedo y confusión hacia un nuevo objetivo: el euro.*

**Paul Isbell**

## Una solución al estancamiento financiero: un impuesto europeo sobre la renta del ahorro

*Sólo se puede establecer un marco financiero estable, justo y eficaz para la UE si se ceden a ésta competencias plenas en materia tributaria. Existen muy buenas razones por las cuales tanto los Estados miembros como los ciudadanos europeos podrían encontrar atractivo un “impuesto europeo sobre los rendimientos del ahorro”*

**Agustín José Menéndez**

# Real Instituto Elcano

El Real Instituto Elcano es una fundación privada, independiente de la administración pública y de las empresas que mayoritariamente la financian. Se constituyó, bajo la Presidencia de Honor de S.A.R. el Príncipe de Asturias, el 27 de diciembre de 2001, con una tarea fundamental: realizar un estudio exhaustivo de los intereses de España y de los españoles en la sociedad internacional, para ponerlo al servicio de la comunidad.

Desde su nacimiento, el Instituto se define como una institución apartidista aunque no neutral, ya que busca hacer posible los valores que la inspiran; que mediante métodos y aproximaciones científicas multidisciplinares trata de desarrollar una perspectiva estratégica y global, con vocación prospectiva, con el fin de generar propuestas políticas y sociales que puedan ser aplicadas en la práctica.

La misión esencial del Real Instituto Elcano es servir de foco de pensamiento y de generación de ideas que resulten útiles para los responsables políticos, los dirigentes de las instituciones públicas y privadas interesadas y la formación de la opinión pública. Esta tarea se basa en un compromiso de sus miembros con unos valores compartidos:

- la consecución de 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 de procesos de transición y consolidación de las democracias y de los valores democráticos
- la concordia o al menos la tolerancia, entre Estados, pueblos, y, eventualmente, civilizaciones

La misión del Real Instituto Elcano supone un punto de partida desde el que desarrollar los siguientes objetivos:

- analizar el escenario internacional, con el fin de elaborar y producir análisis, estudios e informes con los que contribuir a la toma de decisiones:
- difundir esos estudios y análisis, con la meta de conformar y participar en el debate público y social, tanto nacional como global.
- servir de foro de encuentro y debate, garantizando así una mayor y mejor comunicación entre agentes públicos y privados en el ámbito de las relaciones internacionales y de seguridad.
- aglutinar a su alrededor los programas, proyectos e ideas de la comunidad estratégica española y, en la medida de lo posible, de la internacional.



---

**Conceptualizando el terrorismo internacional***Fernando Reinares*

Terrorismo internacional es el que se practica con la deliberada intención de afectar la estructura y distribución del poder en regiones enteras del planeta o incluso a escala misma de la sociedad mundial. También aquel cuyos actores individuales y colectivos hayan extendido sus actividades por un significativo número de países o áreas geopolíticas. Sustancialmente análogo a otras manifestaciones de terrorismo, todo terrorismo internacional es transnacional, pero no a la inversa.

4

---

**Las bombas de Londres y el contexto estratégico más amplio***Magnus Ranstorp*

Con anterioridad a los atentados de Londres, las agencias británicas de contraterrorismo consideraban que la posibilidad de que Reino Unido sufriera un ataque era muy alta y que los terroristas bien podían ser británicos.

8

---

**Por qué el euro es esencial para el futuro de Europa***Paul Isbell*

Hablar de retirarse de la zona euro es peligroso y erróneo. Retirarse de la UEM, no sólo implica una probable crisis monetaria y financiera para el país en cuestión (como por ejemplo Italia) sino que, fundamentalmente, cualquier regreso a una moneda nacional sólo ofrece una autonomía en materia de políticas macroeconómicas en la forma de espejismo.

12

---

**Una solución al estancamiento financiero: un impuesto europeo sobre la renta del ahorro***Agustín José Menéndez*

Sólo se puede establecer un marco financiero estable, justo y eficaz para la UE si se ceden a ésta competencias plenas en materia tributaria. Existen muy buenas razones por las cuales tanto los Estados miembros como los ciudadanos europeos podrían encontrar atractivo un “impuesto europeo sobre los rendimientos del ahorro”

22

---

**Documentos de trabajo y libros publicados****ARIS y Materiales de Interés****Actividades realizadas en julio****Próximas actividades**

27

# Conceptualizando el terrorismo internacional

*Terrorismo internacional no es exactamente lo mismo que terrorismo transnacional. Ni tampoco deberían confundirse terrorismo internacional y terrorismo islamista, aun cuando se trate de formulaciones referidas a fenómenos que en buena medida se solapan actualmente entre sí.*

**Fernando Reinares**

## Tema

**T**errorismo internacional no es exactamente lo mismo que terrorismo transnacional. Ni tampoco deberían confundirse terrorismo internacional y terrorismo islamista, aun cuando se trate de formulaciones referidas a fenómenos que en buena medida se solapan actualmente entre sí. Este ensayo explica por qué, propone dos criterios básicos para una demarcación analítica del terrorismo internacional y los aplica a la realidad actual de esa violencia.

## Resumen

**T**errorismo internacional es, en primer lugar, el que se practica con la deliberada intención de afectar la estructura y distribución del poder en regiones enteras del planeta o incluso a escala misma de la sociedad mundial. En segundo término, aquel cuyos actores individuales y colectivos hayan extendido sus actividades por un significativo número de países o áreas geopolíticas, en consonancia con el alcance de los propósitos declarados. Sustancialmente análogo a otras manifestaciones de terrorismo, todo terrorismo internacional es transnacional, pero no a la inversa. Al-Qaeda, sus entidades afiliadas de ámbito local o regional y muchas células autoconstituidas pero alineadas con aquella estructura, configuran el actual terrorismo internacional. Así se deduce tanto de su objetivo último declarado, el de la reconstitución de un califato, como de su extensión por numerosos países, dentro y fuera del mundo islámico. Si bien hay grupos y organizaciones islamistas que perpetran sistemáticamente atentados pero no integran las redes del terrorismo internacional derivado de la yihad neosalafista global.

## Análisis

**T**errorismo internacional es, en primer lugar, el que se practica con la deliberada intención de afectar la estructura y distribución del poder en regiones enteras del planeta o incluso a escala misma de la sociedad mundial. En segundo término, aquel cuyos actores individuales y colectivos hayan extendido sus actividades por un significativo número de países o áreas geopolíticas, en consonancia con el alcance de los propósitos declarados. Sustancialmente análogo a otras manifestaciones de terrorismo, todo terrorismo internacional es transnacional, pero no a la inversa. Al-Qaeda, sus entidades afiliadas de ámbito local o regional y muchas células autoconstituidas pero alineadas con aquella estructura, configuran el actual terrorismo internacional. Así se deduce tanto de su objetivo último declarado, el de la reconstitución de un califato, como de su extensión por numerosos países, dentro y fuera del mundo islámico. Si bien hay grupos y organizaciones islamistas que perpetran sistemáticamente atentados pero no integran las redes del terrorismo internacional derivado de la yihad neosalafista global.

Que el terrorismo internacional es sustancialmente análogo a otras manifestaciones específicas de terrorismo va lógicamente de suyo. Un acto de violencia es terrorista si el impacto psíquico que provoca en una sociedad o algún segmento de la misma, en términos de ansiedad y miedo, excede con creces sus consecuencias materiales, esto es, los daños físicos ocasionados intencionadamente a personas o cosas. Quienes instigan o ejecutan el terrorismo pretenden así condicionar las actitudes y los comportamientos de gobernantes o gobernados. Suele perpetrarse de manera sistemática e impredecible, por lo común dirigido contra blancos dotados de alguna relevancia simbólica en sus correspondientes entornos culturales o marcos institucionales de referencia. Blancos a menudo de oportunidad, cuyo menoscabo o destrucción son utilizados para transmitir mensajes y dotar de credibilidad a eventuales amenazas proferidas, lo cual convierte al terrorismo en un método extremista tanto de propaganda como de control social<sup>1</sup>. Puede ser practicado por actores muy variados y con propósitos harto diferentes, entre los que se encuentran los de índole política. Al caracterizarlo como internacional se le suponen algunas peculiaridades referidas a sus objetivos y dimensiones. Sin embargo, apenas existe concreción analítica sobre lo que es y no es terrorismo internacional.

Es frecuente, por ejemplo, que se confundan terrorismo transnacional y terrorismo internacional cuando, en propiedad, aquel primero incluye a este segundo pero no al revés<sup>2</sup>. Terrorismo transnacional sería el que de una u otra manera atraviesa fronteras estatales, básicamente porque quienes lo ejecutan mantienen estructuras organizativas o desarrollan actividades violentas en más de un país, incluyendo por lo común territorios sobre los cuales no tienen jurisdicción alguna las autoridades a que dirigen en última instancia sus demandas. Esto significa que los actos de violencia involucran a más de un país y con frecuencia a individuos de dos o más

1 Sobre la definición de terrorismo véase Fernando Reinares, "Terrorism", pp. 309-321 en Wilhelm Heitmeyer y John Hagan (eds.) (2003), *International Handbook of Violence Research*, Kluwer Academic Publishers, La Haya. Asimismo, Leonard Weinberg, Ami Pedahzur y Sivan Hirsch-Hoefler (2004), "The Challenges of Conceptualizing Terrorism", *Terrorism and Political Violence*, vol. 16, n° 4, pp. 777-794.

2 Un ensayo preliminar acerca de la distinción entre terrorismo transnacional y terrorismo internacional se encuentra en Fernando Reinares (1998), *Terrorismo y antiterrorismo*, Ediciones Paidós, Barcelona, especialmente pp. 175-193.

nacionalidades, tanto por lo que se refiere a los terroristas como a sus víctimas. Actualmente sería muy difícil constatar la existencia de alguna organización implicada sistemáticamente en la práctica del terrorismo que no haya transnacionalizado en mayor o menor medida sus actividades, ya sea con la finalidad de movilizar los recursos necesarios para el mantenimiento de estructuras clandestinas o con el propósito de planificar y ejecutar atentados. Es más, la mayoría de los incidentes terroristas registrados durante los últimos años en todo el mundo están relacionados con objetivos políticos que afectan directamente a dos o muy pocas más jurisdicciones estatales y tienen connotaciones transnacionales pero no adquieren un alcance propiamente internacional. Son expresiones de un terrorismo transnacionalizado pero no de un terrorismo internacional.

¿En qué consiste, pues, el terrorismo internacional? A primera vista, los criterios en atención a los cuales cabe delimitar como tal dicho fenómeno serían básicamente dos, uno relacionado con los objetivos que se persigue mediante la práctica del terrorismo y otro referido a la extensión efectiva de las estructuras organizativas o redes que desarrollan esa violencia. Terrorismo internacional es, en primer lugar, el que se practica con la deliberada intención de afectar la estructura y distribución del poder en regiones enteras del planeta o incluso a escala misma de la sociedad mundial. En segundo término, aquel cuyos actores individuales y colectivos hayan extendido sus actividades por un significativo número de países o áreas geopolíticas, en consonancia con el alcance de los propósitos declarados. Sin esta última premisa, la anteriormente indicada sería condición necesaria pero no suficiente para delimitar el fenómeno. Podríamos encontrar, por ejemplo, algún grupo implicado de manera sistemática y sostenida en actos de terrorismo, cuyos fines declarados tuviesen relación con la afectación del orden sociopolítico global pero su estructura clandestina permaneciera confinada a una pequeña demarcación territorial y con escasos vínculos externos, lo cual haría verdaderamente inapropiado hablar en ese caso de terrorismo internacional.

Ahora bien, la configuración específica del terrorismo internacional puede variar notablemente de unos períodos de tiempo a otros, tal y como pone de manifiesto la reciente experiencia histórica. Es imaginable, por ejemplo, el patrocinio o la instrumentalización de unas organizaciones terroristas de carácter transnacional y previamente existentes por parte de las autoridades de países con intereses geoestratégicos compartidos, lo cual otorgaría a la violencia practicada por esos grupos un alcance propiamente internacional. Como ocurriera durante los años setenta y ochenta del pasado siglo con buena parte del terrorismo internacional auspiciado de una u otra manera por gobernantes del extinto bloque comunista para desestabilizar el occidente europeo en conjunto o más concretamente algunas naciones de su franja meridional<sup>3</sup>. A mediados de aquella última década incluso llegó a existir un acuerdo formalizado entre varias organizaciones terroristas de extrema izquierda, todas ellas de etiología autóctona pero relacionadas entre sí y alineadas con el extinto

bloque comunista, para desarrollar una campaña de atentados que incidiese sobre instalaciones de la Alianza Atlántica en sus respectivos países del occidente europeo y la percepción social de ese sistema colectivo de defensa erigido en tiempos de la Guerra Fría.

En cualquier caso, la estrategia a largo plazo de cualquier terrorismo internacional es perfectamente compatible con objetivos más acotados en su alcance y menos diferidos en el tiempo, bien para el conjunto de los actores implicados en la práctica de dicha violencia o para alguno de entre ellos. Objetivos como, por ejemplo, provocar el cambio de régimen o de los alineamientos políticos en un determinado país, incluso perseguir el surgimiento o la desaparición de una entidad estatal, corresponden a los designios de un terrorismo internacional siempre que sean parte de un proyecto político mucho más ambicioso. Empero, cuando las previsibles consecuencias que una campaña terrorista desarrollada con este tipo de fines pueda tener sobre una concreta región del mundo e incluso más allá de este escenario no son contempladas por quienes practican dicha violencia o quedan relegadas en relación a otras aspiraciones de menor alcance, difícilmente podemos hablar de terrorismo internacional. Así, por ejemplo, los atentados contra blancos israelíes perpetrados desde hace décadas por organizaciones radicales palestinas constituirían más bien manifestaciones de un terrorismo nacionalista y con propósitos estatistas, sin lugar a dudas ampliamente transnacionalizado, que de un terrorismo internacional propiamente dicho.

Hasta aquí, la delimitación del terrorismo internacional y su concepto difieren de las definiciones al uso en círculos universitarios y documentos legales. Aunque es relativamente infrecuente que los códigos legales y convenios internacionales singularicen el terrorismo internacional en lugar de referirse al terrorismo de manera genérica e independientemente de donde ocurra, como es aconsejable en ese tipo de textos, cuando lo hacen introducen descripciones que confunden aquel con terrorismo transnacional en un sentido amplio o, desde una perspectiva que no trasciende los límites de la jurisdicción estatal que sirve como referencia, simplemente con el terrorismo foráneo<sup>4</sup>. Asimismo, las definiciones académicas, donde una rigurosa conceptualización adquiere mayor importancia, suelen eludir una concreción analítica del terrorismo internacional o tienden a equipararlo con la mera externalización del terrorismo, ya sea por parte de actores estatales o no estatales, más allá de los confines de un determinado país<sup>5</sup>. Si bien el argumento advierte sobre la necesidad de no separar las facetas interiores y exteriores del fenómeno terrorista cuando se aborda su investigación empírica, esta

3 Fernando Reinales, *Terrorismo y antiterrorismo*, op. cit., pp. 181-193.

4 Tal es, por ejemplo, el caso de la *Uniting and Strengthening America by Providing Appropriate Tools Required to Intercept and Obstruct Terrorism Act* (conocida por USA PATRIOT Act), aprobada en el Congreso estadounidense poco más de un mes después del 11 de septiembre de 2001. Esta ley enmendaba el United States Code que en su título 18 pasó a distinguir entre terrorismo doméstico, si ocurre principalmente dentro del territorio jurisdiccional estadounidense, y terrorismo internacional, cuando acontece fuera del mismo o trascendiendo fronteras nacionales.

5 A modo de ilustración, este es el significado atribuido a la noción de terrorismo internacional en Alex P. Schmid (2004), "Frameworks for Conceptualizing Terrorism", *Terrorism and Political Violence*, vol. 16, nº 2, pp. 197-221.

fórmula tiene el inconveniente de no permitir una distinción entre terrorismo transnacionalizado y terrorismo internacional. Así, no es extraño que las cronologías y bases de datos sobre terrorismo incurran en un doble equívoco. Por una parte, listando como incidentes de terrorismo internacional los que son meramente transnacionales y, por otra, presentando como episodios de terrorismo interno o doméstico actos de grupos y organizaciones cuyas actividades están ampliamente transnacionalizadas o que por sus objetivos y ligámenes integrarían tramas de terrorismo internacional.

---

*La configuración específica del terrorismo internacional puede variar notablemente de unos períodos de tiempo a otros, tal y como pone de manifiesto la reciente experiencia histórica. Es imaginable, por ejemplo, el patrocinio o la instrumentalización de unas organizaciones terroristas de carácter transnacional y previamente existentes por parte de las autoridades de países con intereses geoestratégicos compartidos, lo cual otorgaría a la violencia practicada por esos grupos un alcance propiamente internacional*

---

Pero, en la actualidad, ¿a qué se alude cuando hablamos de terrorismo internacional? Desde los años noventa, múltiples atentados ocurridos en muy diversos lugares del mundo corresponden a un terrorismo internacional de orientación islamista practicado por distintos grupos armados de ámbito regional o local que tienen como núcleo originario y matriz de referencia a al-Qaeda. Esta estructura terrorista fue constituida a finales de los ochenta en Afganistán y se consolidó durante la primera mitad de los noventa en Sudán, antes de asentarse de nuevo en aquel país centroasiático, esta vez en connivencia con el derrocado régimen talibán. En febrero de 1998 auspició la constitución del llamado “Frente Mundial para la Guerra Santa contra Judíos y Cruzados”, que prefigura la urdimbre del terrorismo internacional en torno al cambio de siglo. Al-Qaeda, sus diversas entidades asociadas en distintos lugares del mundo y numerosos grupos locales autoconstituídos configuran hoy el complejo entramado multinacional y multiétnico de ese terrorismo internacional<sup>6</sup>. Entre los incidentes más conocidos atribuibles desde entonces a las organizaciones y grupos que lo practican se encuentran los de agosto de 1998 en Nairobi y Dar

es Salaam, septiembre de 2001 en Nueva York y Washington, octubre de 2002 en Bali, mayo de 2003 en Casablanca y Riad o marzo de 2004 en Madrid. Empero, pese a su retórica decididamente antioccidental, el actual terrorismo internacional ha terminado por afectar sobre todo a blancos de otros ámbitos civilizatorios y poblaciones locales en países del mundo árabe e islámico<sup>7</sup>.

El hecho de que el terrorismo internacional adopte en nuestros días una orientación islamista es un rasgo propio de la que se conoce como cuarta oleada del terrorismo insurgente moderno, si bien desde hace más de diez años cabe referirse a un nuevo terrorismo islamista para distinguirlo de otras versiones inmediatamente precedentes de dicha violencia, asimismo practicada por fundamentalistas musulmanes pero afines a la corriente chií y favorecidos por el patrocinio de, entre otras, autoridades teocráticas iraníes o agencias oficiales sirias<sup>8</sup>. Ahora bien, a los actores tanto individuales como colectivos implicados en la compleja y extendida trama del actual terrorismo internacional les caracteriza el hecho de compartir una determinada visión del credo islámico. En concreto, comparten actitudes y creencias propias del neosalafismo, es decir, de un salafismo extremista y violento que difiere de otras variantes igualmente puritanas pero no agresivas del mismo<sup>9</sup>. La doctrina neosalafista se basa en una lectura rigorista e intemporal del Corán y los Hadices, sus adeptos son socializados en un acendrado odio hacia los considerados como infieles y, de entre otras posibles interpretaciones, entienden el concepto de yihad en su acepción más claramente belicosa, defensiva al igual que ofensiva. De aquí que se hable de yihadismo.

Sin embargo, no todos los grupos y organizaciones de inspiración islamista que vienen ejecutando sistemáticamente actos de terrorismo están integrados en las actuales redes del terrorismo internacional. Hamás, por ejemplo, que tiene ampliamente transnacionalizado su amplio repertorio de actividades, ha atentado con asiduidad contra intereses y ciudadanos israelíes, a través de las denominadas Brigadas Izz al Din al Qassam, como fórmula para conseguir el establecimiento de un Estado palestino independiente, al igual que hacen otras organizaciones terroristas de inspiración tanto secular como religiosa asentadas en los llamados territorios ocupados. Pero, por lo que se conoce hasta el momento, no se han acreditado ligámenes formales ni coincidencia estratégica de fines entre esos grupos terroristas y al-Qaeda o alguna de sus entidades afiliadas. Otro tanto ocurre con distintos movimientos armados musulmanes operativos en zonas tan conflictivas de la periferia del mundo islámico como el norte del Cáucaso o el sur de Tailandia. En uno y otro escenario desarrollan campañas de violencia con objetivos básicamente separatistas, ajenos en principio al neosalafismo y los propósitos panislámicos que subyacen a las redes del actual terrorismo internacional, aunque estas pueden terminar absorbiéndolos. En ambas zonas hay, de hecho, algunos indicios recientes que apuntan precisamente en esa dirección.

Algo que convierte en auténticamente internacional al terrorismo practicado por los islamistas alineados con al-Qaeda es un dato

6 Sobre los orígenes y evolución de este terrorismo internacional véanse Rohan Gunaratna (2002), *Inside Al Qaeda. Global Network of Terror*, Hurst and Company, Londres, y Marc Sageman (2004), *Understanding Terror Networks*, University of Pennsylvania Press, Filadelfia.

7 A este respecto, véanse los datos sistematizados y analizados por Fernando Reinares en “El terrorismo internacional”, pp. 47-72 en Instituto Español de Estudios Estratégicos y Real Instituto Elcano (2005), *Panorama Estratégico 2004/2005*, Ministerio de Defensa, Madrid.

8 David Rapoport, “The Four Waves of Modern Terrorism”, pp. 46-72 en Andrew K. Cronin y James M. Ludes (eds.) (2004), *Attacking Terrorism. Elements of a Grand Strategy*, Georgetown University Press, Washington. También la obra de Fernando Reinares y Antonio Elorza (eds.) (2004), *El nuevo terrorismo islamista. Del 11-S al 11-M*, Temas de Hoy, Madrid.

9 Acerca de esta cuestión véase, entre otras obras que abordan este mismo tema, el libro de Oliver Roy (2002), *L’islam mondialisé*, Éditions du Seuil, París, en particular pp. 133-163.

relacionado con los objetivos últimos que persigue. Y es que el propósito final declarado por los emprendedores y seguidores de esta violencia inspirada en el rigorismo neosalafista no es otro que movilizar esa comunidad imaginada a la que definen como nación musulmana en pos de la unificación política del Islam o, en términos utilizados por los propios actores involucrados en las redes yihadistas, la restauración de un califato que se extienda desde el extremo occidental de la cuenca mediterránea hasta los confines del sudeste asiático y facilite que su credo religioso domine sobre la tierra. Propósito que trasciende pero coexiste con los establecidos por los grupos locales o regionales en sus respectivas agendas territorializadas. Además, en lo que atañe al segundo de los criterios anteriormente enunciados para delimitar el terrorismo internacional, se ha constatado cómo el movimiento de la yihad neosalafista que se expresa mediante dicha violencia incorpora a más de veinte grupos y organizaciones asociadas de ámbito local o regional, con presencia efectiva en no menos de cincuenta o sesenta países, tanto dentro como fuera del mundo islámico. Solamente durante el año 2004 pudo atribuirse la autoría de casi dos centenares de atentados, perpetrados en trece países y cinco regiones geopolíticas, a diecisiete grupos y organizaciones vinculadas con ese entramado<sup>10</sup>. Se trata, por consiguiente, de un terrorismo internacional extendido en línea con su estrategia y los fines últimos declarados.

## Conclusiones

**T**errorismo internacional es, en primer lugar, el que se practica con la deliberada intención de afectar la estructura y distribución del poder en regiones enteras del planeta o incluso a escala misma de la sociedad mundial. En segundo término, aquel cuyos actores individuales y colectivos hayan extendido sus actividades por un significativo número de países o áreas geopolíticas, en consonancia con el alcance de los propósitos declarados. En cualquier caso, la estrategia a largo plazo de cualquier terrorismo internacional es perfectamente compatible con objetivos más acotados en su alcance y menos diferidos en el tiempo, bien para el conjunto de los actores implicados en la práctica de dicha violencia o para alguno de entre ellos. Todo ello implica, lógicamente, que el terrorismo internacional es sustancialmente análogo a otras manifestaciones específicas de terrorismo. Ahora bien, no todo terrorismo transnacional es terrorismo internacional, aunque cualquier terrorismo internacional es por definición terrorismo transnacional. Por otra parte, la configuración específica del terrorismo internacional puede variar notablemente de unos periodos de tiempo a otros.

En nuestros días, al-Qaeda, sus entre veinte y no menos de treinta entidades afiliadas de ámbito local o regional, así como numerosas células autoconstituidas, configuran la urdimbre de un terrorismo internacional extendido por decenas de países, tanto en el mundo musulmán como en el seno de las propias sociedades occidentales. Los

objetivos panislámicos del actual terrorismo internacional, la extensión de las redes que sustentan los procesos de movilización relacionados con esa violencia, el hecho de que los atentados cometidos por grupos u organizaciones pertenecientes a las mismas se hayan producido en muy distintos lugares del mundo, así como la capacidad que su núcleo fundacional ha demostrado para planear y ejecutar con éxito actos de megaterrorismo permiten afirmar que el actual terrorismo internacional es además un

---

*El hecho de que el terrorismo internacional adopte en nuestros días una orientación islamista es un rasgo propio de la que se conoce como cuarta oleada del terrorismo insurgente moderno, si bien desde hace más de diez años cabe referirse a un nuevo terrorismo islamista para distinguirlo de otras versiones inmediatamente precedentes de dicha violencia, asimismo practicada por fundamentalistas musulmanes pero afines a la corriente chií y favorecidos por el patrocinio de, entre otras, autoridades teocráticas iraníes o agencias oficiales sirias*

---

terrorismo global<sup>10</sup>. En otro sentido, es interesante observar que este terrorismo internacional concita un amplísimo consenso en su calificación como tal por prácticamente todos los gobiernos del mundo, que lo consideran una amenaza común a su seguridad nacional, mientras que semejante convergencia en la perspectiva es impensable respecto a otras diferentes expresiones del terrorismo contemporáneo. Por otra parte, pese a que el conjunto de los actores individuales y colectivos implicados hoy en ese terrorismo internacional comparte una orientación islamista, no todos los grupos y organizaciones islamistas que practican sistemáticamente actos de terrorismo se inscriben en las redes del yihadismo neosalafista global. Es decir, terrorismo islamista no equivale exactamente a terrorismo internacional, por lo que el uso apropiado de esta última formulación, siempre que se refiera a una violencia que cumple con los criterios demarcadores enunciados en este artículo, obedecería más a motivos de precisión conceptual que a razones de corrección política. **E**

**Fernando Reinares**

**Investigador Principal de Terrorismo Internacional en el Real Instituto Elcano y Catedrático de Ciencia Política en la Universidad Rey Juan Carlos**

<sup>10</sup> Fernando Reinares, "Terrorismo internacional", *op. cit.*

<sup>11</sup> Un breve ensayo dedicado a esta interpretación del fenómeno se ofrece en Fernando Reinares (2003), *Terrorismo global*, Taurus, Madrid.

# Las bombas de Londres y el contexto estratégico más amplio

*El Reino Unido estaba excepcionalmente preparado para el desafío de un atentado terrorista islamista al haber creado una arquitectura de inteligencia muy integrada al mismo tiempo que desarrollaba una completa estrategia de contraterrorismo basada en el fortalecimiento de la sociedad londinense y británica y en minimizar los riesgos de terrorismo. A pesar de todo, los terroristas pasaron inadvertidos y burlaron las medidas de seguridad.* **Magnus Ranstorp**

## Tema

Con anterioridad a los atentados de Londres, las agencias británicas de contraterrorismo consideraban que la posibilidad de que Reino Unido sufriera un ataque era muy alta y que los terroristas bien podrían ser británicos.

## Resumen

El Reino Unido estaba excepcionalmente preparado para el desafío de un atentado terrorista islamista al haber creado una arquitectura de inteligencia muy integrada al mismo tiempo que desarrollaba una completa estrategia de contraterrorismo basada en el fortalecimiento de la sociedad londinense y británica y en minimizar los riesgos de terrorismo. A pesar de todo, los terroristas pasaron inadvertidos y burlaron las medidas de seguridad. Los atentados de Londres demuestran que la amenaza asimétrica del terrorismo no va a desaparecer a corto plazo, sino que lo más probable es que se afiance y cree mayor división dentro de nuestras sociedades democráticas.

## Análisis

La investigación en torno a los atentados de Londres se está desarrollando con gran rapidez. Dos semanas antes de los ataques, los agentes del contraterrorismo británico repetían una y otra vez que el Joint Terrorism Analysis Centre (JTAC) –centro de coordinación de inteligencia autónomo e integrado en el que participan representantes de las once agencias que participan en actividades de contraterrorismo– no cesaba de recibir información. La valoración de la amenaza era desalentadora: el ataque parecía inevitable. También subrayaron que los terroristas

probablemente fuesen ciudadanos del Reino Unido, con la implicación de jóvenes británicos musulmanes de segunda o tercera generación. Este factor nacional les preocupaba mucho, ya que cuentan con cientos de sospechosos registrados en su base de datos, datos derivados de investigaciones nacionales e internacionales con detenciones y vínculos con ciudadanos británicos. Se hizo crucial impedir una reacción violenta contra las comunidades musulmanas británicas, ya que una previsible reacción xenofóbica o racista e incluso los actos de venganza sólo servirían para estimular el reclutamiento de extremistas británicos jóvenes y desilusionados. El hecho de que tres de los cuatro terroristas suicidas de Londres procediesen de Leeds en West Yorkshire tan sólo confirmó lo que todos esperaban. Tampoco resultó una gran sorpresa que existiese una conexión internacional de los terroristas nacionales, ya que los tentáculos de la cúpula de al-Qaeda en Pakistán ya habían aparecido en repetidas ocasiones en investigaciones anteriores y en detenciones de células terroristas durmientes en el Reino Unido.

En 2004 el servicio de seguridad británico había detectado tentáculos yihadistas pakistaníes al menos en dos ocasiones. En marzo, las autoridades británicas lanzaron la Operación *Crevice* y detuvieron a ocho individuos de nacionalidad británica y etnia pakistaní en una operación policial en la que se encontró más de media tonelada de nitrato de amonio que podría emplearse para fabricar artefactos explosivos. La actual investigación de los atentados perpetrados en Londres se está centrando en cualquier posible conexión existente entre los cuatro terroristas y los sospechosos detenidos en dicha Operación. En agosto de 2004, tras la detención de Mohammad Noor Khan, un especialista en comunicaciones al servicio de líderes de al-Qaeda en Pakistán, las autoridades británicas detuvieron a varios residentes británicos de origen pakistaní a los que se había estado vigilando a través de sus comunicaciones por correo electrónico con Khan. Esta operación secreta y conjunta de seguimiento y seguridad entre el Reino Unido y Pakistán salió a la luz después de que altos cargos estadounidenses revelasen a los medios de comunicación que Khan había sido detenido.

Es evidente que la cooperación en materia de seguridad entre el Reino Unido y Pakistán ha resultado satisfactoria en el pasado, fundamentalmente a través de detenciones en Pakistán de individuos con conexiones con sospechosos británicos. Por ejemplo, las autoridades pakistaníes afirman que sus actuaciones evitaron un importante atentado durante las elecciones generales de mayo en Reino Unido. Los dispositivos de seguridad puestos en marcha en Pakistán también han posibilitado la detención de más de 800 individuos sospechosos de mantener vínculos con al-Qaeda desde el 11-S. Este éxito, sin embargo, enmascara el problema sistémico de las *madrasas* religiosas (seminarios islámicos) bajo control de partidos extremistas islámicos ilegalizados en Pakistán. Oficialmente, Pakistán cuenta con 7.300 *madrasas*, pero la cifra real supera las 13.000, con

un número de alumnos estimado en 1,7 millones. El gobierno pakistaní ha realizado mínimos avances en su regulación, la supervisión de sus finanzas y la reforma de sus programas de estudio. Igualmente, la dimensión pakistaní ha quedado patente por la presencia y detención de altos mandos de al-Qaeda, en concreto Abu Zubayda, Khalid Sheikh Muhammad, Ramzi Binalshib y Farraj al Libbi, quienes intentaron encontrar un refugio clandestino en muchos de los grandes centros urbanos de Pakistán. Con todo, es evidente para la mayoría de los analistas que Osama bin Laden y su número dos, Ayman al Zawahiri, nunca serían capturados en Pakistán, ya que esto provocaría una perturbación social masiva en la sociedad paquistaní.

La investigación británica ha dejado bien claro que tres de los cuatro terroristas de Londres pasaron más de tres meses en Pakistán entre noviembre de 2004 y febrero de 2005. Los investigadores están estudiando sus movimientos en Pakistán y su presencia en *madrastas* concretas e intentando determinar si fueron reclutados y aleccionados durante su estancia allí. Se sabe ya que uno de los cuatro terroristas, Mohammad Sidiq Khan, había estado en contacto con un grupo militante pakistaní ilegalizado, Jaish-e-Mohammad, un grupo yihadista extremista que participa activamente en el conflicto de Cachemira. Y, lo que es aún más importante, las autoridades paquistaníes intentarán determinar si existió una estructura de control y un comando vinculado a al-Qaeda que dio apoyo a los terroristas de Londres en la preparación y ejecución de los atentados del pasado 7 de julio.

La dimensión pakistaní de los terroristas de Londres es, en muchos aspectos, un problema distinto y más grave que las redes y células magrebíes activadas en Madrid y otras células terroristas europeas. Las autoridades españolas y francesas tienen un control relativamente bueno de las redes y células terroristas vinculadas al Magreb que operan en el escenario europeo. La célula de Madrid tan sólo presentaba conexiones indirectas y tangenciales con fuentes extrarregionales de al-Qaeda. En 2004 las autoridades francesas detuvieron a 101 individuos sospechosos de terrorismo, y posteriormente España detuvo a otros 120. Estas enérgicas medidas de seguridad abrirán nuevas vías de investigación. No obstante, tanto a las autoridades españolas como a las francesas les preocupa una dimensión paquistaní del terrorismo, una fuente potencial de extremismo que son menos capaces de seguir y atacar que las redes norteafricanas. En España han salido a la superficie las conexiones paquistaníes tras la desactivación el año pasado de una célula terrorista de diez personas que vigilaba la Torre Mapfre en Barcelona.

La mano extranjera escondida tras los terroristas de Londres puede desviar temporalmente la atención del aspecto nacional, especialmente en referencia al problema de la radicalización y el reclutamiento de una nueva generación de europeos unidos tras una nueva bandera revolucionaria (el al-Qaedaismo como ideología salafista-yihadista que se autoperpetúa). Se han realizado algunos estudios sobre los patrones y las tendencias de reclutamiento yihadista en Europa, pero deben realizarse muchos más, ya que este

problema se ha convertido en una prioridad estratégica en el seno de la UE y para su coordinador de contraterrorismo, Gijs de Vries. Si queremos lograr un avance estratégico frente a esta amenaza, deberán invertirse más recursos en investigación en toda Europa, comparando las lecciones aprendidas por las autoridades españolas con las del Reino Unido y otros socios de la UE.

¿Dónde se produce el reclutamiento? Más allá de una dimensión puramente internacional, se han identificado tres áreas en Europa en relación con los procesos de conversión desde la radicalización hasta el reclutamiento activo: (1) los entornos radicales de las mezquitas y los grupos de estudio privados; (2) las cárceles; y (3) el ciberespacio en la difusión de la ideología del al-Qaedaismo y su función como instrumento de reclutamiento.

---

*Es evidente que la cooperación en materia de seguridad entre el Reino Unido y Pakistán ha resultado satisfactoria en el pasado, fundamentalmente a través de detenciones en Pakistán de individuos con conexiones con sospechosos británicos. Este éxito, sin embargo, enmascara el problema sistémico de las madrasas religiosas (seminarios islámicos) bajo control de partidos extremistas islámicos ilegalizados en Pakistán*

---

El entorno radical de las mezquitas se hizo patente tras los atentados del 11-S, pasando a conocerse la capital británica como “Londonistán” –un imán ideológico geográficamente específico para los puntos de vista extremistas en torno al cual se agruparon radicales británicos e internacionales–. En estos entornos radicales de las mezquitas, los reclutadores y cazatalentos identificaban a posibles candidatos, se aproximaban a ellos y les invitaban a participar en grupos de estudio privados. En estas reuniones a puerta cerrada los reclutas potenciales eran adoctrinados por veteranos yihadistas sobre la necesidad de defender a sus correligionarios musulmanes acosados en zonas de conflicto, desde Chechenia y Cachemira hasta Argelia e Irak. Se mostraban violentos vídeos de estos campos de batalla para enardecer a los reclutas al mismo tiempo que el legado y el ejemplo de Abdalá Azzam se convertían en el sustento ideológico de la causa yihadista, animándoles a convertirse en la élite que encabezara el renacimiento del islam en el mundo. Estos procesos de reclutamiento se combinaban a veces con visitas a Pakistán, Arabia Saudí y otros lugares, e incluso llevaron a algunos a participar en la lucha yihadista en el exterior. La mayoría de los servicios de inteligencia occidentales son conscientes del potencial efecto “bumerán” del conflicto en Irak, ya que cierto número de musulmanes residentes en Europa han viajado hasta allí vía Siria para participar activamente en el conflicto junto con otros insurgentes procedentes del exterior. Fuentes de la inteligencia francesa calculan que más de 80-100 musulmanes franceses han participado en el conflicto. Según las fuerzas de

seguridad británicas se calcula que 50 ciudadanos del Reino Unido han viajado al extranjero para participar en misiones terroristas, tanto de forma potencialmente activa como de apoyo logístico. Una de las principales preocupaciones es que los que regresen de Irak puedan aportar sus conocimientos en el manejo de explosivos, apoyar el reclutamiento e incluso participar en misiones terroristas contra sus propios países de origen. Esta preocupación se ve agravada por el entramado paralelo de redes asociadas a Abu Musab al Zarqawi en toda Europa.

---

*¿Dónde se produce el reclutamiento? Más allá de una dimensión puramente internacional, se han identificado tres áreas en Europa en relación con los procesos de conversión desde la radicalización hasta el reclutamiento activo:*

*(1) los entornos radicales de las mezquitas y los grupos de estudio privados; (2) las cárceles; y (3) el ciberespacio en la difusión de la ideología del al-Qaedaismo y su función como instrumento de reclutamiento*

---

Un segundo área de reclutamiento de yihadistas en Europa son las cárceles, sobre todo entre los recientemente convertidos al islam. Muchos de estos reclutas se unen para expiar culpas pasadas, ya que estos grupos les ofrecen una sensación de pertenencia y de misión. Este tipo de reclutamiento se ha venido produciendo en España entre los detenidos tras el ataque terrorista de Madrid (lo que ha llevado a su separación en cárceles diferentes), así como en Francia, Italia y los Países Bajos. Incluso ha llegado a detectarse en Suecia, donde una red criminal musulmana de 50 individuos que se hace llamar Asir está reclutando presos para la causa. Los conocimientos criminales-terroristas aportados por presos reclutados constituyen otra ventaja operativa. Está surgiendo en toda Europa un patrón de nexo crimen-terrorismo en el que las redes salafistas-yihadistas operan con bandas criminales de los Balcanes para el suministro de explosivos, armas y documentos de identidad falsos.

El tercer mecanismo de reclutamiento es el ciberespacio, en salas de *chat* yihadistas radicales y en sitios *web* vinculados a al-Qaeda. En el plano ofensivo, esta plataforma ha proporcionado a los encargados de reclutar gente incontables vías para llegar a los jóvenes musulmanes radicalizados, con los cuales establecen posteriormente contacto por medio del correo electrónico, obteniendo datos personales para asegurar que no entrañan riesgo alguno y posibilitar la comprobación de sus antecedentes antes de establecer contacto físico.

La expansión del ciberespacio también hace de él un medio de propaganda e incluso una herramienta de reclutamiento, aumentando la interacción social entre el entorno yihadista local y el mundial. En este aspecto han sido especialmente activas las fuerzas de al-Qaeda en la Península Arábiga desde la creación de revistas *online* tales como *Sawt al Jihad*, *Muaskar al Battar* y *Al Neda*,

que contienen directrices e interpretaciones del Centro de Investigación y Estudios Islámicos de al-Qaeda. En agosto de 2004 apareció una nueva publicación, dedicada a mujeres yihadistas, *Al Khansa*, aumentando el espectro de usos potenciales de las mujeres más allá de su papel logístico ya establecido más pasivo. Esta nueva ciberdimensión abre innumerables vías para la transmisión de directrices de forma interna entre miembros operativos y simpatizantes y dentro de estos dos grupos. El ciberespacio podría ciertamente servir de señuelo a los servicios de inteligencia occidentales, proporcionándoles pistas sobre activistas y posibles reclutas, si bien ha venido resultando evidente que muchas de las células terroristas están bien versadas en técnicas de contravigilancia y en el modus operandi de los servicios de inteligencia occidentales en lo que respecta al seguimiento de todo tipo de comunicación electrónica. Desde la encriptación de CD-ROM y archivos informáticos hasta tarjetas SIM no identificables, teléfonos móviles y telefonía por satélite Thurayya de un solo uso, los asociados y afiliados a al-Qaeda han hecho uso de correos electrónicos codificados y “señalizados” como *spam*, salas de chat corrientes y buzones clandestinos para comunicaciones entre miembros de células y entre el centro operativo y la periferia. Entre las creativas técnicas clandestinas empleadas se encuentra el establecimiento de cuentas preasignadas de correo de Yahoo y Hotmail con nombres de usuario y contraseñas compartidos. Las células operativas se comunican alojando el borrador de un mensaje (un buzón clandestino) en el servidor sin tener que enviar o recibir en ningún momento correo electrónico. Esta técnica fue empleada por el interlocutor marroquí que participó en los atentados de Madrid para proporcionar conocimientos de explosivos argelinos mientras intentaba crear una nueva infraestructura para el Grupo Combatiente Islamista de Marruecos en Francia y Bélgica desde su refugio en Lanzarote. Está muy claro que al-Qaeda ha invertido mucho en arquitectura de conocimiento y en emplear las infinitas posibilidades ofrecidas por el ciberespacio, o lo que se ha denominado “lado oscuro” de la globalización. La cultura del terrorismo y el conocimiento técnico se ha difundido gracias a las incontrolables “estructuras de desarrollo orgánico” de la sociedad moderna.

Estos sitios *web* yihadistas radicales, con *Sawt al Jihad* y *Muaskar al Battar* al frente, difunden directrices, interpretaciones e inspiración a una nueva generación de mandos que pueden adaptarlas a sus circunstancias locales. Como tales, proporcionan una visión cristalina de dónde centrarán sus energías las células polimórficas inspiradas en al-Qaeda y resultan de un valor incalculable para los analistas de inteligencia a nivel estratégico. Entre los documentos más importantes elaborados recientemente por el Centro de Investigación y Estudios Islámicos de al-Qaeda se encuentra el documento de 113 páginas titulado *Management of Barbarism*. En la fase destinada a establecer Estados islámicos, el documento identifica objetivos vulnerables prioritarios clave: la Península Arábiga, Nigeria, Jordania, los Estados del

Magreb, Pakistán y Yemen. Este documento apunta a una división en el seno del entorno inspirado en al-Qaeda entre quienes dan prioridad a impulsar el terrorismo contra enemigos cercanos (árabes) y quienes abogan por objetivos lejanos (occidentales). Según los que defienden la primera de las opciones, los atentados terroristas deberían dirigirse contra objetivos turísticos e instalaciones petrolíferas a fin de minar los recursos del adversario y como vehículo para atraer un nuevo apoyo muyahidín. También abogan por el desarrollo de una sofisticada estrategia de medios y propaganda específicamente encaminada a animar a los militares a unirse a las filas yihadistas. *Management of Barbarism* hace hincapié en la prioridad de secuestrar diplomáticos, una acción que, al igual que Irak, se explota por su inmenso valor propagandístico, y de ejecutar a los capturados para crear el máximo efecto de *shock*.

Para aquellos círculos yihadistas que abogan por dirigir la guerra terrorista contra enemigos más lejanos, el ciberespacio ofrece un vehículo de emisión de amenazas reiteradas, dirigidas fundamentalmente a los Estados de la coalición que participan en Irak y a aquéllos que vienen adoptando duras medidas de contraterrorismo desde el 11-S. El Reino Unido era un objetivo prioritario dada su estrecha vinculación con la campaña en Irak y la guerra contra el terrorismo en Afganistán, encabezadas por Estados Unidos, pero lo más probable es que los siguientes objetivos sean Italia o Dinamarca o ambos a la vez. El “efecto Madrid” –tratar de influir en la opinión pública y los políticos– probablemente lleve a las redes y células salafistas-yihadistas a responder al llamamiento de golpear a Estados que están flaqueando en su compromiso de mantener tropas en el conflicto iraquí. Como tal, el fantasma de acontecimientos similares a los de Madrid y Londres se cierne ya sobre Italia, tal y como ha admitido su ministro del Interior.

La amenaza polimórfica del *al-Qaedaismo* supone una amenaza estratégica para Europa, que subraya específicamente el problema de la integración social y la “guetoización” en las principales capitales europeas. El reciente asesinato del controvertido cineasta neerlandés Theo van Gogh por parte del fanático islamista Bouyeri desató sentimientos de xenofobia, islamofobia y venganza contra las minorías étnicas y religiosas de los Países Bajos. En muchos aspectos, el terrorismo puso de manifiesto el problema latente de la radicalización y el reclutamiento de jóvenes musulmanes extremistas en toda Europa. El *al-Qaedaismo* como bandera revolucionaria ya ha dejado de ser un problema marginal. Según la inteligencia francesa, existen en la actualidad 6.000 extremistas musulmanes clasificados como amenaza potencial para la seguridad nacional. La cifra en Reino Unido es de 3.000 sospechosos en las bases de datos de la inteligencia y las fuerzas de seguridad. Más preocupante quizá resulte un sondeo reciente realizado por la empresa ICM en Reino Unido que muestra que el 13,6% de los 1,6 millones de musulmanes de este país apoya a al-Qaeda. Esto significa que la amenaza que suponen los musulmanes criados en dicho país adquiere una

nueva dimensión en términos de la magnitud y el alcance potenciales de la amenaza de terrorismo para el futuro. De esta forma, se hace imperativo invertir en estrategias de intervención contra la radicalización y el reclutamiento de una nueva generación de jóvenes extremistas musulmanes.

---

*Estos sitios web yihadistas radicales, con Sawt al Jihad y Muaskar al Battar al frente, difunden directrices, interpretaciones e inspiración a una nueva generación de mandos que pueden adaptarlas a sus circunstancias locales. Como tales, proporcionan una visión cristalina de dónde centrarán sus energías las células polimórficas inspiradas en al-Qaeda y resultan de un valor incalculable para los analistas de inteligencia a nivel estratégico*

---

## Conclusiones

El encaje de todas las piezas del rompecabezas de la investigación llevada a cabo en Londres llevará algún tiempo. El Reino Unido estaba excepcionalmente preparado para el desafío de un atentado terrorista islamista al haber creado una arquitectura de inteligencia muy integrada al mismo tiempo que desarrollaba una completa estrategia de contraterrorismo basada en el fortalecimiento de la sociedad londinense y británica y en minimizar los riesgos de terrorismo. A pesar de todo, los terroristas pasaron inadvertidos y burlaron las medidas de seguridad. La lección que se extrae de los atentados de Londres es que la amenaza asimétrica del terrorismo no va a desaparecer a corto plazo, sino que lo más probable es que se afiance y cree mayor división en nuestras sociedades democráticas. En primera línea de esta batalla debemos proporcionar apoyo continuo a la labor del juez Baltasar Garzón, de otros magistrados europeos antiterroristas y de los servicios de inteligencia para cerrar el espacio operativo de los extremistas islamistas e impedir que operen con impunidad. Al mismo tiempo debemos unir a todos los agentes de la sociedad civil para minimizar los riesgos de polarización y una mayor alienación de la comunidad musulmana, que empuja a ciertos segmentos al extremismo. Esto requerirá una gran capacidad de resistencia y determinación en el uso de todos los instrumentos disponibles contra el terrorismo, dándoles forma y calibrándolos constantemente en función de los distintos contextos. Por último, Londres deberá seguir el ejemplo de la Cumbre de Madrid e incluso unirse quizá en un acontecimiento conjunto para demostrar que las sociedades libres y democráticas de Europa se mantendrán firmes ante la adversidad. e

**Magnus Ranstorp**  
**Director del Centro para el Estudio del**  
**Terrorismo y la Violencia Política de la**  
**Universidad de St. Andrews y Profesor invitado**  
**en el Centro de Estudios de Amenazas Asimétricas**  
**del Swedish National Defence College**

# Por qué el euro es esencial para el futuro de Europa

*Recientemente, responsables de alto nivel de importantes países europeos han empezado a sugerir que sus economías deberían retirarse de la Unión Económica y Monetaria para reestablecer sus monedas nacionales. Dichas sugerencias revelan una ignorancia tan profunda acerca de la naturaleza y del papel del euro en el contexto del proyecto europeo, así como de las realidades estructurales de la economía mundial, que resultan irresponsables.*

**Paul Isbell**

La moneda única y la política monetaria común del BCE no forman parte del problema de Europa, sino que constituyen un elemento esencial de cualquier respuesta a los crecientes desafíos económicos de Europa. Sin embargo, el euro y el BCE no son capaces, por sí solos, de conseguir que la economía de la zona euro funcione eficientemente, ni son capaces, por sí solos, de recuperar para Europa un cierto grado de soberanía colectiva en materia de políticas macroeconómicas. Por el momento, la UEM tampoco es capaz de contribuir a un crecimiento mayor de la productividad ni de impedir que el estado de bienestar europeo sea destruido por completo.

Para que el euro logre alcanzar con éxito la totalidad de estos objetivos, es preciso emprender rápidamente, antes de que sea demasiado tarde, otras reformas de políticas suplementarias. Lamentablemente, la más importante de tales reformas –la reforma del mercado de trabajo y una coordinación más eficaz de las políticas fiscales y de la gobernanza económica europea– se enfrenta a severos obstáculos para su realización.

## Tema

Un cierto sentimiento de infortunio, junto con el deseo poco perspicaz de hallar una rápida solución a los problemas económicos, ha llevado a un creciente número de formuladores de política económica y de comentaristas a dirigir su miedo y confusión hacia un nuevo objetivo: el euro.

## Resumen

Recientemente, responsables de alto nivel de importantes países europeos han empezado a sugerir que sus economías deberían retirarse de la Unión Económica y Monetaria (UEM) para reestablecer sus monedas nacionales. Desafortunadamente, dichas sugerencias revelan una ignorancia tan profunda acerca de la naturaleza y del papel del euro en el contexto del proyecto europeo, así como de las realidades estructurales de la economía mundial, que resultan asombrosamente irresponsables.

La mayor parte de los países europeos perdieron su soberanía macroeconómica eficaz hace mucho tiempo; mucho antes del nacimiento del euro. Por consiguiente, no tiene ningún sentido albergar la ilusión de que un renacimiento de las monedas nacionales podría traducirse en una resolución de los problemas económicos a través de la recuperación de una soberanía macroeconómica nacional que, en términos reales y eficaces, ya hace mucho tiempo que desapareció para siempre.

Hablar de retirarse de la zona euro es peligroso y erróneo. Retirarse de la UEM, no sólo implica una probable crisis monetaria y financiera para el país en cuestión (como por ejemplo Italia) sino que, fundamentalmente, cualquier regreso a una moneda nacional sólo ofrece una autonomía en materia de políticas macroeconómicas en la forma de espejismo.

## Análisis

### Introducción

El triunfo del “No” en el referéndum sobre la Constitución Europea de Francia y los Países Bajos ha desatado nuevas oleadas de confusión y pesimismo sobre la naturaleza y la dirección del proyecto europeo. Ahora, no sólo el destino de la Constitución es incierto, sino que la ansiedad sobre la economía europea también está empezando a alcanzar el paroxismo. Prácticamente todo el mundo echa la culpa de ello a lo que tiene más a mano, y el panorama cada vez es más peligroso. Un cierto sentimiento de infortunio, junto con un deseo poco perspicaz de hallar una rápida solución a los problemas económicos, ha llevado a un creciente número de formuladores de política económica y de comentaristas a dirigir su miedo y confusión hacia un nuevo objetivo: el euro.

En los últimos días, se ha informado de que representantes de alto nivel de importantes países europeos han empezado a sugerir que sus economías deberían retirarse de la Unión Económica y Monetaria (UEM) para reestablecer sus monedas nacionales. Roberto Maroni, ministro italiano de Bienestar Social y aliado político de Berlusconi, llegó incluso a sugerir que se celebrara un referéndum para decidir si Italia debería regresar a la lira. Es de suponer que algunos interpretan dicha medida como una forma de recuperar la soberanía económica nacional y de poner fin al estancamiento y al alto desempleo de sus economías. Por razones incomprensibles para ellos, el BCE sencillamente no responderá de un modo adecuado, mientras que el Pacto de Estabilidad y Crecimiento les parece una limitación poco razonable al empleo de la política fiscal para estimular el crecimiento. Según dicha lógica, podría conseguirse un crecimiento renovado,

bien planificando una depreciación de las monedas nacionales reintroducidas con objeto de estimular la demanda exterior, o suavizando la política monetaria nacional reintroducida para estimular la demanda nacional. Lamentablemente, tales sugerencias revelan una ignorancia tan profunda acerca de la naturaleza y del papel del euro en el contexto del proyecto europeo, así como de las realidades estructurales de la economía mundial, que resultan asombrosamente irresponsables.

Hay demasiado en juego para permitir que tales visiones miopes se alimenten del creciente nivel de temor y confusión que actualmente se está apoderando de las poblaciones de toda Europa<sup>1</sup>. Afortunadamente, algunos ministros europeos –desde Hans Eichel hasta Pedro Solbes– han señalado tranquilamente que no habrá ninguna vuelta atrás con respecto al euro, salvo, claro está, que se produzca una grave crisis financiera y la probable extinción del proyecto europeo. No obstante, hay temor y confusión. Por consiguiente, debemos regresar a los principios básicos del euro y explicar por qué se creó, qué se supone que conseguirá para Europa y sus gentes (y lo que se supone que no conseguirá) y qué es lo que todavía queda por hacer –y quién deberá hacerlo– para que el euro pueda cumplir verdaderamente su propósito. De lo contrario y si nos limitamos a observar mientras fuerzas irracionales y centrífugas desgarran la unidad y la coherencia de la zona euro, todos pagaremos un precio mucho más alto que el que muchos europeos consideran erróneamente que están pagando ahora como consecuencia de haber adoptado el euro en primer lugar. Nos guste o no, en última instancia descubriremos que si dejamos que el euro fracase, llegará un momento –pero sólo después de experimentar mucho más dolor económico y de perder un tiempo precioso– en el que alcanzaremos la conclusión de que necesitamos y deseamos el euro de nuevo. Para entonces, sin embargo, puede que ya sea demasiado tarde.

Dicho de otro modo, lo que sucede es que la mayoría de los países europeos perdieron su soberanía macroeconómica eficaz hace mucho tiempo; mucho antes del nacimiento del euro. Por consiguiente, no tiene ningún sentido albergar la ilusión de que un renacimiento de las monedas nacionales podría traducirse en una resolución de los problemas económicos a través de la recuperación de una soberanía macroeconómica nacional que, en términos reales y eficaces, ya hace mucho tiempo que desapareció para siempre.

#### *Regreso a los principios básicos del euro*

**E**n primer lugar, es importante recordar que el euro fue concebido para proporcionar un cierto grado de estabilidad y flexibilidad macroeconómica (lo que podríamos denominar “soberanía” macroeconómica) y un crecimiento potencial a las economías europeas que de otro modo nunca podrían conseguir por sí mismas. En segundo lugar, el euro también ofrecía la posibilidad

de maximizar los beneficios del mercado único europeo, mejorando determinados aspectos de la eficiencia microeconómica: principalmente, aumentando la transparencia (y, por consiguiente, la “simetría”) de la información de precios en todo el continente y eliminando una serie de costes transaccionales innecesarios (como las comisiones cambiarias). El efecto combinado consistiría en permitir que la economía europea pudiera crecer con mayor rapidez con el paso del tiempo, además de responder con mayor eficiencia y menos dolor a las sacudidas internacionales de una economía mundial cada vez más globalizada. Por último, un posible efecto indirecto –aunque políticamente significativo– del establecimiento del euro consistiría en crear una nueva moneda internacional, con un peso y atractivo suficiente como para que, con el tiempo, pudiera reportar a Europa parte de los beneficios económicos y de la influencia política internacional de que EEUU ha estado disfrutando en solitario desde la Segunda Guerra Mundial como resultado de la posición central del dólar en una economía internacional sin importantes rivales monetarios.

---

*El triunfo del “No” en el referéndum sobre la Constitución Europea de Francia y los Países Bajos ha desatado nuevas oleadas de confusión y pesimismo sobre la naturaleza y la dirección del proyecto europeo. Ahora, no sólo el destino de la Constitución es incierto, sino que la ansiedad sobre la economía europea también está empezando a alcanzar el paroxismo*

---

Para conseguirlo, sin embargo, se requeriría que cada uno de los países europeos cediera su soberanía sobre la política macroeconómica nacional –es decir, la capacidad discrecional independiente de sus Gobiernos para *intentar* mejorar la evolución de la economía nacional mediante el empleo de una política fiscal y monetaria– para fusionarla con la de sus socios en instituciones europeas<sup>2</sup>. Además, para consolidar los beneficios en términos de una mayor estabilidad y flexibilidad macroeconómica y crecimiento potencial, y disfrutar de protección frente a las tensiones internas que, en determinados países y en determinados momentos, podrían convertirse en políticamente insostenibles, los agentes económicos europeos –tanto el capital como la mano de obra– deberían gozar de una mayor movilidad geográfica (con respecto a fronteras nacionales internas) y deberían ser más flexibles (con respecto a las rigideces de los mercados nacionales de los factores productivos).

<sup>1</sup> Según una encuesta que la organización Forsa realizó el mes pasado para la revista *Stern*, el 56% de los alemanes prefería regresar al marco alemán. El peligro es que comentarios imprudentes por parte de responsables públicos de distintos países europeos aviven un antagonismo latente –aunque profundamente erróneo– hacia el euro.

<sup>2</sup> En el presente análisis, los términos “soberanía macroeconómica”, “independencia macroeconómica” y “autonomía macroeconómica” tienen el mismo significado, pudiéndose intercambiar en la práctica mayoría de los casos.

También es importante recordar que la introducción del euro y la consecución de sus objetivos nunca han implicado, por sí mismas, la necesidad de reducir o de eliminar todos los aspectos del estado de bienestar del modelo económico europeo. Al contrario; si el euro lograba alcanzar su potencial, y se conseguía que los mercados europeos de productos y de factores productivos fueran más flexibles y eficientes para lograr dicho objetivo, el euro realmente haría que cualquier requisito futuro para reformar el estado de bienestar fuera menos severo y más fácil de conseguir que antes de su existencia. Dicho de otro modo, un modelo económico de *laissez faire* (léase “el modelo anglosajón”) nunca fue un requisito previo para un euro próspero, si bien es cierto que deben efectuarse algunas modificaciones con respecto a los excesos que presenta el modelo europeo en su forma actual<sup>3</sup>.

#### *Cómo recuperar la soberanía macroeconómica que Europa perdió hace mucho*

La conclusión fundamental a tener en cuenta es que se puede conseguir una mayor independencia real, en términos de política macroeconómica, mediante el establecimiento de una economía europea con una única moneda continental, una política monetaria unificada y, por lo menos, un sistema de políticas fiscales nacionales altamente coordinado, que ninguna de las economías de los miembros individuales de Europa podría alcanzar por medio de sus propias maquinarias nacionales de políticas económicas. Para entender por qué esto es así, no sólo se precisa una comprensión académica de la economía internacional (si bien ésta es esencial), sino que también hay que comprender por qué la estructura y las características propias (siempre cambiantes) de la economía internacional tienen la inoportuna

tendencia de producir unos resultados que, por lo general, difieren de los proyectados en los libros de texto.

Los conceptos que hay que comprender incluyen: (1) la naturaleza del régimen cambiario elegido; (2) las repercusiones del régimen cambiario elegido en la eficacia anticíclica relativa de la política discrecional *nacional* en materia fiscal y monetaria; (3) las repercusiones de las dimensiones económicas en la elección del régimen cambiario; y (4) las repercusiones de (1), (2) y (3) en la realidad pragmática de la “soberanía” macroeconómica nacional; es decir, en qué circunstancias la política macroeconómica nacional resulta eficaz y, por lo tanto, verdaderamente “soberana”, y en qué circunstancias el concepto de dicha soberanía económica nacional es una ilusión peligrosa. En nuestra opinión, cuando el euro fue adoptado, las economías europeas individuales ya habían perdido la totalidad –o una gran parte– de su verdadera autonomía discrecional en materia de políticas macroeconómicas. No cabe ninguna duda de que ésta es la razón por la que los líderes europeos promovieron la creación del euro.

#### *Los tipos de cambio fijos y la política monetaria*

El cliché del manual más básico nos dirá que en un régimen de tipo de cambio fijo –en el que los bancos centrales intervienen de forma constante en el mercado de divisas para mantener un objetivo de tipo de cambio establecido (o una “paridad”)–, los responsables de la política económica nacional tienen que ceder su “soberanía” discrecional sobre la política monetaria. Ello se debe a que la política monetaria debe centrar su atención en mantener la estabilidad del tipo de cambio –endureciendo la política y aumentando los tipos de cambio para atraer entradas de capital a corto plazo y poner fin a las importaciones para respaldar una moneda con tendencia al debilitamiento, o aflojando la política y reduciendo los tipos de cambio para estimular las salidas de capital y potenciar las importaciones con objeto de limitar la fuerza de una moneda con tendencia a la apreciación–. Otra forma de expresar la realidad de esta pérdida de soberanía monetaria discrecional consistiría en señalar que, en un régimen de tipo de cambio fijo, la política monetaria debe producir, con el tiempo, aproximadamente la misma tasa de inflación que la moneda o las monedas con respecto a las que se ha fijado la moneda de un país, a efectos de mantener el nivel de competitividad de la economía en relación con el de sus socios comerciales (es decir, su “tipo de cambio efectivo real”), evitando así la aparición de significativos déficit o superávit de la balanza de pagos que harían que el tipo de cambio se desviara de su objetivo fijado<sup>4</sup>.

Ello significa que la política monetaria no se puede utilizar eficazmente de un modo discrecional, ni para estimular el crecimiento interno ni para limitar la inflación nacional –con independencia del tipo de cambio–. En realidad, mantener un tipo de

3 Las características clave del modelo económico europeo –y las que se podrían conservar a largo plazo– incluyen los servicios nacionales de sanidad, el seguro de desempleo, los planes de pensiones nacionales (aunque se revisen para que puedan sobrevivir a los procesos de envejecimiento europeos), la inversión pública en infraestructuras de transporte y comunicaciones, la redistribución regional y el (re)desarrollo rural. Sin embargo, una protección explícita de la mano de obra no debería considerarse como una característica clave del futuro modelo europeo revisado. Tal y como veremos más adelante, unos mercados más libres de factores productivos (léase “mano de obra”) y de bienes constituyen un requisito previo para preservar el modelo europeo a largo plazo.

4 A corto plazo, en un régimen de tipos de cambio fijos, puede resultar posible evitar cambiar la política monetaria para defender el tipo de cambio. Ello se llevaría a cabo mediante una intervención cambiaria por parte del banco central y la subsiguiente esterilización. Sin embargo, tales prácticas están sujetas a un límite a corto plazo. En el caso de defender una moneda débil, el límite viene impuesto por la cantidad de reservas de divisas que el banco central puede destinar a la intervención monetaria. En el caso de una defensa en contra de la apreciación de una moneda en proceso de fortalecimiento, el límite viene impuesto por la cantidad de obligaciones nacionales de que dispone el banco para vender, con la finalidad de esterilizar el impacto inflacionario de su acumulación de reservas en moneda extranjera. China nos permite ilustrar el último caso. Los esfuerzos por mantener el yuan a un tipo de cambio fijo del 8,28 con respecto al dólar exigen la acumulación de reservas de dólares y la posterior esterilización de dicha intervención monetaria para evitar importar inflación. No obstante, China se ha visto obligada a permitir ciertas presiones inflacionarias –ya sea en términos de un incremento de los precios al consumo o en términos de precios de los mercados de activos–, limitando así severamente lo que podríamos denominar una verdadera soberanía monetaria (aunque lo ha intentado mantener a través de un control estatal directo sobre algunos precios). Además, en mercados de capitales abiertos y flujos de capital potencialmente significativos, incluso la capacidad a corto plazo de mantener los tipos de cambio fijos y de conservar la anterior trayectoria –de política monetaria “autónoma” también se verá eclipsada.

cambio fijo (o estable) puede exigir que la política monetaria provoque una ralentización o agudice una recesión para respaldar un tipo de cambio, o que importe inflación y estimule el crecimiento excesivo para debilitar una moneda en proceso de fortalecimiento. La política monetaria no puede mantener el tipo de cambio fijo y al mismo tiempo perseguir objetivos macroeconómicos anticíclicos independientes. En efecto, es posible que la política monetaria se vea obligada a adoptar un comportamiento procíclico –como en el caso de la restrictiva política monetaria de España en 1991 y 1992, que agravó la ralentización y subsiguiente recesión (una política procíclica que con el tiempo provocó un abandono de la paridad original y la primera de una serie de devaluaciones)–. Lo que hay que recordar acerca de la soberanía de la política monetaria es que significa que el banco central tiene poder para evitar un crecimiento excesivamente bajo y poder para refrenar una inflación excesiva. Si, en un momento dado, la política monetaria no puede alcanzar ninguno de estos objetivos, entonces es que no es verdaderamente soberana.

#### *Los tipos de cambio fijos y la política fiscal*

Por otro lado, el manual también nos diría que en un régimen de tipo de cambio fijo, los responsables de la política económica nacional continúan disfrutando, por lo menos, de una soberanía limitada sobre la política fiscal, que en tales circunstancias conserva su capacidad discrecional para ejercer un impacto independiente sobre el crecimiento y la inflación interna. Cuando la economía está funcionando por debajo del nivel de producción potencial de pleno empleo –mostrando innecesariamente altos niveles de desempleo como prueba de ello– la política fiscal expansiva (gastos más altos o impuestos más bajos) puede estimular el crecimiento a corto plazo y reducir el desempleo. Cuando la economía está funcionando al mismo nivel –o casi– que la producción potencial de pleno empleo –con presiones inflacionarias en proceso de aceleración como prueba de ello– una política fiscal restrictiva (gastos más bajos o impuestos más altos) puede contener el recalentamiento y limitar la inflación excesiva.

Éstas eran las medidas básicas de corte Keynesiano que potencialmente podrían haberse aplicado –de un modo más o menos uniforme– en Europa durante la primera fase del período de la posguerra. No obstante, si bien este marco conceptual proporcionó la orientación básica para el pensamiento en materia de políticas macroeconómicas en la Europa posbélica, caracterizada por el régimen de tipos de cambio fijos de Bretton Woods, una serie de realidades económicas empezaron a cambiar con el tiempo, modificando –y finalmente neutralizando– la naturaleza soberana discrecional de las políticas fiscales nacionales europeas. A partir de aquí, debemos ahondar en el terreno de las tendencias de

políticas del mundo real y de las realidades estructurales del mundo real que nos obligan a mirar más allá de la dinámica de los libros de texto convencionales; algo que, según insisten erróneamente los ciudadanos profanos del mundo real, los economistas casi nunca hacen.

---

*La mayoría de los países europeos perdieron su soberanía macroeconómica eficaz, hace mucho tiempo; mucho antes del nacimiento del euro. Por consiguiente, no tiene ningún sentido albergar la ilusión de que un renacimiento de las monedas nacionales podría traducirse en una resolución de los problemas económicos a través de la recuperación de una soberanía macroeconómica nacional que, en términos reales y eficaces, ya hace mucho tiempo que desapareció para siempre*

---

#### *Los tipos de cambio fijos en un mundo imperfecto y en constante evolución*

En primer lugar, con el paso del tiempo, las autoridades económicas europeas fueron perdiendo progresivamente el control sobre la política fiscal. Como resultado, en parte, de la necesidad de experimentar un aumento secular en el gasto público para crear el estado de bienestar, pero también como resultado de la ausencia de una disciplina fiscal –inducida por la política electoral– que permitiera que los déficit siguieran ampliándose, incluso durante épocas de fuerte crecimiento económico, las economías europeas empezaron a acumular significativas cantidades de deuda pública<sup>5</sup>. En un principio, esta ausencia de disciplina fiscal no supuso un precio significativamente elevado para las economías europeas; por lo menos, hasta que uno de los presupuestos subyacentes del panorama básico keynesiano empezó a ceder. El modelo básico keynesiano, en el que la política fiscal se podía utilizar como herramienta anticíclica fundamental, asumió no sólo tipos de cambio fijos sino, además, mercados de capitales cerrados o por lo menos mercados de capitales internacionales altamente regulados. Tan pronto como el capital financiero tuvo libertad para ir y venir –tal y como sucedió, primero de forma gradual durante las décadas de los sesenta y de los setenta, y después más claramente durante las décadas de los ochenta y los noventa– pudo imponerse potencialmente una disciplina de mercado “exterior” en la política fiscal nacional. El sentimiento de los inversores con respecto a la salud y el dinamismo de la economía nacional –y con respecto a la sostenibilidad de la deuda pública que los inversores internacionales podían elegir financiar– se convertiría en un factor que cada vez influiría en mayor medida en los tipos de interés de

<sup>5</sup> Durante la época del Tratado de Maastricht, los países de la Unión Europea tendían a presentar niveles de deuda pública que se situaban entre el 60% del PIB y el 120% del PIB –muy por encima de los niveles de Brasil y Argentina durante los tumultuosos años de 1997-2002–. Actualmente, la UE-25 presenta un nivel de deuda pública total equivalente al 63,8% del PIB, mientras que el nivel de deuda pública de la zona euro es del 71,3% del PIB.

la economía nacional, y por extensión, en los costes de generar y hacer frente a la deuda pública.

En un panorama tan nuevo como éste, la soberanía discrecional de la política fiscal nacional para estimular el crecimiento no sólo estaría parcialmente limitada por el nivel de producción potencial (y la aparición de presiones inflacionarias), sino también por la percepción de los inversores, que ahora gozan cada vez de más libertad para operar a escala internacional e imponer una prudencia fiscal, recompensando la disciplina y la competencia fiscal anticíclica con tipos más bajos, y penalizando la imprudencia y la incompetencia fiscal con tipos más altos. En un caso extremo de mercados de capitales totalmente abiertos y con un alto nivel de deuda pública previamente generada, es fácil que “la tiranía de los mercados de valores de renta fija” se imponga seriamente. Estas eran las características del panorama europeo durante el apogeo del Mecanismo de Tipos de Cambio (MTC) europeo y las fases iniciales de la Unión Económica y Monetaria.

Cuando, por ejemplo, España empezó a experimentar el endurecimiento monetario provocado por la interacción del MTC con la reunificación alemana, la política fiscal española se empezó a relajar, en parte para compensar los efectos contraccionistas impuestos por el objetivo fundamental de la estabilidad cambiaria. Sin embargo, durante 1991 y 1992, España también estaba completando su integración en los mercados de capitales europeos y suprimió sus últimos controles de capital. Al tener en cuenta los altos niveles de déficit fiscal que se estaban registrando en España a principios de la década de los noventa, junto con la rápida acumulación de deuda pública, los inversores empezaron a rechazar la peseta en espera de la decisión de las autoridades españolas de renunciar a la disciplina fiscal –para luchar contra

un alto desempleo y apaciguar a los sindicatos indignados por las reformas liberalizadoras que exigía la integración europea– y de abandonar la vinculación del tipo de cambio al MTC<sup>6</sup>. Las devaluaciones forzadas de la peseta en 1992 y 1993 proporcionaron una evidencia palpable de que, con tipos de cambio fijos, con mercados de capitales abiertos y con la percepción por parte del mercado de una acumulación de deuda insostenible, España había perdido cualquier autonomía discrecional real en materia de política fiscal. Si bien España podía seguir abrigando la *falsa ilusión* de una soberanía independiente en materia de política fiscal, hacer eso mientras mantenía un tipo de cambio fijo vinculado al MTC – o incluso a un tipo de cambio inferior– sólo provocaría una disciplina de mercado más tiránica, tipos de intereses más altos, una tasa de desempleo más elevada y un estancamiento económico que podría amenazar con convertirse en crónico y profundamente arraigado. El hecho de que el ministro de Economía y Hacienda, Pedro Solbes, invirtiera rápidamente el curso de la política fiscal en 1994 y 1995 atestiguó el hecho afortunado de que la claridad en lo referente a los intereses nacionales y a la naturaleza ilusoria de una soberanía nacional en materia de política fiscal –cristalizada por el intenso dolor económico de la recesión– había sido capaz de regresar para dominar la política española<sup>7</sup>.

Por supuesto, el reconocimiento cada vez más extendido de esta cambiante realidad estructural en la economía mundial –evidente para muchos europeos desde el período de Bretton Woods a finales de la década de los sesenta– y sus repercusiones por lo que respecta al deterioro de la soberanía nacional en materia de política fiscal –junto con la total ausencia de una soberanía monetaria con tipos de cambio fijos– formaba parte de la idea original de comenzar a avanzar, en primer lugar, hacia la creación del euro. **Por lo tanto, la Lección Número Uno es que, con unos tipos de cambio fijos, ninguna economía disfruta de la soberanía monetaria (la explicación del manual) y que, con el tiempo, debido a los típicos excesos en materia de políticas y a los cambios que se producen en las realidades de la economía mundial, termina por perder cualquier autonomía discrecional efectiva en materia de política fiscal (el anexo aportado por el mundo real al manual).**

Esta lección es especialmente relevante en lo que respecta a la realidad económica europea bajo la UEM: el límite máximo en regímenes de tipos de cambio fijos intraeuropeos. Tras la desaparición de la soberanía monetaria nacional –fusionada con la soberanía europea colectiva del BCE–, el manual sugiere que por lo menos existe el potencial para utilizar la autonomía nacional discrecional en materia de política fiscal con vistas a paliar divergencias cíclicas entre las economías de la zona euro y a compensar el impacto interno de los denominados “choques asimétricos”. Sin embargo, con mercados de capitales abiertos y una situación

6 En 1993, el desempleo en España había alcanzado el 24%.

7 Evidentemente, ésta no es toda la historia. Es preciso efectuar algunos matices para evitar que el anterior ministro español de Economía y Hacienda, Carlos Solchaga, sea tildado de incompetente, tomado como rehén por los intereses especiales de los sindicatos y sus anticuadas concepciones acerca de la política macroeconómica progresista; o que su sucesor, Pedro Solbes, pueda ser considerado de manera excesivamente simplista como el genio que enderezó la política fiscal, preparando el terreno para el triunfo del Partido Popular al eliminar finalmente los históricos déficit fiscales de España. Solchaga tuvo que enfrentarse al difícil reto de gestionar la política económica en una época en que España se enfrentaba de forma simultánea al imperativo de iniciar la privatización de las empresas estatales, de integrarse en los mercados de capitales globales y europeos, de incorporar la peseta en el MTC y de empezar a asumir el compromiso de cumplir las exigencias derivadas de la llegada de la UEM con arreglo a los Criterios de Convergencia del Tratado de Maastricht. Mientras todo esto estaba sucediendo y mientras el crecimiento económico se mantenía fuerte, Solchaga tuvo que enfrentarse a una posible rebelión social liderada por los sindicatos, que se puso de manifiesto en el llamamiento a la Huelga General de 1988. Para estas contradicciones sociales provocadas por la integración europea, Solchaga utilizó la herramienta de la política fiscal. Posteriormente, cuando una ralentización mundial se combinó con las presiones macroeconómicas causadas por la reunificación de Alemania y los requisitos del MTC que dieron lugar a la recesión de principios de la década de los noventa, Solchaga utilizó lo que él interpretaba como los últimos vestigios de autonomía en materia de política fiscal para intentar paliar la peor parte del dolor económico. Se trataba de una apuesta muy arriesgada, que al final no compensó plenamente. Las únicas cuestiones pendientes son si a principios de la década de los años noventa a España todavía no le quedaba autonomía discrecional en materia de política fiscal, y si la política electoral de finales de 1992 y de 1993 influyó o no en la política fiscal española. Solbes, por otro lado, contó con una recuperación mundial a su favor, por lo menos a partir de 1995, junto con un reciente consenso en España –que en esa época la prensa financiera británica denominaba despectivamente como uno de los PIGS (Portugal, Italia, Grecia y España)– para satisfacer los Criterios de Maastricht a cualquier coste.

casi universal de una deuda pública relativamente alta, esta soberanía nacional discrecional en materia de política fiscal es, en el mejor de los casos, ilusoria, dado que los mercados internacionales de bonos todavía pueden imponer su tiranía a través de tipos de interés más altos. Esta realidad proporcionó el punto de partida para la tentativa de adoptar una normativa europea en materia de política fiscal, así como un mecanismo para la coordinación de políticas fiscales. El resultado fue la adopción del Pacto de Estabilidad y Crecimiento, con independencia de que haya resultado ser imperfecto. La cuestión que debe destacarse aquí es que el impulso para establecer algo como el Pacto de Estabilidad y Crecimiento no era erróneo en sí mismo, si bien es cierto que el actual Pacto de Estabilidad y Crecimiento, incluso tras las recientes modificaciones que se han llevado a cabo, sigue siendo un mecanismo incompleto e insuficiente para alcanzar una coordinación eficaz en materia de política fiscal en la zona euro.

No obstante, gran parte de la confusión de los últimos años proviene del hecho paradójico de que la situación actual es prácticamente opuesta a la que se temía durante los debates sobre el euro y los Criterios de Convergencia de Maastricht. Por aquel entonces, se consideraba que la pérdida de soberanía monetaria nacional que exigía el euro podría colocar en una difícil situación a determinados países que tendrían a presentar una tasa de desempleo elevada (como los denominados PIGS: Portugal, Italia, Grecia y España). Si el desarrollo económico se debilitaba en mayor medida en esos países que en las economías dominantes, como Alemania y Francia (el supuesto, aunque erróneo, que predominaba entonces), el BCE mantendría, en teoría, la política monetaria de acuerdo con la tasa de inflación en todo el continente, dejando a las economías periféricas más vulnerables con pocas opciones –salvo un mayor gasto público– para hacer frente a la recesión y a una tasa de desempleo todavía más elevada.

Sin embargo, dada la percepción del mercado de que los PIGS eran precisamente esas economías con tendencias históricas hacia déficit excesivos, se creó el Pacto de Estabilidad y Crecimiento (una ampliación indefinida del criterio de déficit previsto por Maastricht) con el propósito de limitar la imprudencia fiscal esperada por parte de tales países y los consiguientes efectos negativos de mercado sobre los tipos de interés en toda la zona euro, inclusive en aquellos países que presentasen prudencia fiscal. Evidentemente, eso puso un límite a la última herramienta de políticas macroeconómicas autónomas de que disponían los gobiernos nacionales. Lo más irónico es que, pese a ello, desde el principio del euro –y en especial desde la última ralentización mundial– el crecimiento y el desempleo han salido mucho peor parados en las principales economías de Europa que en la periferia, además de haber sido éstas las que han superado, incluso con mayor frecuencia, el límite de déficit

previsto por el Pacto de Estabilidad y Crecimiento. Y ahora es precisamente en algunas de esas principales economías donde el sentimiento antieuropeo y las presiones se han convertido en más evidentes<sup>8</sup>.

Más irónico todavía es el hecho de que España haya experimentado un “choque asimétrico positivo”: lo opuesto de lo que muchos imaginaron que sucedería. Dada la tasa de inflación más alta de España, con respecto a la de las principales economías europeas, como Alemania y Francia, los tipos de interés reales han sido, durante años, significativamente inferiores en España que en el resto de Europa. Ello se puso especialmente de manifiesto desde que el BCE empezó a bajar los tipos de interés en 2001. Ahora, los tipos de interés reales a corto plazo que hay en España se sitúan por debajo del uno por ciento negativo. Ello significa que desde el inicio del euro –cuando España perdió su soberanía formal en materia de política monetaria– pero, en especial, desde la ralentización de 2001, la política monetaria que se ha impuesto a España desde el BCE ha sido excesivamente laxa, estimulando el consumo, los préstamos y el crecimiento. Este choque asimétrico positivo –lo contrario de lo que Alemania ha estado experimentando– no sólo permite explicar el diferencial de crecimiento positivo que España ha registrado con respecto al promedio de la zona euro, sino también la acumulación constante de desequilibrios macroeconómicos en España, incluyendo el aumento en la deuda de las unidades familiares, la potencial burbuja del mercado de la vivienda, y la ampliación del déficit exterior. Para bien o para mal, España eligió no compensar esa laxitud monetaria usando su herramienta todavía autónoma de una política fiscal incluso más restrictiva (el Pacto de Estabilidad y Crecimiento impone un límite mucho más estricto a los déficit excesivos que a la generación de superávits fiscales). Actualmente, España se enfrenta, para bien o para mal, a una posible corrección, fruto del ajuste futuro de sus desequilibrios. Nadie sabe con certeza cuándo va a producirse, pero no es probable que pueda evitarse si los tipos de interés del BCE vuelven a subir de nuevo en el algún momento futuro.

#### *Tipos de cambio flexibles y soberanía*

<sup>8</sup> Italia es un caso interesante, puesto que –teniendo en cuenta su dimensión y peso económicos– suele incluirse en los debates acerca de las principales economías europeas, pero también se la suele denominar como uno de los principales PIGS periféricos debido a su tendencia al despilfarro fiscal. Si bien fue Alemania quien fomentó la creación del Pacto de Estabilidad y Crecimiento como una medida para contener los posibles daños que sufriría el euro como consecuencia de los abusos fiscales por parte de los PIGS, la mayoría de estas economías (Italia, Grecia y Portugal) han incumplido el Pacto sólo después de reiterados incumplimientos por parte de las principales economías de Alemania y Francia. España, por otro lado, ha experimentado su más disciplinada política fiscal en los últimos años, aun cuando su tasa de crecimiento rebasaba ampliamente la media de la UEM. Sin embargo, más adelante se recogen una serie de matices referentes al caso español.

### macroeconómica

**E**n un régimen de tipos de cambio flexibles, sin embargo, el manual nos diría que una economía nacional recupera autonomía en materia de política monetaria, pero pierde soberanía en términos de política fiscal. Ello obedece a que ya no se precisa la política monetaria para velar por el tipo de cambio, que en su lugar fluctúa libremente según la oferta y la demanda en el mercado de divisas. La política nacional del tipo de interés del banco central puede centrarse en la gestión de la demanda nacional, ejerciendo una influencia anticíclica en el crecimiento y la inflación. La política fiscal, por otra parte, cada vez resulta menos eficaz a la hora de ejercer una influencia independiente en la demanda nacional, debido a la presión ascendente en los tipos de interés generada por la competencia resultante con los agentes del sector privado por los recursos financieros limitados que el Gobierno ahora precisa para financiar los niveles más altos del exceso de gasto público que conlleva una política fiscal más laxa. Este impacto sobre el crecimiento –potencialmente negativo y compensatorio– que procede del impacto de los tipos de interés más altos en el consumo y la inversión económica internos –en ocasiones denominado “desplazamiento” (*crowding out*)– es particularmente restrictivo cuanto más cerca está la economía de la producción potencial y más inflacionaria es cualquier relajación de la política fiscal.

Una vez más, debemos alejarnos de la estricta

---

*Retirarse de la UEM no sólo implica una probable crisis monetaria y financiera para el país en cuestión (como Italia, por ejemplo) sino que cualquier regreso a una moneda nacional sólo ofrece un espejismo de una autonomía macroeconómica. Si la zona euro se redujera como consecuencia de cualquier hipotética deserción, los miembros que quedasen en ella disfrutarían incluso de menos autonomía de la que ahora poseen colectivamente*

---

interpretación de los manuales para incorporar tendencias en materia de políticas del mundo real y estructuras económicas del mundo real. En primer lugar, incluso ignorando la tendencia histórica hacia una conveniencia fiscal “política” y una acumulación de la deuda, la naturaleza cada vez más competitiva de las legislaturas nacionales ha ralentizado el proceso presupuestario, convirtiendo la política fiscal en una herramienta extremadamente lenta y poco útil para gestionar la economía de un modo anticíclico. Ésta es una de las razones por las que la mayoría de los keynesianos contemporáneos han argumentado que el arma macroeconómica cotidiana de primera línea contra un crecimiento débil y una inflación excesiva debe ser la política monetaria, manejada por un banco central

independiente y tecnócrata. La política fiscal, dada su rigidez y naturaleza poco práctica como herramienta anticíclica, debería centrarse sobre todo en la generación de suficientes ingresos para financiar actividades estatales esenciales (y posiblemente ayudar a amortiguar disparidades regionales internas), y sólo debería utilizarse de forma anticíclica en un caso extremo de depresión, en el que la política monetaria pierda su fuerza y empiece a dejar de ser eficaz. Si bien es cierto que durante la Gran Depresión la mayoría de las autoridades económicas no entendían que en tales circunstancias extremas la expansión fiscal probablemente fuera la única política que tal vez podría haber puesto fin a la depresión con anterioridad (dado que los mercados de capitales estaban más o menos cerrados), hoy en día, son muchos (particularmente de izquierdas) los que todavía no comprenden que si Keynes abogó por una expansión fiscal activa en la década de los años treinta, no fue porque esta política siempre resulte óptima para estimular el crecimiento, sino, sencillamente, porque a principios de la década de los treinta la situación ya había ido demasiado lejos como para poderse remediar mediante cualquier otra opción de políticas.

En segundo lugar, el efecto de “desplazamiento” (*crowding out*) antes mencionado ha tendido a desactivarse por la apertura de mercados de capitales, lo que implica una fuente de finanzas potencialmente mucho mayor, que permite financiar los déficit gubernamentales. En realidad, el movimiento desde mercados nacionales de capitales cerrados a mercados de capitales regulados y posteriormente a mercados de capitales totalmente abiertos, libera, tanto a los inversores nacionales como al Gobierno nacional, de la posibilidad de ser tomado como rehén por el otro.

Además, el límite impuesto por la producción potencial –a través del fenómeno de “desplazamiento” (*crowding out*)– sobre una política fiscal nacional expansiva y deficitaria se debilita de forma considerable con los mercados de capitales abiertos. Ahora, el Gobierno puede recurrir a un conjunto de ahorros mundiales mucho mayor cuando acude al mercado de valores de renta fija para financiar el gasto del déficit. Si la economía en cuestión posee mercados financieros que son lo suficientemente profundos y amplios, entonces el potencial del Gobierno para utilizar la política fiscal como una herramienta de política discrecional e independiente podría mantenerse, en especial si goza de una buena reputación en los mercados por lo que se refiere a un uso astuto de la política fiscal (lo que significa que normalmente no ha contribuido a presiones inflacionarias excesivas). Éste podría ser el caso de una economía relativamente amplia y dinámica que se haya ganado la confianza de los mercados (por ejemplo, EEUU).

Por otra parte, el límite al que se enfrentan los inversores nacionales en mercados de capitales cerrados, o regulados, también se ha reducido. Antes

de la total apertura de los mercados de capitales, los inversores nacionales sólo disfrutaban de una capacidad limitada para canalizar los ahorros nacionales hacia el exterior. En esa situación, se encontraban más o menos cautivos de la política fiscal nacional. Si bien podían renunciar al mercado nacional de valores de renta fija en favor de otros mercados financieros nacionales, como el mercado de la Bolsa, su capacidad para maximizar sus ingresos sin invertir en deuda del Gobierno nacional estaba claramente limitada por determinadas regulaciones nacionales y extranjeras sobre flujos de capital. Sin embargo, con los mercados de capitales abiertos tales inversores nacionales pueden unirse al ejército de inversores internacionales que buscan las rentas percibidas como las más altas y seguras a escala global. Esta capacidad permite a los inversores locales aprovechar la fortaleza de la comunidad inversora internacional para imponer disciplina en la política fiscal de sus propios Gobiernos, en especial cuando la comunidad inversora percibe una trayectoria de abusos fiscales y la posibilidad de su rápido resurgimiento.

Esto hace que el gasto deficitario y la acumulación de la deuda en una economía nacional individual –y, lo que es más importante, las opiniones del mercado al respecto, en concreto con relación a su posible resurgimiento– cobren especial relevancia a la hora de determinar el grado probable de autonomía discrecional en materia de política fiscal que una economía nacional podrá manejar en un régimen de tipos de cambio flexibles con una moneda nacional. En este sentido, el caso de Italia es bastante interesante, en especial tras las recientes sugerencias de que se debería retirar de la UEM.

Teniendo en cuenta los niveles de deuda italiana, y la memoria del mercado sobre la “manipulación” de los criterios de Maastricht para permitir que Italia entrara en el euro como miembro fundador (es decir, permitiendo que Italia aplicara un “euro-impuesto” extraordinario para satisfacer el umbral de déficit del 3% en 1997), lo más probable es que la disciplina del mercado se reimpusiera sobre cualquier lira reintroducida, despojando efectivamente a Italia de cualquier autonomía percibida en materia de política fiscal<sup>9</sup>. El resultado más probable sería un regreso de la inflación, altos tipos de interés, y un estancamiento económico, en especial en el caso de que el entorno económico internacional continuara estando caracterizado por unos precios del petróleo cada vez más altos<sup>10</sup>. Por supuesto, es posible argumentar que quizá esta vez Italia utilizaría una política fiscal más prudente de lo que ha venido demostrando históricamente. De ser así, y en el caso de que los mercados tuvieran que conceder a Italia incluso un mayor crédito fiscal de lo que cabría razonablemente esperar, entonces tal vez podría confiar en un tipo de cambio flexible y en una política monetaria discrecional anticíclica para ayudar a estimular y refrenar la demanda doméstica cuando fuera apropiado.

Ahora bien, tal y como hemos demostrado

anteriormente, del mismo modo en que ha resultado que la soberanía en términos de política fiscal, con unos tipos de interés fijos, no es más que un espejismo, si tenemos en cuenta los cambios en la estructura y el comportamiento de la economía mundial, una moneda nacional (como una lira reintroducida) bajo tipos de cambio flexibles, también se encontrará con que su soberanía discrecional en materia de política monetaria está significativamente limitada, resultando en extremo complicada por la inserción de la economía nacional en el mercado internacional de bienes y capitales. A diferencia del caso de Japón o de EEUU (las dos economías más importantes del mundo), la mayoría de los países están altamente expuestos al comercio internacional, medido como porcentaje del PIB nacional. Un tipo de cambio flexible impone costes nacionales muy pequeños en EEUU o Japón (en términos de volatilidad de precios en el mercado interior o de oscilaciones en el impacto de la demanda exterior sobre el crecimiento del PIB –complicando, en ambos casos, la ejecución de la política monetaria–), puesto que las importaciones o exportaciones como porcentaje del PIB tienden a representar el 15% o menos, dado el enorme tamaño de los mercados interiores de dichos países. Sin embargo, en Europa –en realidad, en la mayor parte del resto del mundo– las exportaciones o importaciones como porcentaje del PIB tienden a rebasar considerablemente el 30% (y en ocasiones un porcentaje significativamente superior). Por lo tanto, podría esperarse que la depreciación de una moneda europea nacional “importe” por lo menos el doble de presión inflacionaria (mediante precios de importación más altos medidos en moneda local) que una depreciación equivalente del dólar estadounidense.

La diferencia en la vulnerabilidad a la volatilidad del tipo de cambio existente entre EEUU y las economías europeas individuales tiende a ser incluso más pronunciada, si tenemos en cuenta que el gran mercado abierto y dinámico de EEUU suele percibirse como una prioridad para los exportadores mundiales (en especial, ante la ausencia de un mercado europeo único, eficiente y unificado), induciéndolos a absorber gran parte de los efectos de un dólar en proceso de debilitamiento en la forma de márgenes de beneficios más bajos –en lugar de

9 El diferencial entre los bonos del Estado italiano y los bonos alemanes ya ha ascendido a unos 20 puntos básicos, pese a Italia estar en la UEM, mientras su déficit presupuestario sigue ampliándose. Si bien el nivel de deuda pública de Italia había descendido últimamente, todavía se encontraba por encima del 105% del PIB a finales de 2004, ocupando la segunda posición con respecto a Grecia, con un 110%. La entrada de Italia en la UEM redujo el diferencial entre los bonos italianos y alemanes hasta 5 puntos básicos, haciendo que la financiación de la deuda italiana resultara, efectivamente, mucho más barata, al tiempo que brindaba a Italia un cierto margen para reducir su déficit y compraba tiempo para efectuar otras reformas que fortalecieran la UEM –como la reforma del mercado laboral, entre otras–, aunque lamentablemente muchas de ellas no se han llevado a cabo.

10 Italia –o cualquier otro país europeo que eligiera retirarse del euro– también debería hacer frente a otro posible desastre. Una lira reintroducida en proceso de depreciación tendría que enfrentarse a una severa carga de deuda pública, puesto que ahora la totalidad de la deuda pública italiana está denominada en euros. Asimismo, es más que probable que cualquier intento por imponer un cambio de denominación en liras desatará la cólera de los mercados, dejando a Italia efectivamente aislada del capital internacional (como sucedió en el caso del fracaso de la “convertibilidad” del peso/dólar en Argentina).

arriesgarse a perder cuota de mercado en el mercado estadounidense, pasando los efectos negativos de un dólar más débil en los ingresos de exportación a los consumidores estadounidenses como precios de importación más altos. En otras palabras, la denominada “transferencia” [pass-through] a los precios nacionales de las fluctuaciones del tipo de cambio del dólar tiende a ser más baja que para las economías individuales europeas que podría, en principio, operar con sus propias monedas nacionales<sup>11</sup>. Esta relativa vulnerabilidad sería especialmente pronunciada en aquellos países europeos individuales que carecen de credibilidad en el marco del control de la inflación y del déficit<sup>12</sup>.

Esto significa que la política monetaria discrecional resultaría más complicada para las economías europeas individuales que para la Reserva Federal de EEUU, por la simple razón de que la economía de EEUU es estructuralmente la más grande del mundo, mientras que incluso las economías europeas más grandes quedan empujadas por las dimensiones de EEUU. Por consiguiente, en un mundo con predominio estadounidense –pero sin una UEM lo suficientemente grande y eficiente– el crecimiento de la oferta monetaria y los tipos de interés tenderían (como lo hicieron antes de la existencia de la UEM) a ser más volátiles para los países europeos individuales que para EEUU. Por lo tanto, los bancos centrales europeos individuales estarían considerablemente esposados con respecto a sus colegas de la Reserva Federal de EEUU. Este impacto intensificado de la volatilidad de los tipos de cambio, bajo mercados de capitales abiertos, en el nivel doméstico de producción y precios, no sólo significa que una política monetaria eficaz resultaría

más difícil de lograr para países individuales, sino que también hace que los países europeos individuales –en especial aquéllos cuya reputación en términos de estabilidad de precios y ortodoxia fiscal sigue cuestionándose– sean vulnerables a las crisis financieras y de tipos de cambio, como las que se han experimentado en los mercados emergentes<sup>13</sup>.

**Por consiguiente, la Lección Número Dos es que para la mayor parte de las economías –que no son lo suficientemente grandes ni están lo bastante desarrolladas para dominar la economía mundial como lo está haciendo EEUU en la actualidad– incluso unos tipos de cambio flexibles sólo ofrecen una soberanía en materia de políticas macroeconómicas limitada y cada vez más ineficaz, por no mencionar la inexistencia de una verdadera autonomía en términos de política fiscal.** Además, durante décadas, la mayor parte de las economías relativamente pequeñas, tanto desarrolladas como en vías de desarrollo –es decir, prácticamente todas las economías del mundo, con las notables excepciones de EEUU, Japón y el Reino Unido– han tenido clara esta lección. Cuando la supuesta soberanía en materia de políticas macroeconómicas bajo tipos de cambio flexibles se expone realmente tal y como es –ineficaz y en última instancia ilusoria– y esta constatación se coloca junto a la realidad de un aumento en la volatilidad del PIB y de los precios provocado por tipos de cambio flexibles, no es sorprendente que la mayoría de los países también prefieran una cierta forma de tipos de cambio estables<sup>14</sup>. En efecto, la mayoría de los países han intentado resistir la tendencia hacia tipos de cambio puramente flotantes. Los países europeos han emprendido un proyecto de varias décadas de duración para poder ir más allá de los tipos de cambio fijos internos europeos con vistas a una unificación monetaria, mientras que las economías en vías de desarrollo y emergentes ya hacía tiempo que se agarraban a alguna forma de tipos de cambio fijos –por lo menos hasta la crisis de los mercados emergentes– e incluso ahora demuestran un claro “temor a flotar”, adoptando un régimen formal de tipos de cambio flexibles, si bien siguen interviniendo con el propósito de suavizar sus fluctuaciones cambiarias.

Si nos tomamos seriamente las lecciones número uno y número dos, resulta bastante fácil comprender por qué los europeos crearon el euro. Era una respuesta –coherente con los otros aspectos de la integración europea– a las tendencias estructurales concretas de la economía mundial asociada a la globalización; a saber: los mercados de capitales abiertos y una mayor integración en los mercados internacionales de bienes y servicios. Se trataba de un cambio estructural de la economía europea, que respondía a una voluntad política y que había sido diseñado para crear un mercado y un espacio monetario más o menos equivalente al de EEUU.

Esto nos lleva a la **Lección Número Tres: sólo creando una economía europea continental aproximadamente similar en términos de**

11 Algunos estudios demuestran que la creación del euro rebaja el *pass-through* del tipo de cambio a niveles similares a los experimentados por el dólar estadounidense. Véase Michael B. Devereux, Charles Engel y Cedric Tille, *Exchange Rate Pass-Through and the Welfare Effects of the Euro*, NBER Working Paper n.º 7382, <http://www.nber.org/papers/W7382>

12 En efecto, una dimensión relativamente pequeña se combina con una falta de credibilidad en términos de control de la inflación y del déficit para dar lugar a una situación en la que los tipos de cambio flexibles no producen ninguna soberanía monetaria en absoluto. Para un debate sobre el impacto del entorno inflacionario y la credibilidad del banco central a la hora de reducir los niveles de *pass-through* del tipo de cambio, véase Jeannine Bailliu y Eiji Fujii, *Exchange Rate Pass-Through and the Inflation Environment in Industrialised Countries: An Empirical Investigation*, Bank of Canada Working Paper 2004-21, <http://www.bankofcanada.ca/publications/working.papers/2004/wp04-21.pdf>

13 Si bien la práctica totalidad de las crisis de los mercados emergentes se han producido en el contexto de un intento por defender alguna clase de tipo de cambio fijo –y también en los casos europeos de España, Italia y el Reino Unido durante la crisis del MTC de 1992-93– el caso de Brasil en 2002 demostró que incluso una economía (más grande que la mayoría de las economías europeas) con un tipo de cambio flexible puede experimentar la feroz disciplina de la comunidad de inversores. Brasil a duras penas consiguió escapar de una suspensión de su deuda provocado por una crisis en los años 2002 y 2003, y lo más probable es que lo consiguiera gracias al significativo apoyo del FMI, a la imposición de una estricta y ortodoxa disciplina fiscal y monetaria incluso durante una recesión (es decir, una renuncia a la autonomía en materia de política fiscal y monetaria, por lo menos a corto plazo), y a un significativo avance hacia reformas estructurales (es decir, reformas fiscales y de seguridad social). Por otro lado, sólo podemos suponer que si España no hubiera pertenecido a la UEM, habría experimentado una significativa presión por parte de los mercados de capitales internacionales –puede que incluso una presión contra la peseta– durante el prolongado desarrollo y desenlace de la crisis argentina.

14 El aumento de volatilidad en los tipos de cambio, el PIB, los precios y los tipos de interés, fruto de un régimen de tipos de cambio flexibles para economías relativamente pequeñas, probablemente también reducirían los niveles de inversión y del crecimiento potencial, limitando así los beneficios de una política monetaria supuestamente soberana.

**dimensiones y de atractivo a la de EEUU podrían los europeos recuperar una cierta soberanía colectiva en materia de política macroeconómica, invirtiendo así el supuesto básico en el que los mercados internacionales ahora creen como si se tratara de un artículo de fe: que la Reserva Federal dirige la política monetaria del mundo.**

## Conclusiones

**H**ablar de retirarse de la zona euro es peligroso y erróneo, no sólo para cualquier país individual que considere dicha posibilidad, sino también para el resto de los socios de la UEM que permanezcan en la zona. Retirarse de la UEM, no sólo implica una probable crisis monetaria y financiera para el país en cuestión (como Italia, por ejemplo) sino que cualquier regreso a una moneda nacional sólo ofrece un espejismo de una autonomía macroeconómica. Si la zona euro se redujera como consecuencia de cualquier hipotética deserción, los miembros que quedasen en ella disfrutarían incluso de menos autonomía de la que ahora poseen colectivamente. Ni tan siquiera Alemania ni Francia ni el Reino Unido podrían seguir siendo inmunes a la inestabilidad que resultaría del desmoronamiento del euro, aun cuando se quedaran fuera de una euro-área reducida y operaran sus propios regímenes cambiarios flexibles nacionales. Dado que el grueso de sus transacciones comerciales lo realizan con los actuales miembros de la UEM, la inestabilidad cambiaría resultante conllevaría severas complicaciones para la operación de su política monetaria supuestamente autónoma, limitando, en última instancia, su crecimiento potencial, una situación que duraría indefinidamente en el futuro. Sin embargo, si la presión continúa afectando a la zona euro, las economías más fuertes y que gozan de mayor credibilidad sí podrán tener por lo menos un incentivo para abandonar el euro. Si Italia y otras economías débiles como Grecia y Portugal tuvieran que hacer frente a severas cargas de deudas denominadas en euros como resultado de las probables depreciaciones de sus monedas reintroducidas, las economías que gozan de más credibilidad se enfrentarían a la perspectiva de cargas de deudas denominadas en euros más bajas si sus monedas reintroducidas se *apreciaran* con relación al euro.

Es evidente que la moneda única y la política monetaria común del BCE no forman parte del problema de Europa –tal y como pretende afirmar una opinión cada vez más generalizada–, sino que constituyen un elemento esencial de cualquier respuesta a los crecientes desafíos económicos de Europa. Sin embargo, también resulta evidente que el euro y el BCE no son capaces, por sí solos, de conseguir que la economía de la zona euro funcione eficientemente ni conforme a su potencial, ni son capaces, por sí solos, de recuperar para Europa un cierto grado de soberanía colectiva en materia de

políticas macroeconómicas. Por el último, la UEM tampoco es capaz, por el momento, de contribuir a un crecimiento más alto de la productividad ni de impedir que el estado de bienestar europeo sea destruido por completo. Para que el euro logre alcanzar con éxito la totalidad de estos objetivos, es preciso emprender rápidamente, antes de que sea demasiado tarde, otras reformas de políticas suplementarias. Desgraciadamente, la más importante de dichas reformas –la reforma del mercado de trabajo y una coordinación más eficaz de las políticas fiscales y de la gobernanza económica europea– se enfrenta a severos obstáculos para su realización.

Al final, las líneas de batalla política sobre estas reformas se corresponden aproximadamente con las que se trazaron durante la Convención de la Constitución Europea y en los referéndums populares más recientes sobre la constitución en Francia y los Países Bajos. El papel que estas reformas en materia de política desempeñarán en el futuro éxito o fracaso del euro –y en el futuro éxito de Europa como un modelo eficaz en el sistema internacional– se abordará en la Parte II del presente análisis.



**Paul Isbell**

**Investigador Principal, Economía y**

**Comercio Internacional, Real Instituto Elcano**

# Una solución al estancamiento financiero: un impuesto europeo sobre la renta del ahorro

*Menos de tres semanas después de los resultados negativos de los dos referendos, la imposibilidad de que los miembros del Consejo Europeo llegaran a un acuerdo sobre las perspectivas financieras de la UE para el periodo 2007-2013 sembró nuevas dudas entre la ciudadanía europea. Reforzó claramente la percepción de que los líderes nacionales utilizan a la UE para incrementar su poder en detrimento de los ciudadanos y sus representantes democráticos. Una sucesión de fracasos similares podría resultar fatídica para la UE.*

**Agustín José Menéndez**

## Tema

Solamente se puede establecer un marco financiero estable, justo y eficiente para la Unión Europea si se ceden a ésta competencias plenas en materia tributaria. Existen muy buenas razones por las cuales tanto los Estados miembros como los ciudadanos europeos podrían encontrar atractivo un “impuesto europeo sobre la renta del ahorro”.

## Resumen

La imposibilidad de llegar a un acuerdo sobre las perspectivas financieras de 2007-2013 en el Consejo Europeo del 16-17 de junio de 2005 podría llevar a la Unión Europea a una grave crisis financiera y política. ¿Cómo se puede evitar esto? En primer lugar, hay que tener en cuenta que es improbable que se lleve a cabo una reforma marginal del actual sistema, a menos que se agrave su actual ineficiencia y falta de equidad y, por tanto, simplemente se está posponiendo la crisis y, muy probablemente, a un precio muy elevado; en segundo lugar, habría que encuadrar el problema de

tal manera que no solamente facilitara la consecución de un acuerdo, sino que además contribuyera a mejorar la eficiencia y la equidad de las finanzas públicas europeas. Se ha argumentado que esto exige la cesión explícita de competencias tributarias a la Unión Europea que se correspondan al coste de los bienes y servicios públicos que haya de suministrar. La viabilidad política de dicho cambio estructural podría maximizarse si se viera acompañado por la asignación a la Unión de un nivel comparable de recursos y si el impuesto cedido a ésta fuera un impuesto europeo sobre la renta del ahorro.

## Análisis

La Unión Europea se encuentra en una encrucijada. Tras la clara y contundente victoria del “no” en los referendos francés y holandés, el Tratado Constitucional, probablemente el proyecto europeo más ambicioso de la última década, ha quedado descartado. El llamamiento realizado el 16 de junio por el Consejo Europeo a “reflexionar juntos sobre esta situación” durante aproximadamente un año es un llamamiento a enterrar el Tratado.

Algunos analistas se han apresurado a concluir que la negativa al Tratado Constitucional ha abierto la crisis más grave en la historia europea. Esto es una exageración. En primer lugar, el solo hecho de que el Tratado Constitucional no sea ratificado debido a la victoria del “no” en dos referendos nacionales refuerza en lugar de debilitar el principio democrático a nivel europeo, es decir, el principio de que la Unión Europea debería derivar su legitimidad democrática *directamente* de los ciudadanos europeos y no sólo indirectamente de los representantes nacionales de dichos ciudadanos. A largo plazo, es probable que esto refuerce en lugar de debilitar el proceso de integración europea. Al fin y al cabo, ¿no era ésta una de las razones de que se abriera un proceso de elaboración de una constitución? En segundo lugar, esto es especialmente cierto dado que los debates que precedieron a los referendos indicaron claramente que la mayoría de los ciudadanos que votaban contra el Tratado no rechazaban el proyecto de integración europea, ni siquiera la propia idea de elaborar una constitución para la Unión Europea. Los franceses y holandeses parecen haber expresado el deseo de que la Unión Europea sea más justa y más eficiente y que tenga una mayor capacidad de actuación, pero a la vez que no creían que ese fuera el resultado de este Tratado Constitucional. En resumen, rechazaron *esta* Constitución porque querían *otra* Constitución para la Unión Europea. Se sentían frustrados porque querían *más* y no *menos* Europa y tenían la impresión de que el Tratado Constitucional no iba en esa dirección.

Pero también sería un error llegar a la conclusión de que la victoria del “no” solamente tendrá efectos positivos. La situación actual puede deteriorarse

fácilmente y desembocar en una grave crisis de larga duración si los líderes europeos no son capaces de encontrar soluciones políticas al deseo no articulado, pero firme de los ciudadanos europeos.

#### *Las perspectivas financieras de la Unión Europea*

**Y**a se pueden observar algunos elementos de una importante crisis. Menos de tres semanas después de los resultados negativos de los dos referendos, la imposibilidad de que los miembros del Consejo Europeo llegaran a un acuerdo sobre las perspectivas financieras de la Unión Europea para el período 2007-2013 sembró nuevas dudas entre la ciudadanía europea. Reforzó claramente la percepción de que los líderes nacionales utilizan a la Unión Europea para incrementar su poder en detrimento de los ciudadanos y sus representantes democráticos. Una sucesión de fiascos similares podría resultar fatídica para la Unión Europea.

Aun así, la negociación de las próximas perspectivas financieras inmediatamente después de los dos referendos en los que venció el “no” ofrece no sólo riesgos, tal y como se ha indicado, sino también oportunidades políticas. En primer lugar, hay amplias posibilidades de mejorar, ya que el sistema actual es claramente injusto, ineficiente y tendente a la parálisis. En segundo lugar, hay muy buenas razones para creer que una propuesta clara de reforma estructural, consistente en la financiación de los gastos de la Unión Europea mediante impuestos europeos (especialmente a través de un impuesto sobre la renta del ahorro) eliminaría las principales causas de que los Estados miembros probablemente bloqueen un acuerdo, a la vez que aumentaría la equidad y eficiencia de la Unión. Consideraremos las dos cuestiones consecutivamente.

#### *(1) Las deficiencias del actual sistema de financiación*

El sistema es injusto porque los impuestos que pagan los residentes europeos para financiar a la Unión Europea dependen no tanto de su nivel de renta (el principio de “capacidad de pago”) o la medida en que se benefician de la existencia de la Unión Europea (el principio del “beneficio”), sino de la forma en que el sistema tributario de su país de residencia reparte la carga derivada de la contribución nacional a la Unión. Esto es así porque la mayor parte de los fondos procede de las contribuciones nacionales a las arcas comunitarias, calculadas sobre la base de la renta nacional total o la base económica del Impuesto sobre el Valor Añadido. Esto es contrario al principio de no discriminación por nacionalidad, un principio fundamental del Derecho Comunitario Europeo (Artículo 12 del TCE), y a la tradición constitucional común a los Estados miembros, que exige que la carga tributaria se distribuya básicamente con arreglo a los principios de capacidad de pago y de beneficio.

El sistema es *paralizante* por dos razones principales:

- En primer lugar, los procedimientos actuales de toma de decisiones financieras fomentan no sólo la conjunción de intereses a nivel nacional, encubriendo así cuestiones relativas a la justicia distributiva individual, sino que además promueven una reproducción automática de los intereses que se han definido como nacionales. Una vez que un determinado interés acapara, por así decir, el interés nacional, tiende a mantenerse como tal, con independencia de que las circunstancias cambien, lo cual resulta en la configuración de las negociaciones financieras como juegos de suma cero. Esto se ve reforzado claramente por la definición de los objetivos nacionales en referencia a la diferencia neta entre la contribución nacional y los pagos recibidos del presupuesto europeo. Todo ello impide percibir los múltiples beneficios que obtiene cada Estado miembro de la existencia de la Unión Europea y genera unos criterios económicos erróneos, una política superficial y un pobre resultado de las negociaciones.

---

*Menos de tres semanas después de los dos resultados negativos de los referendos, la imposibilidad de que los miembros del Consejo Europeo llegaran a un acuerdo sobre las perspectivas financieras de la Unión Europea para el período 2007-2013 sembró nuevas dudas entre los ciudadanos europeos. Reforzó claramente la percepción de que los líderes nacionales utilizan a la Unión Europea para aumentar su poder de toma de decisiones en detrimento de los ciudadanos y sus representantes democráticos. Una sucesión de fiascos similares podría resultar funesta para la Unión Europea*

---

- En segundo lugar, porque los procedimientos seguidos para aprobar la decisión sobre los recursos propios y las perspectivas financieras multiplican las opciones de veto, hasta el punto de convertirlos en los procedimientos legislativos de toma de decisiones *más exigentes* en el constitucionalismo mundial comparado. Tras la última ampliación, la probabilidad estadística de que se aprueben dichas decisiones a tiempo es prácticamente equivalente a cero.

El sistema es *ineficiente* porque priva a la Unión Europea de un medio político, si bien modesto, para contribuir a la estabilización de la economía europea. Dejando aparte la cuestión del tamaño del presupuesto europeo, la enorme rigidez inherente al procedimiento de toma de decisiones financieras elimina la más mínima posibilidad de emplear las competencias tributaria y de gasto de la Unión Europea como palanca macroeconómica para ayudar

a lograr los objetivos contemplados en el artículo 2 del TCE.

(2) *Por qué es factible el cambio estructural*

La alternativa que aquí se propone consiste en lo siguiente: (a) mantener el actual nivel de gastos en el ámbito europeo; (b) cambiar las bases financieras de la Unión Europea o, lo que es lo mismo, eliminar las contribuciones nacionales, calculadas por referencia a la base nacional del IVA o a la renta nacional, y sustituirlas por unos impuestos genuinamente europeos (esto no debería hacerse “de la noche a la mañana”, sino que el actual sistema debería ir eliminándose progresivamente a medida que se fuera introduciendo el nuevo, que estaría en pleno vigor para el año 2013); y (c) optar por un impuesto sobre la renta del ahorro como el principal impuesto europeo, en términos simbólicos y cuantitativos.

---

*El sistema financiero europeo es ineficiente porque priva a la UE de unos medios, si bien modestos, para sus políticas que contribuyan a la estabilización de la economía europea. Dejando aparte la cuestión del tamaño del presupuesto europeo, la enorme rigidez inherente al procedimiento financiero de toma de decisiones elimina la más mínima posibilidad de hacer uso de las competencias tributaria y en materia de gastos de la UE como un impulso macroeconómico que ayude a lograr los objetivos contemplados en el artículo 2 del TCE*

---

Dicho cambio estructural: (1) no es radical, sino que supone la puesta en práctica de una decisión ya adoptada en 1970; (2) tiene sentido desde el punto de vista político y económico; (3) debería ser atractivo tanto para los euroescépticos como para los europeístas; y (4) propiciará el acuerdo entre los Estados miembros.

*En primer lugar, la propuesta no exige una reforma radical, sino simplemente la puesta en práctica de la decisión de proveer a la Unión Europea de unos recursos propios, ya adoptada en 1970. El Tratado que modificó el TCE en ese año y que ha sido ratificado por todos los nuevos Estados miembros desde entonces establece como cuestión de principio la competencia de las Comunidades para establecer impuestos y la eliminación progresiva de las contribuciones nacionales directas al presupuesto europeo. Esta decisión no se aplicó plenamente debido a la insuficiencia crónica de los recursos propios cedidos a la Unión Europea a finales de los años setenta y principios de los ochenta. Se vio extremadamente restringida por el Consejo Europeo de Fontainebleau de 1984, que reimplantó las contribuciones nacionales como el cuarto recurso de la Unión Europea, pero sigue formando parte integrante del Derecho Constitucional Europeo.*

*En segundo lugar, tiene sentido desde el punto*

de vista político y económico, ya que permite materializar el principio democrático fundamental de *ninguna representación sin tributación*, lo cual deja más claro a los europeos los costes y los beneficios de las políticas y decisiones europeas y permite superar la referencia ininteligible a costes y beneficios nacionales totales. Asimismo, también crearía las condiciones estructurales por las que los europeos tendrían una buena razón para ejercitar los derechos políticos que tienen a nivel europeo, es decir, influir en las decisiones de la Unión Europea en materia tributaria y de gastos, que son precisamente las cuestiones centrales en las elecciones nacionales. Por otro lado, también sentaría las bases para que se puedan ejercer las competencias financieras de forma más flexible, lo cual aumentaría el calado del debate político sobre la cuestión.

*En tercer lugar, la propuesta debería resultar atractiva tanto para quienes temen la transformación de la Unión Europea en un superestado como para quienes se lamentan del insuficiente desarrollo de la identidad política de la Unión Europea:*

- Los euroescépticos deberían sentirse atraídos por la vinculación de la reforma estructural con el mantenimiento (durante el próximo período financiero) del actual nivel de recursos económicos en manos de la Unión Europea. Los euroescépticos podrían percibirlo como una victoria *suya*, ya que no se aumentaría el presupuesto, sino que se mantendría en el futuro al mismo nivel que en la actualidad (este es también un factor clave para que la propuesta resulte aceptable para los contribuyentes netos que están padeciendo dificultades políticas a nivel nacional). Asimismo, la propuesta aborda un asunto que preocupa enormemente a los euroescépticos: el de la insuficiente transparencia de la Unión Europea. En la situación actual, los ciudadanos europeos perciben a la Unión Europea como una *institución que gasta*, pero no como una *institución que cobra impuestos*. Así, logra evitar los costes políticos inherentes en la recaudación de sus propios impuestos. Una reforma que establezca unas condiciones estructurales en las que cada bien o servicio público ofrecido por la Unión Europea vaya acompañado de *impuestos a cobrar por la Unión Europea y que soporten directamente los ciudadanos* previsiblemente expondría a cualquier política o decisión específica que demostrara ser ineficiente a una severa crítica. Por ejemplo, se crearían las condiciones necesarias para aclarar no sólo si la Unión Europea debería dedicar una parte elevada de sus recursos a financiar la Política Agrícola Común, sino que también se podría determinar qué tipo de PAC satisfaría a los contribuyentes. En todo caso, la transparencia en el ejercicio de las competencias tributarias de la Unión elevaría las expectativas de los ciudadanos de Europa.
- Pero la propuesta también debería ser del agrado

de quienes preferirían un mayor presupuesto europeo. Podrían ver en la reafirmación de la competencia de la Unión Europea para establecer impuestos como un paso necesario en el camino hacia unas competencias financieras europeas más amplias y democráticamente transparentes. Una vez se implante el principio de que la Unión Europea debe recaudar sus propios impuestos y se elimine la rígida conjunción de intereses a nivel nacional, se habrán sentado las bases para que se pueda realizar el tipo de debate que desean. Esto no solamente favorecería claramente la reafirmación de las competencias del Parlamento Europeo, sino que además se facilitaría la posibilidad de que hubiera un mayor gasto a nivel europeo, tanto desde el punto de vista de procedimientos como de contenidos, si se presentara una situación en la que pudiera actuar como un catalizador de la actividad económica en la Unión Europea en su conjunto (en el supuesto de un shock económico estructural o una profunda recesión económica).

*En cuarto lugar*, la propuesta propiciaría un acuerdo entre los Estados miembros:

- Al hacer de los ciudadanos los principales contribuyentes al presupuesto europeo, se restarían argumentos a quienes centran las negociaciones en supuestos intereses nacionales y cálculos de ingresos y gastos presupuestarios. Se evitaría la actual conjunción de intereses nacionales y el encuadre de las negociaciones en términos de suma cero, que conduce a situaciones totalmente *irresolubles*. Los debates financieros a nivel europeo se *normalizarían*, ya que la reforma sentaría las bases para que en los debates primaran las consideraciones de eficiencia global, equidad individual y estabilización macroeconómica. En vez de centrarnos en qué es lo que debería pagar cada Estado miembro, los debates deberían centrarse en la adecuada definición de las bases impositivas, los tipos impositivos y la adecuación del gasto a las preferencias de los ciudadanos europeos. Esto permitiría una conjunción de intereses más allá de las fronteras nacionales y su configuración de manera relativamente parecida a la habitual a nivel nacional en la mayoría de los Estados miembros.
- Al eliminar progresivamente el IVA, se eliminaría uno de los dos motivos fundamentales en los que se basa el cheque británico.
- Al basar el gasto público de la Unión Europea en su competencia tributaria, se reducirían los costes del incremento o la disminución del tamaño de la base financiera de la Unión Europea. Dentro de ciertos límites, solamente se tendrían que subir o bajar los tipos impositivos europeos (al igual que ocurre con los Estados miembros y sus regiones).

### *El impuesto europeo sobre la renta del ahorro*

**E**l impuesto europeo sobre la renta del ahorro debería convertirse en el principal impuesto europeo, en términos simbólicos y cuantitativos, por otras cuatro razones adicionales.

En primer lugar, ya no es fácil localizar la renta del ahorro en un Estado miembro. El Derecho Comunitario Europeo, y no los derechos nacionales, es el que establece el régimen básico que permite a los ciudadanos europeos situar sus ahorros en cualquier lugar de la Unión Europea, al mismo tiempo que les suministra garantías acerca de la seguridad de sus inversiones. Asimismo, la globalización económica y el desarrollo tecnológico han debilitado la capacidad de los Estados miembros para imponer impuestos sobre la renta del ahorro de forma efectiva. Tan solo el intercambio automático de información entre las administraciones tributarias de los Estados miembros y el uso de la fuerza económica de la Unión Europea como ente internacional frente a terceros Estados ofrecen la posibilidad de sentar las bases para que se puedan establecer impuestos sobre la renta del ahorro de forma efectiva. Por estas dos razones, los fundamentos para ceder la competencia tributaria a la Unión Europea y no a los Estados miembros deberían resultar evidentes para todos los ciudadanos.

---

*No debería considerarse que la voluntad soberana de los ciudadanos europeos expresada en contra del Tratado Constitucional ha empujado a la Unión Europea a una crisis, sino que nos ha conducido a un momento crucial. En vez de limitarse a reflexionar con melancolía acerca del futuro de una constitución rechazada, los líderes europeos deberían plantear propuestas que permitan dar respuesta a las preocupaciones expresadas por los ciudadanos franceses y holandeses*

---

En segundo lugar, el hecho de convertir la tributación sobre la renta del ahorro en la principal fuente de las finanzas de la Unión Europea supondría que quienes más se benefician de la existencia de la Unión Europea son los que pagan a ésta, de tal forma que se volvería a vincular a la Unión con el principio de capacidad de pago, que es uno de los elementos esenciales de las tradiciones constitucionales nacionales a la hora de distribuir la carga tributaria. Es precisamente la percepción contraria la que predomina si es el IVA el primer impuesto europeo (tal y como se decidió en 1970), ya que el IVA se considera, justa o injustamente, como un impuesto regresivo, dado que la propensión al consumo es mayor cuanto menores son los ingresos.

En tercer lugar, los ingresos potenciales derivados de un impuesto europeo sobre la renta del

ahorro dispararían los temores de muchos ministros de Economía. Sería menor al actual volumen de recursos propios en manos de la Unión Europea. Por lo tanto, sería una opción más adecuada que el impuesto de sociedades, que, si se cediera a la Unión Europea, supondría al menos el doble del nivel actual de recursos propios. Al mismo tiempo, la oposición de los Estados miembros a la cesión a la Unión Europea de este impuesto debería ser mínima, ya que no supone ninguna pérdida neta para los presupuestos nacionales. Como ya se ha indicado, estos ingresos prácticamente no son objeto de tributación en la actualidad.

En cuarto lugar, la imposición de tributación sobre la renta del ahorro como un recurso propio de la Unión Europea simplemente anularía el fundamento tributario del cheque británico. No solamente sería posible eliminar progresivamente el IVA como un recurso propio de la Unión Europea, sino que además desaparecería la tendencia a achacar al Impuesto sobre el Valor Añadido su carácter regresivo como justificación para una corrección en la contribución británica desde el punto de vista del gobierno británico.

## Conclusiones

**E** No debería considerarse que la voluntad soberana de los ciudadanos europeos expresada en contra del Tratado Constitucional ha empujado a la Unión Europea a una crisis, sino que nos ha conducido a un momento definitorio. Como ha reiterado Altiero Spinelli, no podemos esperar que nos caiga la solución del cielo, sino que debemos esforzarnos por encontrarla. En vez de limitarse a reflexionar con melancolía acerca del futuro de una constitución rechazada, los líderes europeos deberían plantear propuestas que permitieran dar respuesta a las preocupaciones expresadas por la ciudadanía francesa y holandesa. Un decidido cambio estructural de la base financiera de la Unión Europea mediante la cesión a ésta de la competencia para establecer impuestos sobre la renta del ahorro podría ser una forma de satisfacer el deseo de los ciudadanos europeos de una Unión Europea que sea más justa, más democrática, más eficiente y con mayor capacidad de actuación. 

**Agustín José Menéndez**

**Investigador Ramón y Cajal, Universidad de León,  
y miembro del proyecto de investigación CIDEL,**

**Nota: Se puede encontrar un análisis más académico en mis trabajos “Taxing Europe”, 10 (2004) Columbia Journal of European Law, pp. 297-338, y “The Purse of the Polity”, en Erik Oddvar Eriksen (ed.), Making the European Polity, Reflexive Integration in the EU, Routledge, Londres, 2005, pp. 187-203.**

# Documentos de trabajo y libros publicados

## Documentos de trabajo publicados en el mes de julio

### **El poder simbólico de las naciones**

*Javier Noya*

(29/7/2005)

La teoría del poder blando de Nye es una de las más discutidas en la actualidad entre los analistas de las relaciones internacionales. En el documento se propone una crítica teórica del dualismo entre poder blando y duro, y se defiende el concepto alternativo de poder simbólico. Además se analizan las percepciones reales de los ciudadanos sobre el poder de las naciones, y se demuestra que la visión de Nye no es universal, sino que responde a la Weltanschauung de los sectores postmaterialistas y postmodernizados de las sociedades avanzadas.

porcentuales por delante en las encuestas. La victoria del PSOE no estaba prevista en las encuestas: ¿qué influencia tuvieron los medios tradicionales, en especial la prensa y la radio? En suma, ¿cómo emplearon los actores sus estrategias de encuadramiento (framing) para (re-) asignar la culpa por los politizados atentados terroristas?

### **De la crisis de la Unión a la crisis de la PAC: por un nuevo proyecto para la agricultura europea en un entorno globalizado**

*Albert Massot Martí*

(26/7/2005)

El presente Documento de Trabajo busca transmitir al lector una idea y un estado. La idea consiste en desentrañar el significado y el alcance de una reforma de la Política Agrícola Común (PAC) que supera todas las anteriores y que define un nuevo modelo de apoyo a la agricultura europea. El estado comporta dar a entender que la reforma iniciada entre 2002 y 2004 es un proceso dinámico, aún inacabado, que irá sumando nuevas piezas en los próximos años hasta desembocar en una PAC radicalmente distinta a la que hemos conocido.

### **¿Es el terrorismo internacional como nos lo imaginábamos? : un estudio empírico sobre la yihad neosalafista global en 2004**

*Fernando Reinares*

(11/7/2005)

Con frecuencia se caracteriza al actual terrorismo internacional de fenómeno especialmente novedoso, por las elevadas tasas de letalidad y el alto grado de indiscriminación, por la rutinaria implicación en los mismos de suicidas adoctrinados en el fundamentalismo islámico y por su propensión a dirigirse contra blancos occidentales. Sin embargo, aun cuando una cierta combinación de esos rasgos, lo cierto es que esa violencia, viene desarrollándose con tasas de mortalidad menores, procedimientos más convencionales y pautas de victimización igualmente distintas

### **Miedo o engaño: el encuadramiento de los atentados terroristas del 11-M en Madrid y la rendición de cuentas electoral**

*José A. Olmeda*

(24/6/2005)

En el penúltimo día de la campaña electoral de las elecciones generales del 14 de marzo de 2004, se perpetraron tres ataques terroristas en Madrid. Tres días antes de las elecciones, el PP del presidente Aznar estaba 5 puntos

**Panorama Estratégico 2004-2005**

El "Panorama Estratégico 2004/2005", realizado conjuntamente por el Instituto de Español Estudios Estratégicos y el Real Instituto Elcano, contiene nueve capítulos y un apéndice, cuyos títulos son: 'Panorama de la Conflictividad Internacional', por Félix Sanz; 'Terrorismo Internacional', por Fernando Reinares; 'La Unión Europea', por José Ignacio Torreblanca y Alicia Sorroza; 'Estados Unidos' por Manuel Coma; 'Iberoamérica', por Carlos Malamud; 'Oriente Medio y Magreb', escrito en tres partes por Pedro López Aguirrebengoa, Gema Martín Muñoz y Carlos Fernández-Arias; 'Irak' por José Luis Calvo; 'Asia' por Fernando Delage; 'El Gasto de Defensa en el Mundo' por Ángel Lobo. El apéndice se titula: 'Los Conflictos Armados y la Seguridad Internacional. Un Estudio Factual y Analítico', y ha sido realizado por Alyson J.K. Bailes y Sharon Wiharta.

Como escribe en la introducción el Almirante José Antonio Balbás, este Panorama Estratégico, del cual es coordinador por primera vez, "trata de introducir un nuevo enfoque en su aproximación a las diferentes materias estudiadas sin perder el rigor y la profundidad que les ha caracterizado" e intenta ser un "Panorama desde España, dirigido a los españoles y teniendo en cuenta a nuestros intereses nacionales".

**Informe Elcano "La política española hacia América Latina: Primar lo bilateral para ganar en lo global"**

*Coordinador: Carlos Malamud  
(Mayo de 2005)*

Cuando se habla de la política global hacia América Latina se alude a la política de conjunto que España desarrolla en la región. Es un elemento sumamente positivo de nuestra política exterior, interesada en el subcontinente latinoamericano como un todo y no sólo en una parte de él o en un grupo determinado de países. Esta preocupación por lo global ha sido bien recibida por los gobiernos y la opinión pública latinoamericanos y ha servido para reforzar la presencia española. Se trata, por tanto, de un valor que no se debe perder. Sin embargo, este sesgo por lo global puede afectar negativamente las relaciones bilaterales. No es que éstas no hayan existido, ni que no se desarrollaran satisfactoriamente, pero en el afán por abarcar el todo se había dejado de trabajarlas sistemáticamente, al considerarse más conveniente unas buenas relaciones con todas las naciones iberoamericanas que un vínculo estable con los países más importantes. Por eso, según afirma el coordinador del Informe, Carlos

Malamud, aquí se profundiza en la tensión entre lo global y lo bilateral y se analizan las opciones más convenientes para la política española hacia América Latina.

**Informe Elcano "Construir Europa desde España: los nuevos desafíos de la política europea"**

*Coordinadores: Charles T. Powell, José I. Torreblanca y Alicia Sorroza  
(Marzo 2005)*

Este segundo Informe Elcano examina en primer lugar la trayectoria seguida por España dentro de la Unión en los casi veinte años transcurridos desde su adhesión en 1986 a la (entonces) Comunidad Europea. A continuación, analiza los principales desafíos a los que se enfrenta la política europea de España en el ámbito político, institucional, financiero, de política exterior y de defensa, así como en lo referido al espacio de libertad, seguridad y justicia. Para concluir, el Informe detalla una serie de recomendaciones específicas cuyo fin es mejorar la capacidad de adaptación de España al nuevo contexto europeo marcado por el binomio "Ampliación + Constitución" de forma que la consecución de objetivos marcadamente nacionales sea compatible con el reforzamiento de la Unión Europea en su conjunto.

**Informe Elcano: "Inmigración: Prioridades para una nueva política española"**

*Coordinadores: Joaquín Arango y Rickard Sandell  
(Enero 2005)*

El Instituto Universitario de Investigación Ortega y Gasset y el Real Instituto Elcano han realizado conjuntamente el primer Informe Elcano: "Inmigración: Prioridades para una nueva política española", coordinado por Joaquín Arango, Director del Centro de Estudios sobre Migraciones y Ciudadanía del Instituto Universitario Ortega y Gasset y Rickard Sandell, Investigador Principal del Real Instituto Elcano en Demografía, Población y Migraciones Internacionales.

**Tratado por el que se establece una Constitución para Europa**

El presente volumen recoge el Tratado por el que se establece una Constitución para Europa, adoptado de común acuerdo el 18 de junio de 2004 por los Jefes de Estado y de Gobierno de los veinticinco Estados miembros de la Unión Europea. El texto va precedido por los comentarios de Francisco Aldecoa Luzárraga, Catedrático de Relaciones Internacionales, Cátedra Jean Monnet, Decano de la Facultad de Ciencias Políticas y Sociología de la Universidad Complutense de Madrid y miembro del Consejo Científico del Real Instituto Elcano.



# ARIs y materiales de interés

ARIs publicados en el mes de julio

## **Una solución al estancamiento financiero: un impuesto europeo sobre la renta del ahorro**

*Agustín José Menéndez*  
(26/7/2005)

## **"Contraterrorismo respaldado por la inteligencia": Breve análisis de la respuesta del sistema nacional de inteligencia del Reino Unido al 11-S y las implicaciones de los atentados de Londres del 7 de julio de 2005**

*Frank Gregory*  
(26/7/2005)

## **Los ataques terroristas de Londres: impacto del 7-J en los musulmanes británicos**

*Humayun Ansari*  
(26/7/2005)

## **Los atentados terroristas del 7 de julio en Londres: el extremismo islámico golpea de nuevo**

*Peter Lehr*  
(26/7/2005)

## **Las bombas de Londres y el contexto estratégico más amplio**

*Magnus Ranstorp*  
(26/7/2005)

## **Crisis en la UE: ¿La "pequeña Europa" frente a la "Gran Europa"?**

*Antonio R. Rubio Plo*  
(26/7/2005)

## **El debate inevitable sobre la energía nuclear**

*Alejandro Vigil*  
(26/7/2005)

## **¿Se dirige Irán hacia una confrontación con Estados Unidos?**

*Soeren Kern*  
(26/7/2005)

## **Irán: la dictadura democrática**

*Nadereh Farzannia*  
(22/7/2005)

## **Al-Qaeda: terror de marca**

*Isaac Martín Barbero*  
(21/7/2005)

## **Los precios del petróleo: la situación actual y perspectivas futuras**

*Paul Isbell*  
(14/7/2005)

## **Repensar las cumbres Unión Europea-América Latina y el Caribe tomando conciencia de sus fundamentos institucionales**

*Ramón Torrent*  
(13/7/2005)

## **Después del 7 de julio: ¿una nueva guerra mundial?**

*Antonio Elorza*  
(13/7/2005)

## **Tras el 7 de julio: ¿qué estrategia tiene el terrorismo internacional?**

*Fernando Reinares*  
(11/7/2005)

## **Terror en Londres: un análisis estratégico**

*Manuel Coma*  
(11/7/2005)

## **Londres 7-J: reflexiones y lecciones después de la tragedia**

*Rogelio Alonso*  
(11/7/2005)

## **Londres 7-J: análisis de urgencia**

*Juan Avilés*  
(11/7/2005)

## **Atentados del yihadismo salafista en su santuario londinense**

*Carlos Echeverría Jesús*  
(11/7/2005)

## **Resoluciones del Parlamento Europeo sobre terrorismo: la necesidad de promover una política común**

*Rosa Díez*  
(11/7/2005)

## **La UE y la lucha contra el terrorismo: del 11-M al 7-J**

*Alicia Sorroza Blanco*  
(11/7/2005)

## **El yihadismo en España: situación actual**

*Javier Jordán*  
(11/7/2005)

## **Por qué el euro es esencial para el futuro de Europa**

*Paul Isbell*  
(6/7/2005)

## **La Cumbre del G-8: la realidad de la cancelación de la deuda**

*Iliana Olivie*  
(5/7/2005)

## **Conceptualizando el terrorismo internacional**

*Fernando Reinares*  
(1/7/2005)

## **Una valoración del Plan China**

*Enrique Fanjul y Pablo Rovetta*  
(29/6/2005)

**Proceso de ratificación de la Constitución europea**

Cuadro resumen del estado en el que se encuentra el proceso de ratificación de la Constitución Europea país por país, a fecha de 14 de julio de 2005, elaborado por el área de Europa del Instituto Elcano

<http://www.realinstitutoelcano.org/materiales.asp>

**Security, Terrorism and the UK**

Un problema clave para el Reino Unido en su campaña de prevención del terrorismo es la posición de su gobierno como "compañero de viaje" de los EEUU en su "guerra contra el terror". Al haber formulado su política antiterrorista de esta manera, el Reino Unido permite que la dirección la fije su socio principal. Esta es una de las conclusiones expuestas en este informe publicado por **Chatham House y el Economic & Social Research Council** el 18 de julio de 2005.

<http://www.realinstitutoelcano.org/materiales.asp>

**Eurobarómetro**

Resultados del Eurobarómetro del mes de julio: Más de la mitad de los ciudadanos europeos se oponen a que Turquía ingrese en la Unión Europea. Además, se refleja cómo la imagen positiva de la UE, así como la confianza en la Comisión y el Parlamento Europeo, han caído varios puntos

<http://www.realinstitutoelcano.org/materiales.asp>

# Actividades realizadas en el mes de julio

26 de julio de 2005

## Proyecto Marca-España en Aichi

DIRCOM, Foro de Marcas Renombradas, ICEX y Real Instituto Elcano

Se presentó un Manual elaborado para la ocasión y se organizó una jornada en la Embajada de España en Tokio sobre Marca-España en el marco de la Exposición Internacional de Aichi, Japón, con la intervención de diversas personalidades españolas y japonesas. Fue inaugurada por el Embajador de España, Javier Conde; el presidente del SEEI, Pablo Bravo; y el Secretario de Estado de Comercio, Pedro Mejía.



11-15 de julio de 2005

## Curso de Verano en El Escorial

Real Instituto Elcano

El Real Instituto Elcano organizó un curso dedicado a “Hacia un nuevo orden internacional” en el que intervinieron investigadores del Instituto y varios invitados externos como Frederick Halliday (London School of Economics), Xavier Batalla (La Vanguardia), Hermann Tertsch (El País), Alyson Bailes (SIPRI), Richard Youngs (FRIDE) y Alejandro Lorca (Universidad Autónoma).



# Próximas actividades

21 de septiembre de 2005, Círculo de Bellas Artes (Madrid)

## **Presentación del Anuario Asia/Pacífico**

El acto estará presidido por el ministro de Asuntos Exteriores y Cooperación, Miguel Ángel Moratinos, con la participación del presidente del Real Instituto Elcano, Gustavo Suárez Pertierra; Narcís Serra, presidente de CIDOB, e Ion de la Riva, director general de Casa Asia.

28 de septiembre de 2005, Círculo de Bellas Artes (Madrid)

## **Presentación del Informe "The Barcelona Process Revisited"**

Se presentará el Informe realizado conjuntamente por FRIDE y el Real Instituto Elcano.

6 de octubre de 2005, Círculo de Bellas Artes (Madrid)

## **Presentación del Informe "Índice Elcano de los riesgos y oportunidades estratégicos de la economía española"**

La presentación correrá a cargo del presidente del Real Instituto Elcano, Gustavo Suárez Pertierra, y de los coordinadores del informe, Paul Isbell y Alfredo Arahuetes y contará con la participación de Miguel Sebastián, Director de la Oficina Económica de Presidencia del Gobierno.

21 y 22 de noviembre de 2005

## **Seminario "España-Perú Balance y perspectivas de las transiciones a la democracia"**

Organizado por el Real Instituto Elcano, el Centro de Iniciativas de Cooperación al Desarrollo de la Universidad de Alcalá (CICODE) y Ágora Democrática del Perú, con la colaboración del Ministerio de Asuntos Exteriores y de Cooperación y de la Secretaría General Iberoamericana

## Patronato

**Ministerio de Asuntos Exteriores y Cooperación**

**Ministerio de Defensa**

**Ministerio de Economía y Hacienda**

**Ministerio de Cultura**

**BBVA**

**CEPSA**

**EADS CASA**

**Grupo Prisa**

**IBM**

**Indra**

**RENFE**

**Santander Central Hispano**

**SGAE**

**Telefónica**

**Zeltia**

## Consejo Asesor Empresarial

**Aceralia**

**Altadis**

**El Corte Inglés**

**Iberia**

**Repsol YPF**

**Unión Fenosa**

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