

La economía en la estrategia de acción exterior española

Federico Steinberg | Investigador principal de Economía Internacional, Real Instituto Elcano.

Tema

La política económica exterior española debe apoyarse en las ventajas que aporta la pertenencia a la UE y centrar sus esfuerzos en conseguir que la UE avance hacia una mayor integración que respete los intereses españoles y tenga una voz más fuerte en el mundo. Sin embargo, al mismo tiempo, tiene que poder actuar más allá de la UE, reconociendo que hay múltiples aspectos en los que no será posible contar con su apoyo.

Resumen

Este trabajo analiza qué papel debe jugar la economía en la estrategia de acción exterior española. Tras analizar el cambiante e incierto contexto económico internacional en el que España tendrá que salir de la crisis, se abordan los problemas del modelo de inserción económica internacional español y se subrayan las principales asignaturas pendientes de la acción económica exterior, así como propuestas para hacerles frente.

Análisis

Introducción

Uno de los principales problemas que afronta España, si no el más importante, es la debilidad de su crecimiento económico y su elevadísima tasa de desempleo. El impacto de la crisis financiera global, los fallos de diseño del euro y los propios desequilibrios y vulnerabilidades internos que arrastraba la economía española, que se intensificaron tras la creación de la moneda única en 1999 y que se hicieron evidentes a partir de 2010, han arrastrado a España a una de sus peores crisis. A los problemas económicos (recesión, desempleo y endeudamiento) se han sumado problemas sociales y políticos no vistos en muchos años.

Por lo tanto, todas las políticas públicas deberían tener como primer objetivo superar la crisis económica. Y la acción exterior no es una excepción. De hecho, en el actual contexto de alta interdependencia económica mundial y elevado nivel de inserción internacional de la economía española, “lo externo” no puede ser desligado de “lo interno” a la hora de plantear soluciones a la crisis. Y, en particular, la política exterior, en la medida en la que puede contribuir a favorecer o dificultar el

entorno en el que se desenvuelven los agentes económicos españoles, es hoy especialmente relevante. Abrir mercados a las exportaciones españolas, insertar a nuestro país en las nuevas cadenas de suministro internacionales, promover y proteger nuestras inversiones en el exterior, lograr avances en la unión bancaria europea que aumenten la confianza en el euro o contribuir a una mejor gobernanza económica global que promueva la estabilidad financiera y contenga el proteccionismo son elementos clave para que España salga de la crisis. En todos ellos jugará un papel clave la política exterior española, en particular en su vertiente de diplomacia económica.

En muchos de estos aspectos la estrategia económica de acción exterior española pasa necesariamente por la UE. En algunos casos, como el de la política comercial, porque la competencia se ha transferido a la Unión; en otros, como el futuro del euro, porque para nuestra economía algunas de las decisiones que se tomen en Bruselas, Berlín, Frankfurt o París podrían llegar a ser más importantes que las que se adopten dentro del territorio español, sobre todo en lo relativo a la estabilidad de los mercados financieros y el dinamismo del sector bancario. Y, en términos más generales, porque en un mundo cada vez menos occidental e interdependiente la mejor forma que tiene España de defender sus valores e intereses es mediante la consolidación de una Europa más fuerte y más unida que actúe con una voz común en el FMI, el G-20 o en foros similares dejando de ejercer su poder e influencia de forma fragmentada como ha sucedido hasta ahora en casi todos los ámbitos.

Esto tiene importantes implicaciones para España. Primero, que uno de los principales objetivos de nuestra política económica exterior debería ser lograr que se produzcan rápidos avances en la unión bancaria y fiscal en la zona euro, intentando además que estos avances reflejen en la medida de lo posible los intereses españoles. Esto exige escoger cuidadosamente tanto a nuestros aliados como cuáles son las “batallas” que merece la pena dar, así como dejar atrás el planteamiento (que sí nos fue útil en el pasado) según el cual cualquier avance en la integración europea es necesariamente bueno para España. Segundo, es importante reconocer que, haga lo que haga España, los avances en la resolución de la crisis del euro serán lentos y que, además, no es probable que la política económica dictada desde las instituciones europeas abandone su énfasis en la austeridad fiscal y la ortodoxia monetaria. Esto supone que el reto de avanzar en las reformas estructurales y adaptar el modelo de crecimiento español a las necesidades del siglo XXI será una tarea eminentemente nacional. Eso no quiere decir que, como en el pasado, las autoridades españolas no puedan apoyarse en la UE para avanzar en reformas que son necesarias pero difíciles de aplicar por las resistencias internas. Pero mientras no exista una plena unión económica en la zona euro que defina (y financie) una política económica común, los retos estructurales de modernización de las economías nacionales tendrán que afrontarse con liderazgo interno, para bien o para mal. Esto supone que, aun siendo conscientes de que el futuro de la economía española se juega sobre todo en Europa (lo que exige tener una estrategia económica europea bien diseñada y

dedicar la mayoría de los recursos a moldear la política europea), es necesario tener también líneas de actuación extracomunitarias. Particularmente importante en este sentido será reducir nuestras necesidades estructurales de financiación externa, atraer inversiones y talento, diversificar nuestras exportaciones (tanto en términos geográficos como de tipo de producto), mejorar la percepción de la marca España, fortalecer alianzas estratégicas con socios clave extracomunitarios o modernizar nuestra diplomacia económica para lograr mejores contratos en el exterior y perfeccionar nuestros sistemas de inteligencia económica.

En síntesis, la política económica exterior española tiene que apoyarse en las herramientas que nos brinda nuestra pertenencia a la UE y al euro y centrar sus esfuerzos en conseguir que la UE (que a día de hoy restringe el margen de maniobra de la política económica española de manera significativa) avance hacia una mayor integración que respete los intereses españoles y tenga una voz más fuerte en el mundo. Sin embargo, al mismo tiempo, tiene que poder actuar más allá de la UE, reconociendo que hay múltiples aspectos en los que no podremos contar con su apoyo.

Este análisis aborda estos retos. Comenzamos por analizar el cambiante e incierto contexto económico internacional en el que España tendrá que salir de la crisis, que debe servir de marco analítico para diseñar la acción económica exterior. A continuación se abordan los problemas del modelo de inserción económica internacional español. Por último, se subrayan las principales asignaturas pendientes y cómo la crisis puede significar una oportunidad para hacerles frente.

Un entorno repleto de incertidumbres

El entorno económico internacional en el que tiene que diseñarse la diplomacia económica española para los próximos años se caracteriza por la incertidumbre. No se trata tanto de que existan riesgos, que también abundan, sino que destaca el carácter impredecible de los acontecimientos que tendrá que enfrentar la acción exterior, lo que exige enfatizar en análisis de prospectiva e inteligencia económica, asegurarse ante los riesgos que son posibles de anticipar y ser capaces de reaccionar ante los numerosos eventos que nos sorprenderán a lo largo de los próximos años.

Probablemente las únicas certezas del panorama económico internacional con las que contamos son que los países desarrollados tardarán varios años en completar su proceso de desapalancamiento –tanto público como privado–, lo que hará que su crecimiento (especialmente el europeo) sea débil; que se seguirá produciendo un reequilibrio del poder económico mundial desde los países avanzados hacia los emergentes, lo que conducirá a una mayor rivalidad geoeconómica y a tensiones internacionales; que la cooperación económica internacional será reducida porque las principales potencias antepondrán sus problemas internos a los retos globales; y que la crisis del euro continuará dando sustos por la lentitud con la que avanzará la construcción de la unión bancaria, fiscal, económica y política.

Pero más allá de estos elementos, que son difícilmente discutibles, y que la política económica exterior necesita interiorizar, hay un gran número de interrogantes, que pueden tanto abrir oportunidades como tornarse en amenazas. Los principales afectan a cómo responderá la economía mundial ante la retirada de estímulos monetarios estadounidenses; en qué medida podrían producirse crisis financieras en los mercados emergentes y, en particular, cómo la ralentización en los BRICS+ podría generar un efecto contagio hacia el resto del mundo; y, por último, cómo evolucionarán la economía y la política europeas que, lejos de haber dejado atrás la crisis, continúan empantanadas en conflictos entre los países del euro por decidir cómo financiar el gran salto adelante en la integración que es necesario para salvar definitivamente la moneda única (naturalmente, existen un gran número de incertidumbres de carácter económico y geopolítico que no podemos detenernos a analizar aquí, desde la inestabilidad en Oriente Medio y el norte de África –que puede afectar al precio del petróleo– hasta los problemas derivados del cambio climático y de la revolución energética de los hidrocarburos no convencionales que lidera EEUU).

Las debilidades del modelo de inserción internacional español y las claves para cambiarlo

La crisis ha obligado al gobierno y a la sociedad española a repensar su modelo de crecimiento. Históricamente, y en especial durante los últimos años, el crecimiento y el empleo han venido de la demanda interna (sobre todo del consumo y de la inversión en vivienda e infraestructuras). Han estado apoyados por un *boom* de crédito, que se aceleró de forma sustancial con la entrada en el euro y supuso una continuada merma en la capacidad de competir de muchos productos españoles causada por la apreciación del tipo de cambio efectivo real (a pesar de esta apreciación cambiaria, España no redujo su cuota en las exportaciones mundiales, lo que implica que los bienes y servicios que vendemos en el exterior son productos diferenciados que no compiten exclusivamente en precio).

Cuando el impacto de la crisis financiera internacional alcanzó Europa, las expectativas de los inversores internacionales se deterioraron y España comenzó a experimentar bruscas salidas de capital. Fue entonces cuando las vulnerabilidades de nuestro modelo de crecimiento salieron a la luz, forzando a la economía a adaptarse de forma brusca y sin contar, como en ocasiones anteriores, con la posibilidad de devaluar la moneda para facilitar el ajuste del sector exterior. Si a eso sumamos la enorme contracción fiscal procíclica que se tuvo que acometer desde 2009 para asegurar la solvencia de la deuda pública, no es difícil explicar que nos encontremos en una de las peores crisis económicas de la historia de España: todos los componentes del PIB se hundían al mismo tiempo, se abría paso una crisis bancaria y el país no podía contar con un banco central propio dispuesto a actuar como prestamista de última instancia.

Una vez que la situación parece haberse estabilizado y que el ajuste avanza a buen ritmo (en 2013 España alcanzó un superávit por cuenta corriente, lo que implica que ya no tiene necesidad de financiación externa), se pueden dibujar ciertas líneas estratégicas para el futuro y ver qué papel puede jugar la acción exterior en las mismas.

En primer lugar es importante entender que, en materia económica, “lo interno” y “lo externo” son hoy indivisibles y están en constante interacción. Sin continuar con el ambicioso proceso de reformas estructurales España no podrá volver a una senda de crecimiento estable que le permita tener una mayor influencia en el exterior, así como una mejor imagen país. Como se ha apuntado, la UE es clave en este proceso, pero el grueso de “los deberes” tienen que acometerse dentro de España, permitiendo al país adaptarse a un mundo cada vez menos europeo, menos occidental y más interdependiente y competitivo.

Segundo, en la medida en la que el alto nivel de endeudamiento (y por consiguiente la falta de dinamismo de la demanda interna) continuará a lo largo de los próximos años, se hace necesario potenciar todavía más el sector exterior. Más allá de que el propio proceso de devaluación interna que está atravesando la economía española está dinamizando las exportaciones, la acción exterior puede contribuir a mejorar todavía más su crecimiento. No se trata necesariamente de pasar a un modelo como el de Alemania, China o Japón, donde el sector exterior es el principal motor del crecimiento, pero los países que cuentan con un sector exterior dinámico, empresas productivas e internacionalizadas y que no tienen una excesiva dependencia de la financiación externa juegan con ventaja, especialmente en momentos de escasez de crédito y turbulencias en los mercados financieros internacionales. Más allá de exportar, hay que insertar al país en las nuevas cadenas de suministro globales, lo que supone atraer inversiones extranjeras para desarrollar nuevas ventajas comparativas. Esto supondrá un aumento simultáneo de las exportaciones y de las importaciones, es decir, de la apertura y la internacionalización de la economía. Sin dejar de reconocer que esta mayor inserción internacional expone a la economía en mayor medida a los riesgos externos, parece claro que debería ser una apuesta decidida en el actual contexto de creciente globalización económica, ya que se constata que las empresas orientadas al exterior e insertadas en las cadenas de suministro globales son más productivas, tienen un mayor tamaño (que les da acceso a mejores condiciones de financiación y les permite aprovechar mejor las economías de escala), atraen más talento y resisten mejor las crisis.

Si además tenemos en cuenta que más de dos tercios del comercio de España tiene lugar con países de la UE, que muy probablemente tendrán un crecimiento débil en el futuro, se hace necesario un esfuerzo por diversificar las exportaciones (tanto geográficamente como en términos de bienes y servicios) hacia los nuevos polos de crecimiento. Para ello, la acción exterior es clave. Primero, porque la diplomacia comercial se está revelando como cada vez más efectiva para abrir

nuevos mercados, especialmente en los países emergentes donde las empresas (sobre todo las pymes) se enfrentan a un entorno de mayor incertidumbre y cuentan con peor información, así como para lograr grandes contratos internacionales, algo que sólo está al alcance de las grandes empresas multinacionales, pero que requiere del apoyo de la alta diplomacia económica para materializarse. Segundo, porque la mejora de la marca país influye de forma decisiva en la percepción que se tiene de los productos y la tecnología españolas y el conjunto de la diplomacia pública y de la acción exterior puede moldearla. Y, por último, porque son precisamente los países que tienen un sistema de acción exterior mejor articulado y acompañado por una inteligencia económica desarrollada los que son capaces de sacar provecho de las oportunidades económicas, así como de anticipar (y reaccionar) ante los riesgos.

En definitiva, sería deseable hacer de la necesidad virtud y aprovechar la crisis para transformar parte de la estructura productiva española mediante un giro hacia una inserción internacional basada en la atracción de inversiones que propicie un aumento de la producción de bienes y servicios comercializables, así como la participación de nuestras actividades en las cadenas globales de valor. Además, es necesario apoyar las inversiones directas de las empresas españolas en el exterior para que continúen el proceso de internacionalización de las dos últimas décadas.

Asignaturas pendientes

En las últimas décadas la acción económica exterior española ha experimentado una transformación espectacular. La economía se ha abierto, han surgido empresas multinacionales de primer nivel y el país se ha hecho un hueco en los principales foros internacionales en los que opera. Sin embargo, todavía hay muchas asignaturas pendientes, bien de debilidades que arrastramos desde el pasado, bien de nuevas vulnerabilidades que han surgido ante la Gran Recesión y la crisis del euro.

Un primer elemento a mejorar es la definición, entre los distintos actores de la acción exterior (y sobre todo entre los públicos), de los intereses prioritarios en cada momento, así como cuál es la posición española sobre los mismos, de forma que todos aquellos que hablan en nombre de España en el exterior tengan claros cuáles son nuestros intereses y repitan los mismos mensajes en todos los foros. En ocasiones “la posición” española aparece difuminada y descoordinada, lo que nos resta fuerza y credibilidad en los mensajes. Por lo tanto, habría que mejorar el flujo de información entre los distintos ministerios, así como dentro de los mismos, para lograr que España, independientemente del foro en el que hable, mantenga un discurso coherente con mensajes unificados, tanto ofensivos como defensivos.

En segundo lugar, habría que hacer un esfuerzo para tener una posición más activa que reactiva en los foros internacionales, especialmente en Europa. En el actual contexto de crisis y redefinición de las reglas de funcionamiento de la Unión Monetaria, esto es particularmente importante. Los países que tiene una visión de

largo plazo de sus intereses son capaces de moldear la agenda *ex ante*, de frenar temas que no les convienen y de ir sacando poco a poco los asuntos que más les interesan. España tiene que hacer un esfuerzo por mejorar en esos aspectos, lo que requiere un cuerpo de altos funcionarios en la REPER y en los propios Ministerios de Exteriores y Economía (y también en otros) más activos, con mejores redes, y con mejores contactos con el personal de las instituciones Comunitarias.

Tercero, y estrechamente vinculado a lo anterior, hay que hacer un esfuerzo para que haya más españoles en los organismos europeos e internacionales. Aunque tanto el alto funcionariado como los políticos que trabajan en los organismos supranacionales representan los intereses de estas instituciones y no de sus países de origen, no cabe duda de que nos será útil que haya más españoles en los mismos. Primero, porque, aunque no lo expliciten o incluso lo eviten, siempre tenderán a abordar los problemas (indirectamente) desde una perspectiva española. Segundo, porque aun dentro de sus mandatos, pueden funcionar como canales de transmisión de información de doble dirección con el Gobierno de España. Por lo tanto, es necesaria una estrategia para ubicar más españoles en puestos clave.

Cuarto, que es el resultado de lo expuesto en los tres puntos anteriores, España tiene que intentar moldear mejor el debate y las políticas europeas para lograr varios objetivos: una unión bancaria completa sustentada por fondos (de resolución y garantía de depósitos) comunes lo más amplios posibles; mejores condiciones de financiación tanto para el Estado como para las empresas, así como una relajación de los objetivos de déficit, al menos hasta que se restablezca el crecimiento; y el cierre de nuevos acuerdos de libre comercio actualmente en negociación (con EEUU, Japón, etc.) que atiendan a los intereses, tanto ofensivos como defensivos, de las empresas y ciudadanos españoles (que en ocasiones no coinciden con los de otros Estados miembros).

En quinto lugar, es necesario constituir un auténtico sistema de inteligencia económica, coordinado al más alto nivel y que permita tanto hacer frente a situaciones imprevistas que requieran una reacción rápida como construir una relación fluida entre las empresas y la administración que sea mutuamente beneficiosa. Dicho sistema, además, debería facilitar una mejor planificación estratégica de la internacionalización de la economía española, analizando mejor los riesgos y a las oportunidades en distintos ámbitos geográficos, acompañando a las grandes empresas para la obtención de contratos internacionales y contribuyendo a una mejor articulación entre las reformas estructurales y la política industrial. España todavía no cuenta con este sistema porque su proceso de desarrollo e internacionalización ha sido tardío. Pero en un mundo caracterizado por la interdependencia económica y la creciente rivalidad geopolítica, no puede permitirse su ausencia.

Por último, en asuntos de gobernanza económica global, en los que la voz española necesita formar parte de la europea para ser influyente, sería positivo tener una actitud más activa que refleje nuestros intereses. Así, en temas como la guerra de divisas, los desequilibrios macroeconómicos globales, los nuevos acuerdos comerciales que ha emprendido la UE o las grandes líneas de la nueva regulación financiera internacional, España, en ocasiones, se ha limitado a adherirse a la posición de alguno de nuestros socios europeos, sin mantener un debate en profundidad que nos permitiera identificar claramente nuestros intereses. Mantener un perfil bajo puede en ocasiones ser una buena estrategia, pero siempre que esta opción se haya adoptado tras un análisis objetivo de cuáles son nuestros intereses.

Conclusión

España debería aprovechar la crisis para transformar parte de su estructura productiva girando hacia una inserción internacional basada en la atracción de inversiones que propicie un aumento de la producción de bienes y servicios comercializables, así como la participación de nuestras actividades en las cadenas globales de valor. Además, es necesario apoyar las inversiones directas de las empresas españolas en el exterior para que continúen el proceso de internacionalización de las dos últimas décadas. Igualmente, nuestro país no debería demorar la confrontación de las asignaturas pendientes, bien sean estas debilidades que arrastra desde el pasado, bien de nuevas vulnerabilidades surgidas ante la Gran Recesión y la crisis del euro.