

Diplomacia económica comparada en la globalización

Su organización y sus agentes

JAVIER MORILLAS GÓMEZ*

La diplomacia económica era antaño una diplomacia simplemente comercial. Eran los casos de Venecia y Génova, de España, Inglaterra o Francia. Los cónsules no eran más que comerciantes delegados por sus pares y confirmados por el soberano. Pero rápidamente empiezan a tener una actividad diplomática (1) que, actualmente, vemos retomando su razón de ser económica.

En este sentido, hoy, la diplomacia económica suma a las competencias arancelarias, las monetarias y financieras; negocia la libertad de exportar y de invertir más allá de las fronteras nacionales, propiciando nuevos marcos institucionales, alterando reglas de juego, agilizando intercambios, favoreciendo la transparencia en los mercados internacionales y generando empleos. En el actual proceso globalizador actúa junto a las empresas que trabajan en el extranjero y está en la base de la construcción europea. No ha reemplazado a la diplomacia convencional conocida pero se ha convertido en su complemento inseparable. La diplomacia económica no es sólo expresión de una política exterior, ya que trasciende a temas y trabaja con actores que afectan a lo más profundo de las economías nacionales (2). Hoy su actualidad deviene de tener que ordenar y gestionar la globalización de la economía mundial (3).

Palabras clave: internacionalización de la economía, política exterior, relaciones comerciales internacionales.

Clasificación JEL: F13.

1. Introducción

En la mayoría de los países desarrollados y, aunque los Ministerios de Asuntos Exteriores no

están ausentes, son los Ministerios de Economía los que dirigen la diplomacia económica (4).

A ello contribuye la actual revolución en las tecnologías de la información y la comunicación, TIC, y el deseo de los responsables políticos de juzgar por ellos mismos sin interferencias, lo que ha favorecido el desarrollo de una diplomacia

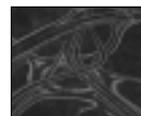
* Profesor Agregado de Estructura Económica. Observatorio del Instituto de Estudios Europeos de la Universidad San Pablo-CEU.

(1) Especialmente en el Imperio Otomano en el que ejercen funciones cuasi-administrativas presidiendo las colonias extranjeras, luego negociando tratados con las mismas cláusulas esenciales: libertad de movimiento, de actividades comerciales y religiosas, extraterritorialidad judicial, establecimiento de embajadas o tribunales consulares. Acuerdos célebres son las Capitulaciones aceptadas por el Sultán de Constantinopla en favor de Francia; luego genoveses, venecianos, españoles e ingleses obtuvieron ventajas similares. Las mismas libertades y franquicias se recogerán entre 1842 y 1860 en los tratados de apertura de los países de Extremo Oriente.

(2) MORILLAS, J. (2000): «Diplomacia económica. La otra mediación del Estado en el mercado», *Boletín de Información Comercial Española, BICE*, número 2664, 18 de septiembre-1 de octubre.

(3) PALAN, Ronen y ABBOT, Jason (1996): *State Strategies in the global political economy*, Pinter, London.

(4) ALBARES, José M., (2000): *La diplomacia económica y comercial*, Memoria, Escuela Diplomática, Madrid.



COLABORACIONES

personal, tanto más cuanto que en materia económica es necesario decidir rápido en la medida que las crisis y la resolución de los contratos no esperan. Dos hechos refuerzan esta situación. Primero, los ministerios de economía se internacionalizan cada vez más. Segundo, en el ámbito de la Unión Europea cada Ministerio aspira a tratar directamente los asuntos de su competencia.

Fuera del aparato estatal, las empresas han aprendido a actuar por sí mismas (5), sin necesidad de recurrir a las embajadas. En ocasiones, esto conduce a que de facto condicionen la política exterior económica de los gobiernos (6). Es el caso de las empresas que desafían las pretensiones americanas de extender la aplicación de su legislación más allá de sus fronteras con las leyes Helms-Burton y D'Amato-Gilman. También las ONGs y otros grupos de presión condicionan la diplomacia económica de los Estados. Por ejemplo, Transparency International, con sus denuncias de la corrupción. Pero, incluso los entes territoriales menores, como las comunidades autónomas en España quieren participar en la promoción de las exportaciones y en la búsqueda de inversión extranjera transformando el campo de actuación de la diplomacia más convencional.

Otro elemento característico de la nueva situación globalizadora, en la diplomacia económica, es que el Ministerio de Asuntos Exteriores no es

siempre el departamento predominante. Y en el extranjero, si su red de embajadas puede englobar la diplomacia «macroeconómica», no ocurre lo mismo con la «microeconómica» en la que las redes son generalmente distintas.

En el caso de España, el Ministerio de Economía tiene competencia exclusiva para los asuntos monetarios, las instituciones financieras y la OMC. Sin embargo, es compartida con Exteriores para la ayuda al desarrollo —como en Italia—, determinándose el peso respectivo de cada departamento según el carácter más o menos político de cada programa de cooperación. La coordinación sistemática en materia de economía exterior tiene lugar en el seno de la Comisión delegada para los asuntos económicos. Esta reúne cada semana, la víspera del Consejo de Ministros a los miembros del gobierno concernidos bajo la presidencia del ministro de economía. Además, en esta materia, las instrucciones a las delegaciones y a la representación permanente no se dan más que tras la reunión semanal de Secretarios de Estado que se ocupan de los asuntos europeos bajo presidencia de Asuntos Exteriores (7).

2. La organización del apoyo diplomático a las empresas

El apoyo a las empresas se organiza en los países desarrollados de maneras muy distintas. Rara vez ejecutada por Asuntos Exteriores, normalmente la conducen organismos dependientes de otros ministerios (8). Y aunque los países desarrollados utilizan su acción diplomática y exterior con fines comerciales, Japón es el líder en este terreno.

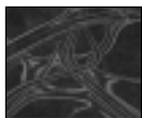
En Japón el poderoso MIT, Ministerio de Industria y Comercio, tiende a vertebrar desde la acción exterior de su bien tramada diplomacia económica el tejido productivo interior. Una concepción que vincula la producción nacional a la acción comercial exterior, implicando no sólo al Ministerio de Asuntos Exteriores, o Defensa, sino al propio Ministerio de Educación. Así miles de

(5) Para España, el caso de Pedro Ballvé, Presidente de Campofrío, en Rusia es digno de encomio. Lo mismo que el de Nutrepa, ALSA o Chupa-Chups en China. O el de Gonzalo Pascual y Gerardo Díaz con Spanair y Marsans, por tantos países.

(6) También hay muchos ejemplos de lo contrario. Así Palmerston, en 1858, aconsejó la abstención de inversores británicos en la Compañía de Suez, hasta que en 1875 la diplomacia de Disraeli compró las acciones del Jévide consiguiendo un tercio del consejo de administración. Bismarck, en 1887, cerró el mercado alemán a la solicitud de préstamos rusos para satisfacer las aspiraciones de los agricultores que deseaban retrasar la construcción de ferrocarriles que hubiesen facilitado la expedición de productos en Alemania. El gobierno francés, en 1895, llevó a siete bancos a financiar la banca rusoasiática, permitiendo a China pagar la indemnización debida a Japón, tras el Tratado de Simoniseki, y luego crear la Transmanchuriana, Cía. de Ferrocarriles del Este chino. El gobierno español obligó a la Trasatlántica a hacerse cargo de la ruta con el Sahara Occidental a cuenta de la concesión que dicha naviera tenía a Guinea Ecuatorial, Filipinas y las Antillas. También, en 1905, el gobierno de Londres desaconsejó la participación de capitales británicos en el ferrocarril de Bagdad que se acercaba demasiado al Golfo Pérsico; Rusia —orientada hacia el Cáucaso— adoptó la misma posición negativa, como Francia por solidaridad con sus aliados. Tras nuevas negociaciones, el proyecto no se desbloquearía hasta 1913.

(7) ALBARES, J. M., op. cit., páginas 38 y siguientes.

(8) ATRIUM: «Diplomacia comercial: un reto para España», *Política Exterior*, número 48, 1995-1996.



COLABORACIONES

funcionarios de este organismo, son enviados durante parte de las vacaciones escolares por el mundo a fin de analizar competidores, precios, calidades, procedimientos, intentando en sus informes finales detectar nuevos nichos de mercado y modalidades de fabricación.

Sin embargo, aunque el liderazgo de lo que podemos denominar «obsesiva diplomacia del producto» lo tiene Japón, seguido a distancia de Estados Unidos, la experiencia más larga corresponde a Inglaterra.

2.1. Reino Unido, el valor de la experiencia económica

En el Reino Unido, el *Foreign Office* se interesa de cerca por los asuntos financieros y monetarios, a pesar de que el *Treasury* es el principal responsable. Este comparte competencias con el *Department of Trade and Industry*, DTI, un potente ministerio con amplias competencias (industria, comercio exterior, competencia, energía, seguros) (9). Verdaderas instancias de decisión son los comités interministeriales presididos por un miembro del *Cabinet Office*. Uno de ellos realiza la coordinación comunitaria, otro sintetiza el comercio exterior, la ayuda al desarrollo y la política exterior. La concertación interministerial se realiza pues, salvo casos excepcionales, a un nivel administrativo y no político. El *Cabinet Office*, situado directamente bajo autoridad del Primer Ministro, no tiene más que carácter administrativo, no está unido a su persona y se parece más a una secretaría general que al gabinete del Primer Ministro (10).

Con todo, y a los efectos que nos ocupan, el Reino Unido posee una organización centralizada, enteramente administrativa, integrada en el referido DTI. En su seno, una dirección general

(9) Ya en 1696, Inglaterra crea *The Board of Trade and Plantations* para promover el comercio británico en el extranjero. Luego, en 1866, el *Foreign Office* establece un departamento comercial, reorganizado en 1872 y empieza a nombrar consejeros comerciales en las embajadas británicas, el primero en 1880 en París y en 1887 en San Petersburgo. A su vez habilita a los cónsules para actuar como agentes o representantes de bancos, compañías de navegación o sociedades privadas. Alemania, España y Rusia, seguirán el ejemplo, y EEUU en 1905.

(10) DRUCKER, Peter, F. (1997): *The global economy and the Nation-State*, Foreign Affairs, septiembre-octubre.

denominada *Trade Policy and Export Promotion* establece la política comercial internacional y dirige la promoción de las exportaciones cuya ejecución en el exterior depende totalmente de los funcionarios del *Foreign Office*. Estos últimos no están especializados en funciones económicas, pero se les incita a adquirir experiencia ya que el paso por una oficina comercial es requisito para ser embajador. Pero, aunque no sea responsable, la DTI participa en la gestión y en la orientación de los servicios comerciales en el extranjero a través de un órgano mixto, la *Joint Export Directorate* (11). Canadá y Holanda tienen una organización cuasiidéntica a la británica.

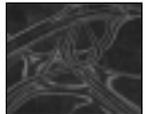
2.2. Estados Unidos: inteligencia económica y diplomacia del negocio

En el caso más transparente de Estados Unidos, los máximos responsables de su administración no tienen reparos en reconocer, y proclamar, que el apoyo a sus empresas es un objetivo central de su política exterior, y que los intereses comerciales son el input decisivo en la elaboración de ésta (12).

Existen tres razones principales para comprender el porqué de tal interés. La primera y principal es el fuerte crecimiento durante la última década de su comercio exterior y el empleo vinculado. Así, el Presidente Clinton no dejó, desde 1993, de utilizar todos los medios a su alcance para la promoción eficaz de unas exportaciones de las que dependen más de doce millones de puestos de trabajo. En segundo lugar, el fin de la guerra fría había dejado ociosos buena parte de

(11) De ella provienen un número creciente de los funcionarios en los servicios comerciales de las embajadas, en las que sobre un 75 por 100 se contratan localmente. El Reino Unido cuenta con más de 1200 agentes en 205 secciones comerciales.

(12) Ya en 1912 el Presidente Taft dicta una doctrina Monroe económico-financiera declarando que los Estados europeos deben dejar de prestar dinero a los países de América, aún para infraestructuras; si es necesario lo hará el gobierno de EEUU pero no los europeos. Cuando a finales de los 30, la *Royal Dutch Shell* vende sus intereses en Venezuela a *Jersey Standard* las compañías estadounidenses apoyadas por su diplomacia han conseguido imponer su preponderancia en el continente. A partir de este momento, la idea de diplomacia económica será una constante de la política exterior norteamericana, apoyando la tradicional «diplomacia dólar» en el control que ejercían sobre las deudas de los países iberoamericanos.



COLABORACIONES

los recursos del servicio exterior que se reorientaron hacia la diplomacia económica. Por último, los norteamericanos en su elaborada doctrina de la seguridad nacional prestan a través del concepto de seguridad ampliada (13) una atención central a la inteligencia económica.

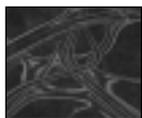
Por ello la administración Clinton fue reorientando los servicios federales hacia tareas claramente económicas, con el objetivo principal de apoyar la competitividad de las empresas, más allá de su simple y tradicional «diplomacia dólar». Así comenzó por definir una decena de «BEMs» o grandes mercados emergentes (*Big Emerging Markets*), y todos los esfuerzos debían converger para penetrar en ellos. La característica común de los mismos era que sus exportaciones sobrepasarán en 2010 a las de Japón y la Unión Europea, identificándose los como «el campo de batalla económico del futuro» (14). Estos países-objetivo eran diez cuando se estableció una primera lista en 1994. México, Brasil y Argentina en Iberoamérica; China (junto a Hong-Kong y Taiwan), Corea del Sur, Indonesia e India en Asia; Polonia y Turquía en Europa y, finalmente, África del Sur. Más tarde se añadieron Filipinas, Singapur y Tailandia. Todos estos BEMs tienen población importante y potencial de fuerte crecimiento en sus economías. Además, todos representan un polo regional de crecimiento o un trampolín para conquistar mercados regionales, sea Turquía hacia las repúblicas musulmanas de la ex-URSS, o África del Sur al centro del África austral.

Paralelamente a esta lista se han seleccionado seis campos de actividad en los que las empresas americanas son especialmente competitivas: tecnologías de la información, del medio ambiente, los transportes, la energía, servicios financieros y salud.

Esta nueva «diplomacia del negocio» tiene tres principios básicos (15). Por un lado prepa-

rar el terreno a las empresas estableciendo reglas de juego favorables. Por otro, el conocimiento y la circulación de la información estratégica entre los actores clave. Para ello se ha creado un elaborado sistema de inteligencia económica que pone a disposición de las empresas datos o análisis de los que dispone el ejecutivo. Un sistema que cuenta con la intervención de su central de inteligencia, CIA, en la búsqueda de información industrial y comercial, así como en la desestabilización de empresas o Estados competidores. Finalmente se han creado nuevas estructuras para la fase de ejecución. El *Advocacy Center* (también llamado *War Room*) es una estructura ligera creada en 1993 en el seno del departamento de Comercio para vigilar permanentemente los mercados industriales mundiales y, en concreto, los principales proyectos en fase de negociación. Se apoya en el *Advocacy network* —integrado por veinte personas—, red interministerial permanente que reúne las competencias de los diferentes actores políticoadministrativos (departamentos de Estado, Defensa, Tesoro, Agricultura, Agencia para el Desarrollo Internacional, Eximbank...). Además el *Advocacy network* garantiza la relación con órganos tales como el Consejo Económico Nacional o el Consejo Nacional de Seguridad. Todas estas instancias han creado una verdadera «estrategia nacional de exportación».

En cuanto a medios financieros un nuevo fondo especial —familiarmente llamado «*war chest*»— se destina a contrarrestar los créditos de ayuda a la exportación de los competidores. A esto se añade una mayor dotación de los organismos de apoyo, como el seguro de crédito a la exportación y a la financiación de las exportaciones del Eximbank, a la garantía y la financiación de las inversiones en el extranjero, responsabilidad del *Overseas Private Investment Corporation* (OPIC) y a la financiación de los estudios de viabilidad ejecutados por la *US Trade and Development Agency* (USTDA) y, por la *Small Business Administration* (SBA) dedicada a las PYME's. También la *US Agency for International Development* (USAID) tiene instrucciones para analizar de manera sistemática los proyectos financieros



COLABORACIONES

(13) «Ampliada» precisamente a la economía. CERESUELA BARRAU, Agustín, «Seguridad Nacional Ampliada, institucionalizada y sistémica. El papel del Estado español en el fomento de los sectores tecnológicos, estratégicos, avanzados y conexos», Tesis doctoral, Universidad Autónoma de Madrid, diciembre 1995.

(14) CLINTON, William, *Discurso, Foreign Policy Association*, 20 de enero de 1994.

(15) LOROT, Pascal: *Etats-Unis: la diplomatie du négoce*, Politique International, número 78, Hiver, 1997-1998.

en función de su repercusión para las empresas estadounidenses.

Además, con el fin de preparar a sus diplomáticos para la nueva orientación de la diplomacia comercial, el centro de formación del Departamento de Estado (en Arlington, Virginia) ha reformado sus planes de estudio, poniendo más énfasis en los aspectos económicos. Así, los embajadores estadounidenses siguen ahora un programa denominado «diplomacia para una competitividad global», que incluye seminarios con ejecutivos de empresas norteamericanas y sesiones de estrategia de negociación comercial.

Sin embargo, esta estrategia tiene limitaciones. En los últimos cinco años, el Presidente y el Congreso han impuesto sanciones —o votado leyes autorizándolo— en 60 ocasiones contra 35 países. En especial, contra los que la comunidad internacional ha venido a definir como «Estados gamberreros», adoptando textos de carácter extraterritorial. Así, la Ley D'Amato (16) prohibió toda inversión extranjera en Irán y Libia en el sector de los hidrocarburos superior a 40 millones de dólares el primer año y 20 millones cada uno de los cuatro siguientes.

La diplomacia económica adquiere su fuerza y coherencia gracias, también, a dos instituciones, la *Trade Promotion Coordinating Committee* creada en 1993 y el *National Economic Council*, organismo ligero formado por unas treinta personas, muy cercano al Presidente (17). El nuevo mandatario George W. Bush, tras su elección y durante los últimos meses ha venido a fortalecer claramente el entramado de la diplomacia económica estadounidense.

2.3. Francia: más prioridades económicas para la acción exterior

Francia es otro ejemplo de reorientación de las prioridades del servicio exterior hacia lo económico, aunque con ejes distintos a los americanos. Sus prioridades son cuatro: apoyo total y constante a sus empresas, apertura paulatina de las fron-

teras al comercio, estabilizar y regular el funcionamiento de los mercados y contribuir a la construcción europea que encarna los objetivos anteriores a nivel regional.

En Francia toda la estructura de apoyo a la empresa está en manos del Ministerio de Economía y Hacienda. Éste ejerce directamente su autoridad sobre la Dirección de Relaciones Exteriores (DREE), responsable de la concepción y ejecución de esta política y, a su través, de todos sus auxiliares especializados: el Centro Francés de Comercio Exterior, CFCE, para la información, la CFME-ACTIM para la promoción de productos y técnicas y la COFACE para el seguro de crédito a la exportación. La acción de la DREE se extiende a las regiones francesas a través de los servicios de comercio exterior encargados de entrar en contacto con las empresas, y en el extranjero, gracias a los consejeros comerciales y económicos de las embajadas. La economía es uno de los pilares de la diplomacia francesa. Jacques Chirac subrayó este principio en la Conferencia Anual de Embajadores de 1996, y desde entonces está unida a sus resultados económicos (18).

Esta estructura tiene la función de impulsar al *exportador potencial*. Pieza clave de esta estrategia son los *Poste d'Expansion Economique, PEE*, que tienen una gran libertad de acción en el extranjero. Actualmente hay más de 165 en 120 países y se centran en la información operacional y estratégica en los países emergentes. Además, Francia practica una política activa de apoyo a las licitaciones francesas. Su diplomacia utiliza todos los dispositivos de los que dispone, medios financieros y relaciones políticas bilaterales, para situar a sus empresas por delante de sus competidores (19).

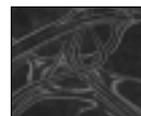
Francia es, junto a Estados Unidos, el país que más intervenciones personales del Jefe de Estado, del Primer Ministro o de los miembros del gobierno realiza a favor de sus empresas. De esta forma intenta recoger los dividendos económicos de sus posiciones políticas. Aunque, estas inter-

(16) LEY D'AMATO-KENNEDY (1996): *Congreso de los Estados Unidos de América*, Washington D.F., agosto.

(17) KOGUT, Bruce (1998): *International Business: The New Bottom Line*, Foreign Policy, primavera.

(18) BOYER, Yves (1997): «Conquête des marchés, Etats et géoéconomie», *Revue française de géoéconomie*, número 1, printemps.

(19) CHASE, R. S.; HILL, E. B. y KENNEDY, P. (1996): *The pivotal states*, Foreign Affairs, enero-febrero.



COLABORACIONES

venciones sean tan corrientes que pierden su efecto de solemnidad y excepcionalidad (20).

En Holanda, el Ministerio de Asuntos Exteriores tiene un papel importante, pero sólo de coordinación y de presentación de los asuntos. Como es habitual, las cuestiones financieras son competencia de la Generale Thesaurie. En Canadá, sin embargo, la situación es más confusa. El Ministerio de Asuntos Exteriores es, a su vez, Ministerio de Comercio Exterior. Pero la síntesis de las cuestiones financieras la realiza más bien el Ministerio de Finanzas.

3. La diplomacia económica, realidad y oportunidad

En la diplomacia económica se necesita observar con perspicacia, informar breve y claramente, negociar con sangre fría, conocer la historia y mantener una cultura abierta a diferentes disciplinas. A lo largo de la historia encontramos la diplomacia al servicio de la economía, e incluso a ésta engendrando a aquélla. Negociando para garantizar rutas comerciales, acordando zonas de influencia, abriendo mercados o elaborando acuerdos mercantiles. Bajo la presión creciente de los procesos globalizadores, los intereses económicos de los Estados cimentan sus intereses políticos. Nuestra diplomacia y nuestros ministerios de Economía y Exteriores no pueden quedar al margen de la corriente mundial general que, como consecuencia de la nueva revolución tecnológica, impulsan la reformulación actual de la diplomacia económica, que requiere de una gran coordinación.

Las cuestiones económicas ocupan un lugar central en la agenda política internacional y tienden a vertebrar la acción exterior de los países

más desarrollados y eficientes. La apertura de fronteras, la liberalización comercial y la movilidad en el empleo favorecen la aparición de empresas multinacionales con estrategias auténticamente planetarias (21). Dichas empresas con su gran capacidad de inversión, generación de empleo y creación de I+D consolidan su posición de grandes centros de investigación, organización, y alumbramiento de intangibles, especialmente de carácter tecnológico. Para la comunidad internacional y los ciudadanos del mundo, superando fronteras nacionales.

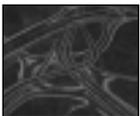
En la racionalización y canalización de tales realidades la diplomacia económica desempeña su papel determinante en inteligencia implícita con un entorno y unas empresas dispuestas, en todo caso, a actuar detrás de los gobiernos y si es preciso delante, o —cuando menos— al margen (22). En este aspecto también la política exterior española debe con total normalidad tener como referente básico la proyección de nuestra economía, como sucede en los países del G-7, siendo necesario que toda misión diplomática española asuma que una de sus razones de ser es la promoción de los intereses económicos españoles. En el bien entendido que, estando demostrado que un buen apoyo político puede ser positivo para decidir entre dos ofertas equivalentes, nada puede reemplazar la buena competitividad de la empresa.

En este sentido, medidas para tejer una buena diplomacia económica a través de las políticas de apoyo a la competitividad de las ofertas, son principalmente las que desde los gobiernos tienden a favorecer, en el marco nacional, políticas de apoyo a la competitividad de sus empresas.

(21) KRUGMAN, Paul (1994): «Trade, Jobs and Wages», *Scientific American*, abril.

(22) SACHS, Jeffrey (1998): «International Economics: Unlocking the Mysteries of Globalization», *Scientific American*, primavera.

(20) PAULET, Jean Pierre (1999): *La mondialisation*, Paris, Armand Colin, 1999.



COLABORACIONES