

La diplomacia económica

La otra mediación del Estado en el mercado

JAVIER MORILLAS GÓMEZ*

Los objetivos últimos de la diplomacia han sido tradicionalmente la cooperación política internacional, la seguridad y el mantenimiento de la paz. En la actualidad, es cada vez más importante el papel de las relaciones económicas internacionales a nivel mundial. Por ello, lo que el autor llama «diplomacia económica» parece afirmarse como objetivo autónomo y prioritario de toda política exterior. En este terreno, el servicio exterior adaptado a las nuevas realidades, y en el caso español en sus distintos cuerpos funcionariales, está llamado a desempeñar un papel orientador realmente importante.

Palabras clave: diplomacia económica, relaciones económicas internacionales, diplomacia comercial activa, servicio exterior, nueva economía, redes comerciales.

Clasificación JEL: F42.

1. Introducción

Las relaciones económicas internacionales y los flujos financieros e intercambios comerciales ganan en volumen y fluidez. Mientras, la cooperación política internacional, la seguridad y el mantenimiento de la paz, siguen siendo los objetivos últimos de la diplomacia. Sin embargo, la diplomacia económica no sólo juega un papel relevante en todo lo anterior, sino que de forma creciente se afirma como objetivo autónomo y prioritario de toda acción exterior. Si con frecuencia los gobiernos han invitado a sus embajadores a interesarse por las exportaciones y la inversión de sus nacionales, la diferencia es que en la actualidad esta actividad tiende a constituir un elemento central de la actividad diplomática en un buen número de países, especialmente los desarrollados.

2. Diplomacia económica

Definimos la diplomacia económica como la utilización de la capacidad de influencia política de los Estados a favor de sus intereses económicos en los mercados internacionales. No ha reemplazado a la diplomacia política convencional pero se ha convertido en su elemento inseparable. La diplomacia económica negocia la libertad de exportar y de invertir más allá de las fronteras nacionales; actúa junto a las empresas que trabajan en el extranjero; y en el caso europeo está en la base de la propia construcción comunitaria.

Desde ese punto de vista una diplomacia que no se especializa en la promoción económica, o carece de una sólida formación en dicho terreno, corre el riesgo de ver devaluado su papel en los Estados modernos (1). Primero, porque una de las misiones fundamentales de la diplomacia es pro-

* Profesor agregado de estructura económica de la Universidad San Pablo-CEU. Profesor del Máster de Cooperación Internacional de la Universidad Complutense de Madrid.

(1) Vid., VELO DE ANTELO, J., Embajador-Director de la Escuela Diplomática en Acto de Clausura y entrega de despachos por S.M. el Rey a su LIV promoción, Madrid, 12 de junio de 2000.



TRIBUNA

teger a sus nacionales en el extranjero, especialmente a los más vulnerables y expuestos. Segundo, porque todos los Estados están interesados en la prosperidad económica de sus ciudadanos, y para no perder competitividad «la diplomacia no puede contentarse con proteger lo económico, debe estar a su servicio» (2). Por último, las relaciones de fuerza económica influyen decisivamente en los equilibrios políticos (3). Tal ocurre a la hora de argumentar y decidir la conformación de grupos de poder mundial, sea el G-7, el Consejo de Seguridad u otros. Los gobernantes más diligentes no descuidan el favorecer la promoción de sus bazas e intereses económicos o de utilizar sus poderes para canalizarlos (4). Las relaciones se convierten, así, en instrumentos o en armas políticas (5). Y allí se encuentra una de las zonas de contacto entre diplomacia y economía.

Si en la mayoría de las reuniones internacionales, sean privadas como Davos, o no privadas como el Consejo Europeo, o las de la ONU, los temas económicos constituyen el núcleo de sus trabajos, es evidente que para un Estado, su poder económico, el dinamismo de sus intercambios comerciales y su presencia en los mercados mundiales, le permiten cristalizar alianzas y resolver conflictos (6) que de otro modo no podría. De ahí el interés que para cualquier país tiene el hecho de que su diplomacia se involucre activamente en la proyección exterior de sus empresas, en la defensa de sus inversiones (7). Y ello, tanto más, cuando el Estado post-privatizador ya no interviene directamente en la producción. En esta *nueva economía* son las empresas las que cubren el mundo con sus redes comerciales y de comunicación, y con frecuencia con más conocimiento real del país en que actúan de la que puede tener el Estado del que

proceden.

Los réditos políticos de una diplomacia comercial activa no son instantáneos, ni tampoco los dividendos económicos de una amistad política. En el primer caso tenemos la estabilización de los Estados de la Ex-Yugoslavia, donde los países de la Unión Europea han financiado el grueso de la ayuda técnico-económica y militar sin obtener resultado político equivalente. Es Estados Unidos, contribuyente menor, quien ejerce la influencia predominante. El segundo caso, de unas buenas relaciones políticas que no generan iguales lazos económicos, lo tenemos en la política pro-árabe de Francia en Oriente Próximo, sin gran rendimiento comercial. Mientras, Estados Unidos no sufre desgaste económico por su apoyo a Israel. En este sentido no podemos dejar de señalar que la influencia estadounidense en las relaciones económicas internacionales es muy superior al porcentaje —en torno al 15 por ciento— que estadísticamente posee en ellas. Ello prueba también que la fuerza política de un Estado no reposa exclusiva y directamente sobre sus parámetros económicos. Es necesario conjugar coherentemente la capacidad comercial con la operatividad en otros campos; la política cultural con la innovación tecnológica, ésta con la capacidad de intervención militar, y todo ello unido a una gran cohesión social. Es la versatilidad y la síntesis de todos estos factores la que proporciona el peso político de un Estado. Y la diplomacia es un instrumento adecuado —aunque no el único— para realizar esa síntesis, en la medida que es capaz de utilizar su peso político a favor de las empresas y las inversiones nacionales y, a la inversa, rentabilizar políticamente el peso económico de sus nacionales en el exterior (8).

3. Adaptación al cambio

Cada vez de forma más natural (9), se produce el apoyo directo de los Jefes de Estado y de

(2) Cfr., ALBARES BUENO, J.M., *La diplomacia económica y comercial*, Memoria de la Escuela Diplomática, Madrid, 2000, p. 2.

(3) Vid., PLANTEY, A., *La négociation internationale, principes et méthodes*, CNRS éditions, Paris, 1994.

(4) PALAN, R., and ABBOTT, J., *States strategies in the global political economy*, Printer London, 1996.

(5) Vid., CLINE, W.R., *International Economic Policy in the 1990s*, The MIT Press, Cambridge Mass, 1996.

(6) Vid., REMACHA, J.R.: En presentación de la conferencia de D. Alfonso García-Miñaur, dentro del ciclo «Comercio exterior y Diplomacia» celebrado en la Escuela Diplomática, abril-junio 2000.

(7) LOROT, P., *Introduction à la géoéconomie*, Economica, Paris, 1999.

(8) Cfr., ALBARES BUENO, J. M., o.c. 3 ss.

(9) PAULET, J.P., *La mondialisation*, Armand Colin, Paris, 1999.



TRIBUNA

Gobierno, que multiplican sus intervenciones ante sus homólogos para obtener licitaciones o contratos para las empresas de sus países. Así el gobierno de Washington encabezado por el Presidente Clinton realiza gestiones directas para que contratos de venta de aviones y equipos telemáticos sean cerrados por Arabia Saudita con empresas norteamericanas. La Casa Blanca se ha utilizado también como marco para firmar contratos comerciales, y la *Planning and Coordination Division* de la CIA se involucra en operaciones comerciales en las que participan compañías norteamericanas, a fin de obtener información sobre las ofertas y movimientos de sus competidores (10). También Japón tiene su propia estructura de inteligencia económica en la *Japanese Association of Chief Information Officers*, que reagrupan a los responsables de la información económica de 72 grandes sociedades japonesas. La diplomacia constituye uno de los pilares de estos sistemas de inteligencia económica, salvo si —falta de reciclaje— queda relegada en un mundo donde la economía y el comercio constituyen parcelas cada vez más amplias de las políticas exteriores de los Estados (11).

En todo caso, para cualquier servicio exterior competitivo en el siglo XXI, es negativo que su diplomacia no participe en los asuntos comerciales (12). Y en este aspecto debe adaptarse a este cambio, enfatizando la negociación de las reglas de la competencia, la disciplina y los acuerdos que deben respetarse en el comercio mundial, las condiciones de estabilidad a largo plazo y sostenibilidad del desarrollo económico. En estos terrenos la diplomacia económica es especialmente relevante. Pues si bien la actitud de las empresas internacionales y transnacionales afecta a los Estados, también, lo que los representantes de los gobiernos pactan afecta cada vez con más intensidad a lo que se hace y decide en el interior de cada país. Las resoluciones en la Organización Mundial del

Comercio, los acuerdos anticorrupción, de canje o condonación de deuda, monetarios o de asociación, son buen ejemplo de ello.

Podríamos decir, incluso, que la diplomacia económica y comercial ha proliferado de tal forma que cabe preguntarse si no ha invadido toda la escena diplomática. Y hace necesario un cierto esfuerzo de actualización de este concepto. En primer lugar, la diplomacia no puede extenderse a todas las relaciones interestatales distintas de la guerra. La diplomacia es la ejecución de una política exterior por una autoridad utilizando la información y las redes de presencia en el extranjero. Se distingue, pues, de todas las iniciativas privadas de las empresas. Tampoco puede confundirse con los contactos técnicos entre servicios, como por ejemplo los que existen entre los aseguradores del crédito a la exportación para financiar operaciones conjuntas; ni con la cooperación administrativa, por ejemplo, para descubrir un fraude fiscal o aduanero.

En segundo lugar, la diplomacia económica no puede definirse sólo por el uso de medios económicos en las relaciones internacionales: las ventas o las sanciones comerciales o el uso de las posiciones económicas no son más que medios de presión con notables similitudes a —por ejemplo— las demostraciones de fuerza militares. Especialmente cuando el objetivo perseguido es político, lo que ocurre siempre con las sanciones, fuera el caso de la Suráfrica del *apartheid*, el de China o Irak en derechos humanos, o el caso de Indonesia en su ocupación de Timor. En otros casos, incluso naciones tan relevantes como Estados Unidos y Japón negocian repetidamente la estructura de sus economías. Recordemos la *Structural Impediments Initiative* (SII) de 1989-1990, por la que el primero solicitaba del segundo que desregulase el comercio minorista y el «*land zoning*» y que aplicase más estrictamente las leyes anti-monopolio (13). Mientras Japón, a cambio, invitaba a Estados Unidos a reducir su déficit presupuestario y a tomar medidas para financiarlo con ahorro interior. Negociación novedosa que, aparentemente alejada de los asuntos interna-



TRIBUNA

(10) WEBB, M.C., *The political Economy of Policy Coordination, international adjustment since 1945*, Cornell University Press, Ithaca, N.Y., 1995.

(11) PORTER, M.E., *The competitive advantage of nations*, The Free Press, New York, 1990.

(12) BASSOLS, Raimundo, La diplomacia al servicio de la economía, *Política Exterior*, número 48, 1995-1996.

(13) SPERO, J.E., *The politics of international economic relations*, St. Martin's Press, New York, 1990.

cionales, se centra en cuestiones de economía interna, como el precio de los terrenos en Tokio o el uso de las tarjetas de crédito en Estados Unidos.

Por último, la finalidad económica caracteriza a la diplomacia económica. La búsqueda de un resultado económico predomina en ésta, sean cuales sean los medios utilizados para conseguirlo. No cabe, sin embargo, obviar la reflexión sobre la diplomacia económica que teniendo finalidad económica, busque igualmente resultados políticos. Además, la distinción entre objetivos políticos y económicos no está claramente establecida. Así, la creación de la Comunidad Económica Europea, por ejemplo, fue una construcción económica que a largo plazo contemplaba objetivos políticos. Igualmente si se impone una sanción económica no por la naturaleza de sus efectos económicos, sino por que el nivel insostenible de daños que producirá debería obligar a ceder al país en cuestión, o porque su solemnidad o carácter simbólico amplifica una protesta diplomática, entonces no es más que un medio de presión como cualquier otro. Si por el contrario se trata de debilitar una economía para fragilizar a un adversario en su capacidad de iniciativa económica, entonces estamos en el campo de la diplomacia económica (14).

Esta es la diplomacia económica generalizada en la segunda mitad del siglo XX. La entendida como la búsqueda de objetivos económicos por medios diplomáticos, se apoye o no en instrumentos económicos para lograrlos y que puede alcanzar también objetivos políticos. Es esta diplomacia la que ahora hemos de ser conscientes se

adapta a la llamada *nueva economía*. A los mercados financieros flexibles y volátiles, a la innovación tecnológica, a las rebajas de costes en las telecomunicaciones, a la sociedad de la información y a la realidad de las numerosas «empresas-red», como las denominaría Robert Reich, completamente internacionalizadas. En una realidad en la que *supuestamente* no compiten los Estados, sino que compiten las empresas. En todo caso una nueva realidad más compleja y llena de matices, que aquella «tecnestructura» descrita por J. K. Galbraith. No es que las fuerzas económicas ya no tengan en cuenta a los Estados ni a sus diplomacias. Lo que ocurre es que los gobiernos ya no tienen el control exclusivo de los procesos económicos y sociales, de las comunicaciones y de la información.

No sólo ha cambiado el entorno (15) y los temas propios de la diplomacia económica y comercial sino también la forma de abordarlos. Se interesa por el equilibrio económico general y, cada vez más, por los asuntos internos de cada Estado Y tiene entre sus principales retos el de establecer una visión concertada entre los Estados de la organización del mundo económico, para evitar el verse abocados a reaccionar ante los acontecimientos del día a día.

En el actual impulso globalizador el servicio exterior (16) adaptado a la *nueva* realidad económica —y en sus distintos cuerpos funcionariales en el caso español— está llamado a cumplir un papel orientador realmente importante.

(15) KRUGMAN, P., *Trade, Jobs and Wages*, *Scientific American*, April, 1994. También SACHS J., *International Economics: Unlocking the Mysteries of Globalization*, Srping 1998.

(16) DALE, R., «Diplomats: Don't forget the Economy», *International Herald Tribune*, 26 noviembre 1996.

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



TRIBUNA