

# PRESENTACIÓN

***Xiana Margarida Méndez Bértolo***  
***Secretaria de Estado de Comercio***

**E**n los últimos años, se observan algunas tendencias que marcan la evolución reciente de la internacionalización. Se trata de fenómenos que progresivamente cobran importancia, dando lugar a nuevas formas o nuevas características del proceso de internacionalización de nuestras economías.

Hasta el estallido de la Gran Recesión en 2008, la globalización parecía un fenómeno imparable. La crisis financiera global provocó un frenazo al comercio y a la inversión internacional que, tras la crisis, se reactivaron con fuerza, pero sin llegar a recuperar su tendencia previa. Desde entonces, el comercio internacional pierde algo de dinamismo, si lo comparamos con la evolución del PIB mundial, surgen más opiniones críticas con la globalización y algunas de sus implicaciones y ganan fuerza algunas posiciones proteccionistas. En particular, en los últimos dos años se produce un debilitamiento del multilateralismo, que ha provocado una crisis de la Organización Mundial del Comercio (OMC) y viene acompañada de fuertes tensiones proteccionistas, que tienen como principales, aunque no únicos, protagonistas a EE UU y China. Paralelamente, se consolidan otros fenómenos que están modificando progresivamente la naturaleza del comercio. Entre ellos cabe destacar el creciente peso del comercio de servicios, favorecido por la progresiva digitalización y la extensión del comercio electrónico. El comercio de servicios se muestra más dinámico que el de bienes en los últimos años. Además, sabemos que las estadísticas oficiales no reflejan toda su importancia. Por un lado, no recogen algunas modalidades de prestación de servicios y no reflejan los servicios digitales gratuitos que cada día son más importantes. Por otro, los servicios son cada vez más necesarios para hacer posible el comercio internacional de bienes, es la denominada *servitización* de las exportaciones. Las empresas exportadoras de bienes incorporan servicios como *input*, pero también ofrecen servicios complementarios desarrollados por la propia empresa. Estos servicios ayudan a reforzar la competitividad de las empresas y a consolidar su posición en los mercados internacionales. La *servitización* de las exportaciones está muy vinculada al desarrollo de las cadenas globales de valor. Su expansión y creciente complejidad, fragmentando el proceso productivo para minimizar costes, condicionan la capacidad de muchas empresas y economías para participar en la internacionalización de diversos sectores. En los últimos años se observa cierto estancamiento de estas cadenas globales adquiriendo, en algunos casos, carácter más regional que global. Otro factor determinante de la participación de cada economía en el comercio internacional es la capacidad para emplear capital humano y tecnológico en la elaboración de productos complejos, que suponen una fuente de ventaja competitiva.

## PRESENTACIÓN

Por último, también hay que señalar los cambios producidos en el peso relativo de cada región en el comercio mundial, con un creciente protagonismo de Asia y, de forma muy destacada, de China. Este es uno de los motivos, aunque no el único, que subyace a la crisis del multilateralismo y la guerra comercial con EE UU.

Todas estas tendencias que están definiendo las nuevas formas de internacionalización, se ven ahora eclipsadas por el estallido de la crisis sanitaria provocada por el COVID-19 y su dramático impacto económico. A pesar de la enorme incertidumbre existente en torno al alcance y severidad de esta pandemia y de sus consecuencias económicas, todo apunta a que la economía mundial sufrirá este año una recesión más profunda que la Gran Recesión de 2008. En esta ocasión, la crisis afecta tanto a economías desarrolladas como emergentes y en desarrollo. Pero, al igual que ocurrió hace una década, se prevé que el comercio internacional experimente una contracción mayor que el PIB. Se espera que la caída de la actividad a consecuencia de la hibernación de la economía, necesaria para contener la pandemia, sea transitoria y que ya en 2021 se produzca una recuperación económica. En sus estimaciones más recientes, la OMC prevé una caída en el volumen del comercio internacional de bienes de entre el 13 % y el 32 % en 2020<sup>1</sup>, sin precedentes en muchas décadas y que llegará después del estancamiento del comercio a nivel internacional en 2019. Y es probable que los flujos de comercio de servicios, que son los que estaban mostrando mayor dinamismo hasta ahora, sufran un impacto aún más severo, ya que les afectan más directamente las restricciones a los viajes y transportes. La propagación de la pandemia en oleadas no sincronizadas entre países y la posibilidad de nuevos brotes en el futuro podría llevar a prolongar más estas restricciones a los movimientos internacionales. Por su parte, la UNCTAD contempla también un debilitamiento notable de los flujos de inversión directa, que se reducirían entre un 30 % y un 40 % hasta 2021. Las salidas de capitales están afectando ya a numerosas economías emergentes y en desarrollo, muchas de las cuales previsiblemente necesitarán apoyo multilateral para cubrir sus necesidades de financiación.

El objetivo primordial de la actuación pública incuestionablemente debe ser minimizar el coste humano del COVID-19, evitando el desbordamiento del sistema sanitario. No es solo una prioridad desde el punto de vista humanitario, lo es también desde el punto de vista económico, pues no hay reactivación posible sin las medidas sanitarias oportunas que lleven al control y erradicación de la pandemia. De forma paralela, es también esencial una respuesta de política económica que mitigue el coste económico y social de la crisis. Es fundamental minimizar las consecuencias económicas para las personas afectadas más directamente por la crisis, en especial aquellos que pierdan su empleo. Igualmente es preciso intentar preservar el tejido económico evitando que una paralización económica transitoria termine llevando a la quiebra a empresas que en una situación normal serían viables, destruyendo tejido económico de forma duradera.

---

<sup>1</sup> Por lo que se refiere a 2021, la OMC prevé también un repunte del comercio de entre el 21 % y 24 %.

Una vez superada esta primera fase de contención de la pandemia y estabilización de la economía, la política económica deberá centrarse en impulsar la recuperación. En ese momento, la política comercial tendrá un papel destacado para reactivar la economía, junto a unas políticas monetaria y fiscal expansivas. La reactivación del comercio y la inversión directa será un factor dinamizador de la recuperación, tal y como ocurrió tras la Gran Recesión de 2008. En ese contexto, cuanto menores sean las barreras existentes al comercio, mayor será su efecto expansivo en la reactivación económica mundial. En este mismo sentido sería muy beneficioso para la economía mundial que se diera un nuevo impulso al enfoque multilateral, basado en normas y transparente, y que se hiciera un esfuerzo adicional para retirar las medidas proteccionistas que algunos países han venido imponiendo unilateralmente en los últimos años.

No obstante, existe también el riesgo de que se pretenda utilizar esta crisis sanitaria y económica como pretexto para avivar el nacionalismo económico y dar un nuevo impulso a aquellas fuerzas que quieren frenar la integración internacional, imponiendo nuevas barreras al comercio, a la inversión y al movimiento de personas de forma unilateral y fomentando la repatriación de la inversión exterior.

Por eso, es importante relanzar el enfoque multilateral para evitar agravar el coste de la crisis. La coordinación internacional de políticas sin duda ayudaría a superar la crisis con más rapidez. En el entorno europeo, en esta coyuntura, será aún más importante buscar un acuerdo ambicioso que minimice el coste económico y la incertidumbre que implica el *brexit*. Más allá de la Unión Europea, la promoción de acuerdos en el marco del G20 y de la OCDE, y el impulso de negociaciones multilaterales en el seno de la Organización Mundial del Comercio, podrían convertirse en contribuciones importantes para un comercio más abierto, transparente y justo (ese fue el compromiso de los líderes del G-20 en la Cumbre Extraordinaria por el COVID-19 que tuvo lugar el pasado 26 de marzo por videoconferencia).

Sin embargo, la defensa de una economía mundial integrada, no obsta para que pueda ser oportuno reevaluar los costes y beneficios asociados a la globalización y, en particular, revisar la estructura de algunas cadenas de valor (tanto nacionales, como regionales o globales) para asegurar que, además de maximizar su eficiencia, se refuerza también su resistencia frente a posibles *shocks*. Esto es algo que deberán valorar las empresas internacionalizadas a la vista de su experiencia durante esta crisis y que puede llevarlas a mantener mayores volúmenes de existencias, diversificar proveedores y simplificar cadenas de suministro. También es posible que las autoridades se replanteen qué productos deben ser considerados esenciales (por ejemplo, productos sanitarios o incluso alimentos), lo que podría justificar alguna intervención pública para garantizar la seguridad de sus cadenas de suministro, que no es sinónimo de autoabastecimiento nacional. Algunas medidas a contemplar podrían ser la acumulación de *stocks* de reserva y el impulso de acuerdos con empresas y con otros gobiernos para garantizar su provisión en caso de escasez. En otros casos, los gobiernos podrían optar por vigilar la adquisición por parte de inversores extranjeros de empresas nacionales de sectores

## PRESENTACIÓN

estratégicos, definiendo los mismos nuevamente a la luz de esta crisis, como el sector de la biotecnología. Por otra parte, es previsible que la actual crisis provoque un incremento de los costes del comercio, al menos de forma temporal, pero que podría prolongarse en el tiempo (encarecimiento de la carga aérea, controles aduaneros más lentos, mayor coste de viajes del personal y riesgo de que surjan iniciativas proteccionistas) y hay evidencia que muestra que las cadenas globales de valor son muy sensibles y tienden a acortarse y simplificarse ante aumentos de estos costes. En particular se prevé que se resientan los segmentos de la cadena con menor valor añadido, más basados en la reducción de costes.

Por tanto, es probable que la crisis acelere algunas de las tendencias recientes. Por ejemplo, parece razonable pensar que supondrá un impulso importante a la digitalización y la consolidación del comercio electrónico. Los servicios seguirán ganando peso en el comercio internacional, aunque en algunos casos tendrán que experimentar ajustes para adaptarse al nuevo escenario, por ejemplo: reforzar las medidas sanitarias en viajes y turismo y recurrir a la prestación a distancia, cuando esta sea factible. También, como se ha indicado, es posible que se produzca cierta simplificación o regionalización de algunas cadenas globales de valor y se busque una mayor diversificación, que evite una dependencia excesiva de un único proveedor. La resistencia de una cadena de suministro puede venir determinada por su eslabón más débil y cuanto más larga y compleja sea, más probable será que alguno de sus componentes sea vulnerable. Por otra parte, no hay que perder de vista que la diversificación internacional de la producción de bienes esenciales es una de las mejores formas de reducir los riesgos de suministro a nivel global. Más en general, la crisis hará que tengamos más presentes algunos riesgos extraordinarios, que a veces tendemos a olvidar. En este sentido, habremos de prepararnos mejor para futuras pandemias, pero también para los riesgos asociados al cambio climático. Por eso, es de esperar que reciban un nuevo impulso las iniciativas para garantizar la sostenibilidad de la actividad económica internacional. Por último, estos *shocks* de carácter plenamente global ponen de manifiesto la necesidad de que la globalización vaya acompañada de un refuerzo de las instituciones de gobernanza internacional.

En este contexto internacional, el comercio exterior deberá contribuir a superar los retos que plantea esta crisis, del mismo modo que ha sido crucial en crisis anteriores. La solidez de nuestro sector exterior es uno de los factores que debe ayudarnos a afrontar con optimismo esta difícil coyuntura. Es cierto que algunos de nuestros principales sectores exportadores, como el turismo y el automóvil, previsiblemente serán de los más afectados por la crisis en el corto plazo y esto repercutirá en los resultados agregados de nuestro sector exterior. Sin embargo, son dos sectores en los que España es muy competitiva y estarán en condiciones de afrontar con dinamismo la futura recuperación.

La evolución reciente de nuestro sector exportador ha reforzado algunas de las tendencias positivas que vienen a confirmar su solidez. Un elemento importante es la mayor diversificación geográfica de nuestro comercio exterior, con una menor dependencia

de la zona euro. En 1999 las exportaciones españolas de bienes a esta zona representaban el 61,9 % del total y ahora suponen un 51,5 %. Mientras tanto, han ganado peso las exportaciones a Asia y África. Esta mayor integración dota al sector exportador de una mayor capacidad para beneficiarse del dinamismo de otros mercados cuando se inicie la recuperación.

Un segundo rasgo es la ampliación de la base exportadora que viene aumentando de forma ininterrumpida desde 2011, de forma que España ya cuenta con unas 53.000 empresas que exportan de manera regular, lo que demuestra su capacidad para competir de forma sostenida en los mercados más diversos y exigentes.

Una tercera característica es el creciente peso del comercio exterior de servicios y, en particular, de los servicios no turísticos. Sin olvidar la importancia del turismo para España, es preciso señalar que los servicios no turísticos, como transporte, servicios de telecomunicaciones e informática, servicios financieros y otros servicios empresariales, son los que más han crecido en los últimos años. Entre 1999 y 2018 se han cuadruplicado los ingresos por exportaciones de este tipo de servicios, mientras que los ingresos por servicios turísticos se han algo más que duplicado. La digitalización de la economía y la conclusión de Acuerdos de Libre Comercio ambiciosos por parte de la Unión Europea en este ámbito, como los firmados con Canadá o Japón, o el alcanzado con Mercosur, sobre el que ya existe un acuerdo político, son factores que continuarán contribuyendo al crecimiento del comercio de servicios.

Por último, España muestra una favorable inserción en las Cadenas Globales de Valor (CGV), por encima del promedio de los países de la UE o de la OCDE, un posicionamiento que en la actualidad está muy relacionado con el comercio y la inversión internacional. España ha conseguido capturar gran parte de los beneficios de su integración en las CGV, en la medida en que ha incorporado en su exportación, a través de la especialización, un porcentaje elevado de valor añadido en relación con otros países. Si en la actualidad eficiencia ha primado sobre resiliencia en la construcción de las CGV, tras el impacto del COVID-19, la opción ganadora podría ser la contraria, apostando por reducir la vulnerabilidad de las CGV, un nuevo contexto que llama a replantear en algunos casos el posicionamiento de los países en las mismas.

En 2019 el comercio internacional estuvo sujeto a importantes tensiones. En ese exigente contexto, nuestro sector exterior fue capaz de cerrar el año con un moderado dinamismo e inició 2020 con resultados muy prometedores en enero y febrero (crecimiento del 3,5 % acumulado interanual) que ahora, inevitablemente se verán ensombrecidos por el impacto de la crisis. Sin embargo, esta evolución reciente viene a confirmar que contamos con un tejido empresarial competitivo, que será capaz de acceder a cualquier mercado internacional en cuanto se inicie la recuperación.

Se han adoptado medidas para mitigar el impacto inmediato de la crisis sobre las empresas exportadoras, con la creación de una línea extraordinaria de cobertura aseguradora de créditos de circulante, de hasta 2.000 millones de euros para empresas exportadoras, especialmente pymes, gestionada por CESCE por cuenta del Estado.

## PRESENTACIÓN

Por su parte, ICEX devolverá a las empresas los gastos en que hayan incurrido para participar en ferias y eventos de internacionalización que hayan sido cancelados. Estas actuaciones se suman a la amplia batería de medidas más generales de apoyo a las empresas con motivo del COVID-19.

Además, nuestro tejido empresarial seguirá contando con el soporte de las políticas de fomento a la internacionalización, articuladas en torno a la Estrategia de Internacionalización de la Economía Española 2017-2027. La Estrategia y los planes bienales que la desarrollan deberán adaptarse a las nuevas tendencias observadas, que previsiblemente se reforzarán con la crisis, para potenciar las fortalezas del sector exterior español. Así, este no solo impulsará la salida de la crisis, como ha ocurrido históricamente, sino que podrá cumplir el objetivo estratégico de contribuir estructuralmente al crecimiento y a la creación de empleo. Para ello es indispensable analizar y entender en profundidad y con rigor los cambios que se observan en el entorno internacional, las nuevas tendencias y estrategias empresariales. El monográfico de *Información Comercial Española, Revista de Economía*, «Internacionalización de las economías, nuevas formas, estrategias y actividades» es una valiosa contribución a este objetivo.